

Rivista N°: 1/2014  
DATA PUBBLICAZIONE: 01/08/2014

AUTORE: Roberta Lugarà\*

## I REGOLAMENTI PARLAMENTARI AL VAGLIO DI COSTITUZIONALITÀ: LA CONSULTA INDICA LA STRADA

1. *La sent. n. 120 del 2014.* – 2. *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e conflitti di attribuzione.* – 3. *La Corte costituzionale e il sindacato sui regolamenti parlamentari: prospettive future.*

### 1. La sent. n. 120 del 2014

La Corte costituzionale, recentemente investita dalle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'art. 12 del regolamento del Senato, ha confermato, con la sentenza n. 120 del 2014<sup>1</sup>, la consolidata giurisprudenza in materia di insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale. Nonostante il dispositivo della pronuncia si mostri perfettamente in linea con il tradizionale *self restraint* del Giudice delle leggi dinanzi la potestà regolamentare delle Camere, la motivazione della sentenza, in una con l'esteso *obiter dictum* che la accom-

---

\* Dottoranda di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali nell'Università degli Studi di Pisa — [robertalugara@yahoo.it](mailto:robertalugara@yahoo.it)

<sup>1</sup> Sulla quale v. A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 13 maggio 2014; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 23 maggio 2014.

pagna, indica che molto è cambiato nella sensibilità con cui la Corte si accosta al problema della sottoponibilità dei regolamenti interni al vaglio costituzionale<sup>2</sup>. Il senso che se ne trae è quello di un'interpretazione più restrittiva delle prerogative parlamentari di tipo "organizzatorio", sulla linea di quanto già avvenuto per alcune prerogative di tipo "difensivo"<sup>3</sup>. Interpretazione che sembra preludere, in un prossimo futuro, ad una delimitazione della prerogativa di autodichia delle Camere.

La sent. n. 120 del 2014 ha escluso la riconducibilità dei regolamenti interni alle "leggi" e agli "atti aventi forza di legge" di cui all'art. 134, primo capoverso, Cost., valorizzando, ai fini del riconoscimento della forza di legge, la competenza della fonte anziché la sua immediata subordinazione a Costituzione<sup>4</sup>. Il sillogismo che guida la decisione può essere così riassunto: oggetto del giudizio di legittimità costituzionale sono soltanto "la legge e gli atti che, in quanto ad essa equiparati, possono regolare ciò che rientra nella competenza della stessa"; i regolamenti parlamentari sono provvisti di una "sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria"; ergo, essi non possono costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale<sup>5</sup>.

Fin qui, apparentemente, poco di nuovo: la Consulta aveva già chiarito che la primarietà dei regolamenti parlamentari<sup>6</sup> non vale a consentirne il sindacato nelle forme del giudizio di legittimità costituzionale<sup>7</sup>. Nondimeno, nella sentenza in commento è possibile individuare il segno della discontinuità con la giurisprudenza precedente. La sent. n. 154 del 1985

---

<sup>2</sup> Sottolineano il cambiamento anche A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 1; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere*, cit., 1; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, cit., 2.

<sup>3</sup> G.F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1986, Vol. XXXV, 9 sgg.

<sup>4</sup> Così facendo, la Corte è andata contro la dottrina maggioritaria, che da molti anni auspica il sindacato dei regolamenti parlamentari nella forma del giudizio sulle leggi; cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, 2, II Ed., Padova, Cedam, 1974, 99 sgg.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Vol. II, IX Ed., Padova, Cedam, 1976, 1404; F. MODUGNO, *L'invalidità della legge*, Vol. II, Milano, Giuffrè, 1970, 121 sgg.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, 243; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, V Ed., Torino, Giappichelli, 2014, 92; da ultimo, anche A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 2. Occorre però ricordare che autorevole dottrina ha sostenuto la tesi fatta propria dalla Corte; cfr. A. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, Torino, 1977, 1834, che sottolinea la differenza tra natura primaria della fonte e forza di legge, riconducendo la prima all'immediata subordinazione alla Costituzione e alle leggi costituzionali; la seconda all'idoneità a operare nello spazio attribuito dalla Costituzione alle leggi, con la medesima efficacia di queste.

<sup>5</sup> *Considerato in diritto*, par. 4.2.

<sup>6</sup> Riconosciuta, fra le altre, dalla sent. n. 78 del 1984, ove si afferma che "relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria" (*Considerato in diritto*, par. 4.); e dalla sent. n. 154 del 1985, che chiarisce i regolamenti essere "svolgimento diretto della Costituzione" (*Considerato in diritto*, par. 5.1.).

<sup>7</sup> Sent. n. 154 del 1985; ordd. nn. 444 e n. 445 del 1993.

aveva negato che dalla diretta subordinazione alla Costituzione derivasse la sottoponibilità dei regolamenti parlamentari al giudizio di legittimità costituzionale. Tanto, però, non sulla base di una determinata nozione di “*forza di legge*” (argomento allora considerato non decisivo<sup>8</sup>), quanto in ragione di un’interpretazione dell’art. 134, primo capoverso, Cost. operata “*alla stregua del sistema costituzionale*”, intendendosi con quest’ultima espressione “non il sistema delle fonti, come invece si sarebbe dovuto intendere se l’insindacabilità fosse derivata da una valutazione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari, bensì il sistema di democrazia parlamentare instaurato dalla Costituzione repubblicana nel quale il Parlamento è collocato al centro come istituto caratterizzante l’ordinamento”<sup>9</sup>. Le argomentazioni offerte nella sent. n. 154 del 1985, proprio perché di ordine sistematico, apparivano in principio estensibili, pur con i necessari distinguo, anche al giudizio per conflitto di attribuzione. In particolare, la valorizzazione della posizione del Parlamento, posto “*al centro del sistema*” quale “*istituto caratterizzante l’ordinamento*”, apriva la strada al riconoscimento di “*una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere*”, nella tutela della quale preminente rilievo assumeva la preclusione di “*ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.*”<sup>10</sup>. La perentoria affermazione circa l’impossibilità di esperire un sindacato sui regolamenti parlamentari, pur offerta nel limitato ambito di un giudizio incidentale di legittimità, e pertanto in principio riferibile soltanto a tale tipologia di giudizi<sup>11</sup>, dava nondimeno il segno della chiusura con cui la Corte si approssiava al tema della sindacabilità dei regolamenti interni delle Camere, chiusura che, *mutatis mutandis*, non poteva non riguardare anche l’ipotesi in cui il sindacato fosse sollecitato nelle forme del giudizio per conflitto di attribuzioni. Se per quest’ultima tipologia dei giudizi non si poneva, come per il giudizio di legittimità costituzionale, il problema dell’astratta ammissibilità dell’atto introduttivo del giudizio<sup>12</sup>, l’accento posto sulla “*peculiarità e dimensione*” del regolamento, che gli derivavano dall’essere il Parlamento “*espressione immediata della sovranità popolare*” e “*diretto partecipante di tale sovranità*”<sup>13</sup>, sembrava fatalmente indicare le scarse probabilità di accoglimento,

---

<sup>8</sup> La Corte, infatti, licenzia sbrigativamente le argomentazioni dell’Avvocatura dello Stato e delle parti sul punto, affermando che “*quanto alle considerazioni di ordine concettuale, esse in definitiva si bilanciano, sicché non è possibile cogliere in alcuna di esse un argomento decisivo*”; *Considerato in diritto*, par. 5.1.

