



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

Sezione: Diritti, Costituzione e CEDU - Organi costituzionali - Parlamento

Titolo: in corsivo *L'autodichia delle Camere di fronte alla Corte di Strasburgo*

Autore: LUCIANA PESOLE

Sentenza di riferimento: Corte europea dei diritti dell'uomo, Seconda Sezione, Decisione del 28 aprile 2009,
Savino e altri c. Italia (Ricorsi n.17214/05, n.20329/05, n.42113/04)

Parametro convenzionale: Art.6 § 1

Parole chiave: Autodichia parlamentare, Diritto ad un processo equo, Indipendenza e imparzialità del giudice

Con la decisione in oggetto la Corte EDU si pronuncia su tre ricorsi concernenti l'autodichia parlamentare, vale a dire il sistema di giurisdizione previsto all'interno delle Camere (che, come è noto, si colloca storicamente tra gli strumenti volti a preservare da ingerenze esterne l'attività posta in essere dalle Camere, analogamente a quanto avviene per altri organi costituzionali). Nel caso di specie la Corte europea è stata chiamata a pronunciarsi sul sistema di giurisdizione in vigore nella Camera dei deputati, con specifico riferimento alle controversie con il personale dipendente e a quelle concernenti le procedure di reclutamento di detto personale. Tale materia è regolata da uno dei regolamenti "minori" della Camera (il *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti*, approvato nel 1988 dall'Ufficio di Presidenza ai sensi dell'art.12, 3°co. lett.f), e 6°co., del Regolamento "maggiore"). Nel momento in cui viene emessa la decisione in esame, il sistema giurisdizionale della Camera è così articolato: è previsto un primo grado di giurisdizione dinanzi alla *Commissione giurisdizionale per il personale della Camera* ed un giudizio di appello di competenza della *Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza*.

Due dei tre ricorsi (il n.17214/05 e il n.20329/05) su cui viene chiamata a decidere la Corte di Strasburgo erano stati presentati da dipendenti della Camera (un geometra e un architetto), che rivendicavano alcune indennità lavorative. Questi ricorrenti si erano rivolti alla Corte europea contestando le decisioni d'appello della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, che, riformando le sentenze di primo grado della Commissione giurisdizionale, aveva loro negato le indennità richieste.

Il terzo ricorso (il n.42113/04) proveniva, invece, da alcuni soggetti che avevano partecipato ad un concorso per commessi parlamentari, i quali contestavano il fatto di non essere stati ammessi alle prove orali sulla base di una valutazione soltanto numerica. Anche in questo secondo caso la Sezione giurisdizionale non aveva accolto le rivendicazioni dei ricorrenti andando a riformare la



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

decisione presa in primo grado dalla Commissione giurisdizionale. I ricorrenti, prima di rivolgersi alla Corte europea, avevano fatto ricorso alla Corte di cassazione in sede di regolamento di giurisdizione (Cass., S.U., sentenza n.11019 del 2004), che aveva però negato la propria competenza in materia, riconoscendo l'intangibilità della giurisdizione interna delle Camere, anche alla luce dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n.154 del 1985, che sancisce l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari sottolineando la centralità del Parlamento, emanazione diretta della volontà popolare, nell'ambito del sistema costituzionale italiano.

Nei tre ricorsi, quindi, si contestano le decisioni assunte dalla Sezione giurisdizionale rivendicando il diritto ad un processo equo di cui all'art.6 § 1, CEDU. Più precisamente, nel caso di specie si pone il problema di stabilire se, ai sensi dell'art.6 § 1, ci si trovi di fronte ad un "tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge".

La Corte europea evidenzia preliminarmente che non ci sono le condizioni per escludere l'applicabilità dell'art.6 § 1. Tali condizioni, stabilite nel caso *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande* (ricorso n° 63235/00, Grande Camera, decisione del 19 aprile 2007), consistono in primo luogo nella esplicita esclusione da parte della legislazione nazionale del diritto di accesso ad un giudice per determinate categorie di soggetti, fondata su motivi obiettivi legati all'interesse dello