<sup>9</sup> S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, Giappichelli, 2007, 353; anche E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, IV Ed., Torino, Giappichelli, 2013, 103, sottolineano come la giurisprudenza costituzionale (prima della sentenza in commento) abbia fondato l’insindacabilità dei regolamenti interni “non tanto sulla qualificabilità o meno dei regolamenti parlamentari quali atti aventi forza di legge, bensì su ragioni [...] di carattere sistematico”.

<sup>10</sup> Sent. n. 154 del 1985, *Considerato in diritto*, par. 5.1.

<sup>11</sup> Lo sottolinea L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, 373; più incerto S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto italiano*, 354.

<sup>12</sup> Peralto mai negata dalla Corte, come ricorda A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, V ed., Giappichelli, Torino, 2009, 76.

<sup>13</sup> Sent. n. 154 del 1985, *Considerato in diritto*, par. 5.1.

nel merito, di un eventuale ricorso per conflitto di attribuzione<sup>14</sup>. In definitiva, poiché al regolamento si riconosceva una posizione del tutto peculiare nel sistema delle fonti, in quanto oggetto di una “riserva costituzionale di competenza” atta a salvaguardare l’indipendenza di un Parlamento “sovrano” dall’ingerenza degli altri organi (compresa, quindi, la Corte costituzionale), le strade processuali da percorrere per giungere alla Consulta si mostravano tutte, sia pur per ragioni diverse, accidentate.

Ciò precisato rispetto alla giurisprudenza precedente, può osservarsi il cambiamento di prospettiva che ispira la motivazione della sent. n. 120 del 2014. Anzitutto, la Corte precisa che la non riconducibilità dei regolamenti parlamentari alle fonti di cui all’art. 134, primo capoverso, Cost. non risiede “in motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative”, ma è fortemente ancorata a una “ragion d’essere attuale e di diritto positivo”<sup>15</sup>. Tale “diritto positivo” non è individuato nella peculiare posizione del regolamento parlamentare (e del Parlamento) nel sistema costituzionale, ma nella nozione di “forza di legge” ai sensi dell’art. 134, primo capoverso, Cost. In altre parole, l’accento è posto non più sul soggetto, il Parlamento, la cui indipendenza va preservata da indebite ingerenze degli altri poteri dello Stato, ma sull’oggetto, il regolamento, quale atto normativo appartenente al sistema delle fonti. La prospettiva della garanzia dell’indipendenza dell’organo è assunta in via secondaria a quella assorbente della non riconducibilità, alla stregua del sistema delle fonti, del regolamento parlamentare agli atti aventi forza di legge. Si precisa altresì che la prerogativa è circoscritta alle “vicende e [a]i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere” e che, al di fuori dei confini appena delineati, la competenza del Parlamento a normare nelle forme previste dall’art. 64 Cost. “è questione controversa”, che spetta alla Corte risolvere.

---

<sup>14</sup> A sostegno di quanto si afferma può analizzarsi la sent. n. 129 del 1981, con cui la Corte ha accolto i conflitti di attribuzione promossi dalle Camere e dal Presidente della Repubblica avverso la Corte dei conti, dichiarando che non spettava a quest’ultima il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesorieri di tali organi costituzionali. La motivazione della sentenza, infatti, è per molti aspetti assimilabile a quella della coeva sent. n. 154 del 1985, laddove afferma che le assemblee parlamentari “sono collocate «a livello di sovranità»” e “l’esenzione dei loro agenti contabili dai giudizi di conto rappresenta [...] il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono i tre organi costituzionali ricorrenti. Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l’assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l’osservanza. Rispetto alla materia del presente conflitto, ciò significa da un lato che spetta alle Camere del Parlamento ed alla Presidenza della Repubblica dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesorieri; e comporta d’altro lato che rientri nell’esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l’attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali” (Considerato in diritto, par. 3). Considerazioni, queste, che inducono a riconoscere una spiccata chiusura della Corte nei confronti di un eventuale conflitto di attribuzione che avesse avuto ad oggetto l’esercizio della potestà regolamentare delle Camere.

<sup>15</sup> Sent. n. 120 del 2014, Considerato in diritto, par. 4.2.

In definitiva, se la via percorsa nel caso di specie non è corretta (con conseguente inammissibilità della questione di legittimità costituzionale), la Consulta si premura di indicare che il concreto esercizio della potestà regolamentare può “*in linea di principio [...] dar luogo ad un conflitto fra i poteri*”<sup>16</sup>. Appare evidente il superamento della giurisprudenza precedente<sup>17</sup>.

## 2. Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e conflitti di attribuzione.

È la Corte stessa, si diceva, a indicare la strada per sottoporre i regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità. Inizia qui un interessante ed esteso *obiter dictum* la cui portata potrà essere correttamente intesa solo con l’attivazione di eventuali giudizi per conflitto di attribuzione. Qualcosa, però, sembra potersi dire fin d’ora.

Messa ormai definitivamente da parte la teoria degli *interna corporis*<sup>18</sup>, la Corte inquadra i regolamenti parlamentari nell’ambito delle fonti dell’ordinamento giuridico dello Stato. Conseguentemente, ne afferma la sindacabilità in sede di giudizio per conflitto di attribuzione ove un “*potere*” ai sensi dell’art. 134, secondo capoverso, Cost. ritenga lesa la sfera delle proprie attribuzioni costituzionali. Questa soluzione, invero, era stata già ipotizzata in dottrina<sup>19</sup>, ma non era stata mai concretamente percorsa, quantomeno non con riferimento alla specifica questione dell’autodichia. Con la sentenza oggi in esame, invece, è la Corte stessa a suggerire la proposizione di un siffatto conflitto, dichiarandosi fin d’ora disposta a valutare e a distinguere ciò che inerisce alle “*funzioni primarie*” delle Camere da ciò che, invece, non attiene alle loro funzioni tipiche. Non solo. La Corte si mostra incline ad escludere i “*rapporti di lavoro dei dipendenti*” e i “*rapporti con i terzi*”, quando questi non tocchino le sovraccitate “*funzioni primarie*”, dalle materie di competenza riservata ai regolamenti parlamentari. Ciò in considerazione del fatto che è proprio in tali ipotesi che essi possono mostrarsi quali “*fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili*”<sup>20</sup>. La Corte, pertanto, non indica soltanto la via processuale da seguire, ma pare addirittura suggerire il contenuto di un eventuale ricorso, prospettandone, sia pur genericamente, l’oggetto e il parametro.

È ragionevole attendersi, dunque, l’applicazione del “modello” elaborato dalla Corte con riferimento all’insindacabilità parlamentare di cui all’art. 68, primo comma, Cost.<sup>21</sup> alla delimitazione della potestà regolamentare delle Camere di cui all’art. 64, primo comma, Cost.

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Più cauto R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell’autodichia delle Camere?*, cit., 8.

<sup>18</sup> Per una descrizione della quale si rinvia a G.F. CIAURRO, cit., 9, nota 26.

<sup>19</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Comm. Cod. civ.*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1977, 411; F. MODUGNO, *Appunti dalle lezioni sulle fonti del diritto*, Ristampa aggiornata, Torino, Giappichelli, 2005, 76; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., *ibid.*

<sup>20</sup> Sent. n. 120 del 2014, *Considerato in diritto*, par. 4.4.

<sup>21</sup> Com’è noto, il punto di partenza della giurisprudenza in materia di insindacabilità parlamentare va individuato nella sent. n. 1150 del 1988; con le sentt. nn. 289 del 1998 e 329 del 1999 la Consulta annulla per la prima volta una delibera di insindacabilità; a partire dalle sentt. nn. 10 e 11 del 2000 la Corte assume l’orientamento particolarmente restrittivo che tuttora caratterizza la sua giuri-

Quanto al profilo soggettivo del conflitto, il richiamo alla giurisprudenza in materia di insindacabilità, e, quindi, inevitabilmente, anche all'*iter* processuale sul quale essa si è modellata<sup>22</sup>, inducono a ritenere che spetterà in principio all'autorità giudiziaria, nel corso di un giudizio promosso dal soggetto leso dalla decisione degli organi di giustizia interna, reagire avverso l'esercizio della potestà regolamentare ritenuto lesivo della propria sfera di attribuzioni costituzionali<sup>23</sup>. Poiché, inoltre, l'autodichia è istituto profondamente radicato nel nostro ordinamento, la cui vigenza è riconosciuta dalla costante giurisprudenza costituzionale<sup>24</sup>, internazionale<sup>25</sup> e di legittimità<sup>26</sup>, si ritiene che, in presenza di una decisione di un – per usare una formula sintetica – organo di autodichia, difficilmente un giudice potrebbe affermare la propria giurisdizione senza prima investire della questione la Corte costituzionale. La stessa sentenza in esame, del resto, ha riconosciuto che *“le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse (sentenza n. 78 del 1984). Né la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari «e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del di-*

---

sprudenza in materia; v., da ultimo, la sent. n. 115 del 2014. La questione è stata approfonditamente trattata in dottrina; cfr. A. PACE, *L'art. 68, comma 1, Cost. e la “svolta” interpretativa della Corte costituzionale nelle sentt. nn. 10 e 11/2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 85 ss; M. LUCIANI, *Il «modello» della sentenza n°1150 del 1988*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, 332 ss, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, cit., 31 ss.; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 57 ss; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 72 ss.; L. PESOLE, *Verso la scomparsa dei conflitti sull'insindacabilità parlamentare?*, in *Giur. cost.*, 2009, 2158.

<sup>22</sup> Non senza resistenze da parte della dottrina: v., ad esempio, A. PACE, *Giurisdizione e insindacabilità parlamentare nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001, 31 ss; S. BARTOLE, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 57 ss; F. SORRENTINO, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 72 ss. *Contra* M. LUCIANI, *Il «modello» della sentenza n°1150 del 1988*, in *Immunità e giurisdizione*, cit., 331 ss.

<sup>23</sup> In questo senso anche G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, cit., 1 sgg., che individua una serie di casi in cui il giudice ordinario o amministrativo potrebbe proporre un conflitto di attribuzioni nei confronti delle Camere.

<sup>24</sup> Cfr. le già citate sentt. nn. 129 del 1981, 154 del 1985, 379 del 1996, nonché, da ultimo, la stessa sentenza in commento.

<sup>25</sup> Corte EDU, Sez. II, sent. 28 aprile 2009, ricc. nn. 17214/05, 20329/05 e 42113/04, *Savino ed altri c. Italia*.

<sup>26</sup> Cfr., *ex multis*, Cass. civ., Sez. Un., sent. n. 16267 del 2002 e Cass. civ., Sez. Un., sent. n. 11019 del 2004. Da ultimo, Cass. civ., Sez. Un., ord. n. 2288 del 2014 ha rinviato a nuovo ruolo la trattazione della causa in attesa della pubblicazione della sentenza in esame, chiarendo, però, che dall'accoglimento della questione di legittimità costituzionale sarebbe dipesa la stessa *“ricorribilità in cassazione ex art. 111 Cost., comma 7, contro le decisioni degli organi giudicanti dei detti organi costituzionali”*.

ritto parlamentare» (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)<sup>27</sup>. Esiste dunque ovviamente uno spazio entro il quale l'autodichia è legittimamente prevista e disciplinata dai regolamenti e legittimamente esercitata dagli organi di giurisdizione interna. Orbene: poiché la valutazione dell'estensione della guarentigia non può che essere affidata, in prima battuta, all'organo in favore del quale tale prerogativa è riconosciuta, ne deriva che spetterà in principio al potere che si senta leso nella propria sfera di attribuzioni dall'esercizio della prerogativa altrui attivare il giudizio per conflitto di attribuzione innanzi la Corte costituzionale.

Cionondimeno, non si può escludere che si possa verificare il caso in cui siano i due rami del Parlamento a proporre conflitto avverso le decisioni dell'autorità giudiziaria adottate in pretesa violazione delle norme regolamentari rilevanti, laddove, ad esempio, sia direttamente il giudice amministrativo o ordinario a rigettare l'eventuale eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla difesa delle Camere, affermando la propria giurisdizione in relazione alla cognizione di controversie concernenti le assemblee parlamentari<sup>28</sup>.

Quanto poi all'individuazione delle parti legittimate a resistere in giudizio, si rileva che la Corte costituzionale ha riconosciuto in più occasioni la legittimazione ad essere parte di un conflitto di attribuzione ad organi interni alle Camere, quali, ad esempio, le Commissioni parlamentari d'inchiesta<sup>29</sup>, la Commissione parlamentare inquirente per i giudizi di accusa<sup>30</sup> e la

---

<sup>27</sup> Sent. n. 120 del 2014, *Considerato in diritto*, par. 4.3.

<sup>28</sup> Lo rileva anche A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle camere*, cit., 15, nota 52. Per quanto riguarda la prassi precedente, ricorda G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali. L'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei Deputati, 2013, Vol. 1, 280, che tale eventualità non si è mai verificata, sebbene vi fossero state spinte in tal senso. L'Autore ricorda, in particolare, il caso dell'ord. TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, n. 188 del 1996, "in cui fu affermata la giurisdizione del g.a. in relazione ad una controversia insorta tra la Camera ed una ditta in occasione dello svolgimento di una procedura di gara a licitazione privata per l'affidamento di un appalto di servizi. A causa di tale pronuncia, l'Ufficio di Presidenza decise di sottoporre all'Assemblea la proposta di sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Consulta nei confronti del TAR per il Lazio (Cfr. Bollettino degli Organi collegiali del 16 aprile 1996, n. 26), ma, a quanto consta, detta deliberazione non ebbe alcun seguito". Ricorda, ancora, il caso delle sentt. Cass., S.U., nn. 136 e 204 del 1999, con cui si affermava la giurisdizione del giudice ordinario sulle contestazioni riguardanti atti della Camera relativi alla erogazione di contributi finanziari a partiti politici, a titolo di concorso per le spese sostenute per l'elezione dei consigli regionali, ai sensi della l. n. 659 del 1981, rilevando a tal proposito che "anche in tale occasione, pur essendosi aperto un intenso dibattito interno, si è deciso, almeno per il momento, di soprassedere sulla possibilità di reinvestire la Corte costituzionale della questione circa l'ambito di estensione dell'autodichia, benché sussistessero serie ragioni per contestare quanto affermato dalla Cassazione". Non può escludersi che la sentenza in commento solleciti un'interpretazione estensiva da parte dei giudici dell'ambito della propria giurisdizione e, conseguentemente, induca le Camere a servirsi dello strumento del conflitto di attribuzioni. Per le ragioni già evidenziate, però, si ritiene che la magistratura e il giudice amministrativo non possano prescindere dall'intervento della Corte e che, pertanto, saranno in principio loro a dover assumere l'onere della proposizione del conflitto.

<sup>29</sup> Ordd. nn. 228 e 229 del 1975; sent. n. 231 del 1975; ord. n. 73 del 2006; sent. n. 241 del 2007.

<sup>30</sup> Sent. n. 13 del 1975.

Commissione parlamentare per l'indirizzo e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi<sup>31</sup>, riconoscendo a tali organi la competenza a dichiarare in via definitiva la volontà del Parlamento. In particolare, con riferimento alle Commissioni parlamentari d'inchiesta, la Corte costituzionale ha sottolineato "l'indipendenza di cui [esse] godono, durante il corso del loro mandato", "anche nei confronti delle Camere, le quali, come non potrebbero procedere esse stesse, direttamente, ad inchieste ex art. 82 Cost., così nemmeno sono autorizzate ad interferire nelle deliberazioni adottate dalle Commissioni medesime per il più proficuo svolgimento dei loro lavori"<sup>32</sup>. Anche l'indipendenza degli organi di autodichia dalla Camera di appartenenza è stata valorizzata a partire dalla già citata sentenza della Corte EDU *Savino e altri c. Italia*, con cui il nostro Paese è stato condannato per violazione dell'art. 6, par. 1, della CEDU, proprio per il profilo del difetto di indipendenza e imparzialità di quegli organi<sup>33</sup>. A seguito di tale pronuncia, le Camere hanno introdotto rilevanti innovazioni in ordine alla composizione degli organi di giustizia interna<sup>34</sup>, con cui si è inteso ovviare al contemporaneo esercizio da parte dei componenti di questi ultimi di funzioni giurisdizionali ed amministrative. In definitiva, la relativa indipendenza di cui gli organi di autodichia godono sia per il profilo della loro composizione sia con riferimento alle funzioni loro attribuite, nello svolgimento delle quali la Camera non è autorizzata ad interferire, potrebbe fornire argomentazioni in favore del riconoscimento di una loro autonoma legittimazione ad esser parte di un conflitto di attribuzione. Tale conclusione mostra però il fianco ad alcune obiezioni. Anzitutto, nel giudizio sull'estensione della prerogativa dell'autodichia oggetto del conflitto resterebbe comunque l'esercizio di un'attribuzione costituzionalmente riconosciuta alla Camera e non già specificamente a tali organi<sup>35</sup>. In tal senso sembra muoversi anche la prassi che vede la Camera e non gli organi di autodichia resistere nei giudizi instaurati avverso le decisioni di questi ultimi. È la Camera a far valere l'applicabilità della prerogativa costituzionale al caso sottoposto all'esame del giudice ordinario o amministrativo, eccependone il difetto di giurisdizione, mentre pare sfuggire alle determinazioni degli organi di autodichia la decisione di costituirsi in giudizio e di difendere quindi sia l'esclusività della propria attribuzione, sia eventualmente il merito della

---

<sup>31</sup> Sentt. nn. 171 del 1997, 49 del 1998, 502 del 2000, 69 del 2009 e 174 del 2009.

<sup>32</sup> Sent. n. 231 del 1975, cit., *Considerato in diritto*, par. 3.

<sup>33</sup> In particolare, la Corte EDU ha rilevato come la violazione del parametro convenzionale discendesse dall'appartenenza dei componenti della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza (organo giurisdizionale di ultima istanza) all'Ufficio di Presidenza, organo competente a dirimere le principali questioni amministrative della Camera, ivi comprese quelle che costituivano oggetto dei procedimenti giurisdizionali avviati dinanzi alla Sezione; sent. *Savino e altri c. Italia*, cit., par. 103 sg.

<sup>34</sup> Sulle quali si rimanda a N. LUPO, *Qualcosa incomincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009.

<sup>35</sup> In questo senso sembra muoversi la sent. n. 379 del 1996, che rigetta l'eccezione proposta dalla Procura della Repubblica secondo cui la legittimazione a proporre il conflitto sarebbe spettata non alla Camera dei deputati, bensì al suo Presidente. A tal proposito, la Corte ha chiarito che "poiché in questo caso il ricorso introduttivo del presente giudizio mira a tutelare la complessiva posizione di autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Camera dei deputati e non già una specifica attribuzione del suo presidente, legittimata a proporre il conflitto è la medesima Camera". Le stesse considerazioni sembrerebbero potersi estendere al caso che ne occupa.



propria decisione. In secondo luogo, l'insussistenza del nesso funzionale tra funzioni primarie delle Camere ed esercizio dell'autodichia potrebbe in ipotesi derivare direttamente da una norma contenuta nel regolamento e non da una mera applicazione del regolamento al caso concreto, rendendosi necessario ai fini della composizione del conflitto l'annullamento della norma medesima. In tali ipotesi, sembrerebbe necessaria quantomeno la partecipazione anche della Camera al giudizio per conflitto, ben potendo la Corte costituzionale far applicazione a tal fine del potere di individuare gli "organi interessati" cui il ricorrente ha l'onere di notificare l'atto introduttivo, ai sensi dell'art. 37, comma 4, della l. n. 87 del 1953.

Ciò chiarito con riferimento ai profili soggettivi della legittimazione al conflitto, non sembrano porsi particolari questioni in ordine alla sua ammissibilità, stante l'ormai più che consolidata giurisprudenza in materia di legittimazione dell'autorità giudiziaria e delle Camere ad agire e resistere in un conflitto tra poteri dello Stato<sup>36</sup>.

Quanto al profilo oggettivo del conflitto, la sentenza in esame sembra preludere all'emersione di una giurisprudenza sull'"inerenza" delle norme regolamentari alle funzioni primarie delle Camere. O meglio: sull'inerenza a tali funzioni primarie degli atti con cui il Parlamento esercita i poteri disciplinati dai propri regolamenti. Si tratterà di vedere come, in concreto, la Corte ricostruirà questo nuovo, peculiare, "nesso funzionale"<sup>37</sup>, con la ragionevole

---

<sup>36</sup> Sul punto, non sembrano potersi condividere le perplessità avanzate da A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle camere*, cit., *ibid.*, circa la difficile configurabilità di un conflitto tra giudici e organi di autodichia, in quanto ammettere un tale conflitto "contraddi[rebbe] implicitamente il carattere giurisdizionale degli organi interni di giustizia che si voleva riconosciuta sulla scorta della decisione della Corte EDU del 28 aprile 2009 nel caso Savino". Anche a voler ammettere la legittimazione degli organi di autodichia a essere parte in un giudizio per conflitto di attribuzione, nessuna contraddizione deriverebbe dal riconoscere a tali organi il carattere giurisdizionale. Anche la Corte costituzionale, infatti, si è riconosciuta la natura di organo giurisdizionale, non foss'altro che al fine di promuovere una questione pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE (da ultimo, v. ord. 207 del 2013), e, ciononostante, non si dubita che essa possa essere parte di un conflitto di attribuzioni avverso la magistratura. In definitiva, nella prospettiva dei conflitti conta che gli organi confliggenti appartengano a due poteri *soggettivamente* diversi, non che svolgano attività *funzionalmente* differenziate. Ciò è proprio quanto si verifica nel caso degli organi di autodichia e dell'autorità giudiziaria, che, pur svolgendo entrambi funzioni giurisdizionali (lo rileva anche L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere*, cit. 3), sono "poteri" soggettivamente diversi. A tal proposito, potrebbe farsi l'esempio, per rimanere in tema di conflitti tra le Camere e la magistratura, del conflitto tra la commissione parlamentare inquirente per i giudizi di accusa ed il giudice istruttore, risolto dalla Corte nella richiamata sent. n. 13 del 1975. L'art. 3 della l. n. 20 del 1962, infatti, riconosceva alla commissione inquirente "gli stessi poteri, compresi quelli coercitivi e cautelari, attribuiti dal codice di procedura penale al pubblico ministero nell'istruzione sommaria", nonché "gli altri poteri attribuiti al pubblico ministero dallo stesso codice salvo che sia diversamente disposto dalla presente legge". Vero è, peraltro, che anche il giudice amministrativo non appartiene all'ordine giudiziario e tuttavia i conflitti con quest'ultimo non sono deferiti alla Corte costituzionale. Vero è anche, però, che mentre giudice amministrativo e giudice ordinario sono soggetti ad un comune regime giuridico, che ha il suo vertice nella Corte di cassazione, per gli organi di autodichia e la magistratura questo regime giuridico comune trova al suo vertice la Corte costituzionale.

<sup>37</sup> *Ex multis*, sent. n. 10 del 2000, *Considerato in diritto*, par. 4.

certezza che, come già avvenuto in materia di insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, tale nozione sarà utilizzata per addivenire ad una restrizione delle prerogative costituzionali delle Camere, per come queste sono state fino ad oggi interpretate. Per conoscere il punto di equilibrio “*tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro)*”<sup>38</sup> sul quale la giurisprudenza costituzionale si assesterà, con riferimento all'istituto dell'autodichia parlamentare, è necessario attendere la soluzione dei primi conflitti. È però auspicabile che l'identificazione della linea di confine, certamente problematica stante l'elevato pregio costituzionale degli interessi in giuoco, avvenga nel segno di un effettivo equilibrio tra applicazione del diritto comune e tutela giurisdizionale, da una parte, e indipendenza e autonomia del Parlamento, dall'altra. In altre parole, il bilanciamento tra i due valori non dovrebbe risolversi, come avvenuto per altre prerogative costituzionali<sup>39</sup>, in un sostanziale snaturamento della prerogativa stessa, se è vero, come è, che le prerogative degli organi costituzionali non sono privilegi, ma strumenti per il miglior funzionamento del sistema nel suo complesso<sup>40</sup>. In altre parole, se appare certamente auspicabile un più alto livello di tutela del diritto di difesa, da ricercarsi caso per caso attraverso l'analisi della concreta applicazione da parte delle Camere delle norme regolamentari rilevanti, si ritiene che l'applicazione di “*criteri rigorosi*” e di “*stretta interpretazione*”, ai quali la Corte ammette di aver ispirato la propria giurisprudenza in materia di prerogative “difensive”, non dovrebbe dare luogo, come in passato è avvenuto, a soluzioni eccessivamente sbilanciate che mortifichino il senso stesso della previsione costituzionale dell'autonomia normativa ed organizzativa delle Camere.

### **3. La Corte costituzionale e il sindacato sui regolamenti parlamentari: prospettive future.**

Come si è visto, la sentenza in commento lega a doppio filo l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio di legittimità costituzionale ad una specifica nozione di “*forza di legge*”, ai sensi dell'art. 134, primo capoverso, Cost., dalla quale essi sono gioco-forza esclusi. Allo stesso tempo, la Corte invita la magistratura ordinaria ed il giudice amministrativo a sollevare conflitti di attribuzione aventi ad oggetto le norme regolamentari e gli atti che di queste costituiscono applicazione, lasciandone intravedere, per alcuni limitati profi-

---

<sup>38</sup> Sent. n. 379 del 1996, *Considerato in diritto*, par. 8, ripresa dalla sent. n. 120 del 2014, *Considerato in diritto*, par. 4.4.

<sup>39</sup> Si pensi, quanto all'insindacabilità delle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni, al mancato riconoscimento del nesso funzionale laddove l'opinione sia riproduttiva o esplicativa dell'attività parlamentare operata da un componente del medesimo gruppo parlamentare; da ultimo, sent. n. 39 del 2012.

<sup>40</sup> G.F. CIAURRO, Voce “*Prerogative costituzionali*”, cit., 2; sul punto, cfr. anche F. GRANDI, *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giur. cost.*, 2010, 5296 sgg.

li, ragionevoli possibilità di accoglimento. Tanto sembra sufficiente a ritenere che la chiusura nei confronti del giudizio sulle leggi sia, ormai, definitiva<sup>41</sup>.

Anzitutto, l'opzione della Corte per una nozione di "forza di legge" ancorata alla competenza dell'atto non sembra suscettibile di essere superata se non con un aperto e deciso *overruling* che, in quanto tale, non è ragionevole attendersi nel breve e medio periodo<sup>42</sup>.

In secondo luogo, una volta suggerita la via del conflitto, appare poco probabile che un giudice disattenda le indicazioni della Corte per esporsi ad una praticamente certa pronuncia di inammissibilità, anziché percorrere la strada, tutta in discesa, del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. Ne deriva che riesce difficile credere che la Corte si ritrovi ad essere investita nuovamente di una questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto una norma regolamentare.

Ancora, si ritiene che lo stabilizzarsi di una giurisprudenza sui conflitti in materia di esercizio della potestà regolamentare delle Camere farà venir meno la stessa esigenza pratica di un ripensamento dell'esclusione dei regolamenti parlamentari dal giudizio sulle leggi. In altre parole: una volta che il diritto di difesa del privato avrà trovato riconoscimento e che la ripartizione delle competenze costituzionali sarà stata ridelineata, quale interesse potrebbero avere, da una parte, il privato e, dall'altra, il giudice, a - rispettivamente - prospettare e sollevare una questione di legittimità costituzionale?

Quest'ultima osservazione merita, però, di esser approfondita. Devono, infatti, distinguersi le violazioni al diritto di difesa derivanti da un'indebita estensione dell'autodichia al di là del perimetro tracciato dalla sussistenza del nesso funzionale dalle violazioni inerenti, una volta accertato il suddetto nesso funzionale, la disciplina processuale del giudizio innanzi gli organi di autodichia.

Quanto alla prima tipologia di violazioni, può ritenersi che il livello di tutela offerto al diritto di difesa per tramite del conflitto di attribuzione non sia inevitabilmente inferiore a quello di cui il privato godrebbe ove si consentisse l'attivazione del giudizio incidentale.

Anzitutto, è noto che anche il giudizio sulle leggi non realizza che una tutela indiretta dei diritti fondamentali, sia per l'evidente motivo che nel nostro sistema di giustizia costituzionale il singolo non può adire direttamente la Corte<sup>43</sup>, sia perché tale giudizio mira a ristabi-

---

<sup>41</sup> Deve però rilevarsi che autorevole dottrina è di contrario avviso: A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 1. Secondo l'Autore, in particolare, "i tempi per il riconoscimento del «valore di legge» dei regolamenti parlamentari non sono ancora maturi ma stanno – a quanto pare – rapidamente maturando".

<sup>42</sup> Ciò è ancor più vero ove si pensi che, da un lato, è invalsa la prassi di assegnare questioni simili ai medesimi giudici relatori e che, dall'altro, il giudice estensore della pronuncia in esame è al suo primo anno di mandato.

<sup>43</sup> G. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano. Il sindacato incidentale*, Vol. I, Napoli, Jovene, 1957, 282.

lire la legalità costituzionale<sup>44</sup>, mentre la tutela dei diritti dei singoli è prospettiva che rileva solo in via mediata ed eventuale.

Vero è, poi, che la proposizione del conflitto di attribuzione spetta al potere che ritenga lesa la sua sfera di competenza e che, pertanto, il soggetto privato resterebbe privo di tutela costituzionale ove il giudice ritenesse di non sollevare il conflitto ovvero lo facesse senza rispettare le forme previste, incorrendo nell'irricevibilità o nell'inammissibilità dell'atto introduttivo. Tale circostanza, però, non sembra dirimente. Per un verso, infatti, ben potrebbe il privato argomentare nei propri atti difensivi l'opportunità di sollevare un conflitto di attribuzioni, chiedendo così al giudice di attivare il giudizio costituzionale. Per altro verso, la posizione del privato non sembra così distante da quella in cui egli si trova nel momento in cui prospetta una questione di legittimità costituzionale. Anche in tali casi, infatti, *i)* il giudice può disattendere le argomentazioni della parte in merito alla rilevanza e alla non manifesta infondatezza della questione, decidendo di non emettere l'ordinanza di rimessione; *ii)* gli eventuali vizi dell'ordinanza di rimessione, similmente a quanto avviene per i vizi del ricorso per conflitto di attribuzione, possono comportare l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, con evidente pregiudizio della parte in ipotesi favorevole all'accoglimento della questione. Quest'ultimo punto deve però essere precisato. La riproposizione di un ricorso per conflitto di attribuzione già dichiarato improcedibile per tardività della notifica o del deposito degli atti ovvero ancora dichiarato inammissibile per vizi attinenti all'esposizione delle motivazioni che sorreggono il conflitto o all'indicazione del *petitum*, è preclusa dall'*"esigenza costituzionale che il giudizio, una volta instaurato, sia concluso in termini certi non rimessi alle parti confliggenti"* e che venga *"superata la ormai palesata situazione di conflittualità e di incertezza, che non si attaglia alle questioni di equilibrio tra i poteri dello Stato, le quali invece, attenendo alle garanzie di ripartizione costituzionale delle attribuzioni, postulano che siano ristabilite certezza e definitività di rapporti, al fine di assicurare il regolare esercizio delle funzioni costituzionali"* (sent. n. 116 del 2003). Una siffatta preclusione non opera invece nel caso di riproposizione della questione di legittimità costituzionale già dichiarata inammissibile per vizi dell'ordinanza di rimessione, laddove tali vizi siano sanabili da parte del giudice *a quo*<sup>45</sup>. In questo senso, la posizione del privato è deteriore nel caso di ricorso per conflitto rispetto all'ipotesi della proposizione di questione di legittimità costituzionale. Tale circostanza, pur rilevante, non appare, però, decisiva. La Corte costituzionale, infatti, ha chiarito che il diritto alla difesa, *"intimamente legato alla esplicazione del potere giurisdizionale [...] deve essere inteso come potestà effettiva della assistenza tecnica e professionale nello svolgimento di qualsiasi processo, in modo che venga assicurato il contraddittorio e venga rimosso*

---

<sup>44</sup> L. PALADIN, *La tutela delle libertà fondamentali offerta dalle Corti costituzionali europee: spunti comparatistici*, in L. Carlassare (a cura di), *Le garanzie giurisdizionali dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 1988, 11.

<sup>45</sup> La giurisprudenza più risalente distingueva, a questo proposito, tra inammissibilità (preclusiva) e restituzione degli atti al giudice (non preclusiva). Oggi, invece, la Corte individua gli effetti nei confronti del giudice *a quo* delle proprie decisioni processuali sulla base del contenuto, decisivo o meno, delle stesse (cfr., *ex plurimis*, ord. n. 87 del 2000).

ogni ostacolo a far valere le ragioni delle parti [...] Ma, fermati questo carattere e questo significato del diritto di difesa quale è riconosciuto e proclamato dalla Costituzione, bisogna anche aggiungere che le modalità dell'esercizio sono regolate secondo le speciali caratteristiche della struttura dei singoli procedimenti, senza che le modalità stesse feriscano o menomino l'esistenza del diritto allorché di esso vengano assicurati lo scopo e la funzione sopra ricordati<sup>46</sup>. In altre parole, "il diritto di difesa deve intendersi garantito dall'art. 24 della Costituzione non in modo assoluto ed indistinto, bensì in modo condizionato, che tenga conto delle speciali caratteristiche dei singoli procedimenti: ciò sino al limite in cui adattamenti - o anche restrizioni - si appalesino giustificati, da parte del legislatore ordinario, da altre norme del sistema (sentenza n. 5 del 1965)"<sup>47</sup>. Nel caso di specie, se si considera che il privato può adire un giudice per lamentare la violazione del proprio diritto di difesa derivante dalla decisione assunta in sede di autodichia in assenza del nesso funzionale richiesto per l'operatività della prerogativa parlamentare e che, in tale sede, egli può chiedere al giudice la proposizione di un conflitto di attribuzione avverso la Camere, non sembra potersi negare che la preclusione della riproposizione del medesimo conflitto, introdotta, come visto, dalla giurisprudenza costituzionale, costituisce soltanto una delle regole processuali che caratterizzano il relativo procedimento. Essa comporta sì una restrizione, sia pur indiretta, del diritto di difesa del privato, il quale non potrà sollecitare un nuovo (ed eventualmente meglio motivato) atto introduttivo di ricorso per conflitto, ma tale restrizione risulterebbe giustificata "da altre norme, o da principi fondamentali desunti dal sistema costituzionale"<sup>48</sup>, quale, come visto, l'esigenza di certezza e definitività di rapporti tra poteri dello Stato che assicura il regolare esercizio delle funzioni costituzionali.

Né una simile limitazione appare di per sé violativa dell'art. 6 della CEDU. La Corte di Strasburgo si è ripetutamente pronunciata su fattispecie in cui la limitazione del diritto di accesso ad un giudice trovava origine in una pronuncia di irricevibilità ovvero di inammissibilità del ricorso per conflitto di attribuzione, chiarendo che, in tali casi, non le spettava "examiner in abstracto la législation et la pratique pertinentes", ma solo "rechercher si la manière dont elles ont touché les requérants a enfreint la Convention"<sup>49</sup>. Al fine di verificare se l'applicazione della regola processuale al caso concreto sia soddisfacente del parametro con-

---

<sup>46</sup> Sent. n. 46 del 1957; nello stesso senso, cfr. anche sentt. nn. 5 del 1965, 46 del 1967, 16 del 1970, 77 del 1982.

<sup>47</sup> Sent. n. 126 del 1971.

<sup>48</sup> Sent. n. 5 del 1965; nello stesso senso v. anche sent. n. 345 del 1987 e, *passim*, sent. n. 297 del 2008.

<sup>49</sup> Corte EDU, Sez. II, sent. 6 luglio 2009, ric. n. 46967/07, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, par. 78, in relazione alla sent. Corte cost. n. 305 del 2007, che aveva dichiarato il conflitto inammissibile per la mancanza nel testo del ricorso della puntuale riproduzione delle dichiarazioni pretesamente rese in difetto del nesso funzionale con le attività di deputato; nello stesso senso anche Corte EDU, Sez. II, sent. 6 luglio 2010, ric. n. 2/08, *C.G.I.L. e Cofferati n. 2 c. Italia*, par. 52, in relazione alla sent. Corte cost. n. 368 del 2007. Con riferimento ad una pronuncia di irricevibilità del conflitto per tardività del deposito del ricorso introduttivo e dell'ordinanza che ne ha dichiarato l'ammissibilità, v. Corte EDU, Sez. II, sent. 24 agosto 2011, ric. n. 26218/06, *Onorato c. Italia*, par. 56, in relazione alle ord. Corte cost. nn. 290 e 327 del 2005.

venzionale, occorre valutare se la limitazione al diritto di accesso (diritto che “*n’est pas absolu, mais peut donner lieu à des limitations implicitement admises*”) sia tale da i) non comprimere “*d’une manière ou à un point tels que le droit s’en trouve atteint dans sa substance même*”; ii) perseguire “*un but légitime*”; iii) presentare “*un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé*”<sup>50</sup>. Nel caso allora in esame, chiarito che la protezione del libero dibattito parlamentare ed il mantenimento della separazione dei poteri costituivano obiettivi legittimamente perseguiti dallo Stato, la Corte rilevava che, nel caso concreto, la pronuncia di inammissibilità della Corte costituzionale era resa a fronte di opinioni prive del nesso di funzionalità con le attività parlamentari. Di qui il difetto di proporzionalità della limitazione al diritto di difesa, con conseguente condanna del resistente. La regola processuale che impedisce al privato di sollecitare al giudice un nuovo ricorso per conflitto non viola pertanto l’art. 6 della CEDU di per sé, ma solo ove la Corte di Strasburgo rilevi, entrando nel merito della controversia, il difetto del nesso funzionale. Sicché, ai fini del giudizio dinanzi alla Corte EDU, la pronuncia che definisce in rito il conflitto di attribuzione non è né più né meno violativa della Convenzione di una sentenza di rigetto<sup>51</sup>: gli effetti di entrambe sul diritto del singolo andranno valutati alla luce della fattispecie concreta e, in particolare, della sussistenza o meno del nesso funzionale. Le medesime conclusioni trovano applicazione nei giudizi aventi ad oggetto l’esercizio della prerogativa dell’autodichia. Nel già citato caso *Savino e altri c. Italia*, infatti, la Corte EDU ha ricordato che “*elle n’a pas pour tâche de se substituer aux juridictions internes dans l’interprétation de la législation interne, ni d’examiner in abstracto la législation et la pratique internes pertinentes*”<sup>52</sup>. Anche in tali casi, pertanto, l’eventuale pronuncia di irricevibilità o di inammissibilità del conflitto di attribuzione potrà essere ritenuta violativa del parametro convenzionale solo ove resa in difetto del nesso funzionale tra esercizio dell’autodichia e funzioni primarie delle Camere.

Da un punto di vista processuale, poi, si rileva che, se alla parte nel giudizio *a quo* è riconosciuta la facoltà di costituirsi anche nel giudizio costituzionale, l’ormai consolidata giurisprudenza riconosce la peculiarità del caso in cui “*l’oggetto del conflitto sia tale da coinvolgere, in modo diretto e immediato, situazioni soggettive di terzi il cui pregiudizio o la cui salvaguardia dipendono imprescindibilmente dall’esito del conflitto*”. In tali casi la Corte “*ritiene ammissibile l’intervento di soggetti che sarebbero incisi senza possibilità di far valere le loro ragioni all’esito del giudizio relativo al conflitto*”, tale essendo la situazione in cui l’oggetto del giudizio “*incide sulla definitiva affermazione o negazione dello stesso diritto delle parti intervenienti di agire nel giudizio comune*”<sup>53</sup>. L’intervento nel giudizio per conflitto di attribuzioni,

---

<sup>50</sup> Corte EDU, Sez. II, sent. 6 luglio 2009, ric. n. 46967/07, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia*, par. 68.

<sup>51</sup> Resta la differenza che, al contrario di quanto avviene nelle pronunce di irricevibilità ed inammissibilità, nelle decisioni di rigetto la Corte costituzionale ha già valutato nel merito la sussistenza del nesso funzionale, il che, peraltro, non ha impedito alla Corte EDU di disattendere tale valutazione nella sent. Sez. IV, 12 aprile 2006, ric. n. 23053/02, *Ielo c. Italia*, resa a seguito della sent. Corte cost. n. 417 del 1999.

<sup>52</sup> Corte EDU, Sez. II, *Savino ed altri c. Italia*, cit., par. 97.

<sup>53</sup> Sent. n. 368 del 2007, *Considerato in diritto*, par. 3; nello stesso senso anche sentt. n. 274 e 305 del 2007. Alle medesime conclusioni, peraltro, la Corte è pervenuta nell’ambito dei giudizi per

se pur non modifica l'oggetto del giudizio, che rimane comunque quello della corretta delimitazione delle sfere di competenza costituzionali, assicura al privato la possibilità di argomentare la non sussistenza del nesso funzionale e, conseguentemente, l'illegittimità costituzionale dell'atto o del comportamento che hanno limitato il suo diritto ad agire in giudizio.

Ciò che, però, sembra davvero dirimente al fine di riconoscere anche alla via "indiretta" del conflitto di attribuzioni un efficace strumento per la tutela dei diritti è l'analisi della prassi e della giurisprudenza che si è venuta formando in materia di insindacabilità delle opinioni espresse ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., cui la Corte ha espressamente affermato di volersi rifare anche con riferimento alla sindacabilità dell'esercizio della potestà regolamentare.

Deve infatti osservarsi che all'indomani delle richiamate sentt. nn. 10 e 11 del 2000, la magistratura ha sollevato numerosissimi conflitti di attribuzione avverso le delibere delle Camere che si ritenevano adottate al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 68, primo comma, Cost., mostrando una spiccata sensibilità nei confronti delle esigenze di tutela del diritto di difesa dei singoli. Non sembra allora ragionevole credere che le medesime esigenze riceveranno soltanto una tiepida considerazione nell'ambito dei giudizi sull'estensione dell'autodichia delle Camere. Da un punto di vista sostanziale, poi, la giurisprudenza sull'insindacabilità delle opinioni espresse mostra una crescente attenzione del Giudice dei conflitti per la tutela dei diritti, attenzione che si è concretata nel peso via via crescente ad essi attribuito nel bilanciamento con altri valori costituzionali, quali, in particolare, l'autonomia e l'indipendenza degli organi parlamentari. Tanto, che la tutela offerta ai diritti si è di fatto allineata, pur nella diversità dei relativi giudizi, a quella apprestata sui medesimi temi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>54</sup>. Orbene: fermo restando che bisognerà attendere i prossimi sviluppi della giurisprudenza costituzionale per verificare come verrà ricostruito in concreto il nesso funzionale tra giustizia interna ed esercizio delle funzioni primarie delle Camere, sembra ragionevole ritenere che il Giudice dei conflitti abbia dalla sua gli strumenti sufficienti per garantire, nei limiti imposti dal rispetto per gli altri valori costituzionali rilevanti, il diritto di difesa del singolo, qualora esso si pretenda violato da un'illegittima estensione della giurisdizione interna delle Camere.

A una diversa conclusione sembra invece doversi pervenire nelle ipotesi in cui la violazione del diritto di difesa derivi (non già dall'assenza del nesso funzionale, ma) dalla disciplina processuale relativa ai giudizi innanzi gli organi di autodichia, pur correttamente instaurati. Si tratta, in altre parole, di quei casi in cui la violazione del parametro costituzionale non concerne più l'*an*, ma il *quomodo* dell'esercizio della prerogativa costituzionale, come avverrebbe, ad esempio, se i regolamenti parlamentari vietassero la difesa tecnica ovvero preve-

---

conflitti tra lo Stato e le Regioni, in merito alle dichiarazioni espresse dai Consiglieri regionali nell'esercizio delle loro funzioni (v., *ex plurimis*, sentt. nn. 195 del 2007 e 279 del 2008).

<sup>54</sup> In tema di rapporti tra la giurisprudenza della Corte di Strasburgo e quella della Corte costituzionale (quale riscontrabile dopo la svolta interpretativa del 2000) può rilevarsi come esse giungano oggi a risultati quantomeno analoghi, richiedendo entrambe un solido aggancio tra le dichiarazioni esterne e gli atti parlamentari.

dessero termini per l'impugnazione così ristretti da comprimere il nucleo essenziale del diritto ad agire in giudizio<sup>55</sup>. In queste ipotesi, infatti, l'attivazione del conflitto risulta più problematica, in quanto il parametro violato non atterrebbe alla "sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali"<sup>56</sup>, e, quindi, al riparto tra giurisdizione dell'autorità giudiziaria e giurisdizione degli organi di autodichia, ma concernerebbe soltanto, accertata (o accettata) la giurisdizione dei secondi, le modalità del suo svolgimento.

Difficilmente l'autorità giudiziaria potrebbe in concreto vantare un interesse a lamentare in sede di conflitto il mancato rispetto del nucleo duro del diritto di difesa da parte delle norme processuali interne ai due rami del Parlamento, laddove tale mancato rispetto non si ripercuotesse in una usurpazione o quantomeno in una lesione della propria sfera di competenza. Sicché, sia pur limitatamente a tali ipotesi, sembra doversi accogliere l'opinione secondo cui "se è pur vero che anche i ricorsi per conflitto possono essere utilizzati al fine della salvaguardia dei diritti [...] non v'è dubbio però che la via maestra per assicurarla è quella dei giudizi sulle leggi e sulle fonti ad essa «equiparate»"<sup>57</sup>. La non sottoponibilità dei regolamenti parlamentari al giudizio di legittimità costituzionale comporta che, nelle ipotesi appena descritte, l'unico rimedio attualmente esperibile da parte del privato sia la proposizione di un ricorso innanzi la Corte europea dei diritti dell'uomo<sup>58</sup>.

Deve concludersi, pertanto, che l'espressa previsione della ricorribilità in sede di conflitto di attribuzione avverso i regolamenti parlamentari e gli atti che ne costituiscono applicazione contribuisce senz'altro ad apprestare una più piena tutela dei diritti fondamentali, nel senso di restringere il perimetro della giurisdizione interna ai casi in cui sussista un nesso funzionale tra attività primarie delle Camere ed esercizio dell'autodichia. Più difficoltosa resta, invece, a Costituzione invariata<sup>59</sup>, la tutela del diritto di difesa laddove l'esercizio dell'autodichia non si risolva in una lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria.

---

<sup>55</sup> Un'altra ipotesi è quella della violazione del diritto di difesa per il profilo dell'inidoneità della composizione dell'organo giudicante a garantirne l'indipendenza; cfr. sent. *Savino e altri c. Italia*, cit.

<sup>56</sup> Art. 37, comma 1, l. n. 87 del 1953.

<sup>57</sup> A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 3., che si chiede altresì "quanto tempo ancora dovremo [...] aspettare perché le questioni poste dai giudici possano far ingresso dalla porta principale della Consulta, dopo aver percorso la via piana dei giudizi sulle leggi? Perché, insomma, si dia tutela diretta ai diritti, senza farla passare quale effetto mediato della tutela offerta al giudice?". Nello stesso senso anche A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, cit., 15, che rileva che la soluzione prospettata dalla Corte è "del tutto singolare perché la tutela dei diritti è perseguita dal Giudice delle leggi, non attraverso lo strumento tipico del giudizio di legittimità costituzionale ma, in via mediata, attraverso il conflitto di attribuzioni".

<sup>58</sup> Come si è visto, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha già avuto modo di pronunciarsi sull'autodichia parlamentare con la sent. *Savino ed altri c. Italia*, cit., sulla quale si rimanda a S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271 sgg. e B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 1051 sgg.

<sup>59</sup> Il regime della sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei regolamenti parlamentari potrebbe subire un mutamento ove venisse approvato l'emendamento dei Senn. Finocchiaro e Calde-  
rolì 3.0.1001 al disegno di legge costituzionale n. 1429, attualmente in discussione al Senato e consul-



Tale esito, peraltro, non sembra del tutto incoerente da un punto di vista sistematico. Nella delimitazione dell'esercizio dell'autodichia alle sole fattispecie connesse alle funzioni primarie delle Camere può scorgersi un ragionevole contemperamento tra le esigenze di tutela del diritto di difesa e la necessità, forte anch'essa di salda copertura costituzionale, di garantire l'indipendenza del Parlamento dall'ingerenza di altri organi costituzionali, nel senso che le prime non sono pretermesse se non nella misura strettamente (ed eccezionalmente) necessaria a garantire l'operatività della seconda. In altre parole, nel momento in cui la Corte afferma la propria competenza a giudicare sulla sussistenza dei presupposti che giustificano la deroga alla giurisdizione del giudice comune, delimitando l'ambito di applicazione della prerogativa parlamentare alle vicende e ai rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere, appare coerente con la *ratio* della prerogativa, identificabile, come si è visto, nell'esigenza di tutelare l'indipendenza parlamentare nell'organizzazione e nello svolgimento delle attività costituzionalmente spettanti, che, laddove sussiste tale nesso funzionale, sia riaffermata la competenza esclusiva del Parlamento all'esercizio della potestà regolamentare riconosciuta dalla Costituzione. Del resto, il pericolo di una deriva "fuori sistema" da parte del Parlamento, tale da minare il nucleo incompressibile del diritto alla difesa, è mitigato dall'azionabilità da parte del singolo del ricorso alla Corte EDU e dall'immediato recepimento da parte delle Camere delle indicazioni contenute nella più volte richiamata sentenza *Savino e altri c. Italia*.

---

tabile sul sito internet [www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/44283\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/44283_testi.htm). Tale emendamento, la cui portata non può in questa sede approfondita, prevede che "all'articolo 64 della Costituzione, dopo il primo comma, è inserito il seguente: «Il regolamento della Camera dei deputati garantisce i diritti delle minoranze parlamentari»". Si tratta, peraltro, di ambito diverso da quello dei diritti dei terzi esterni al Parlamento.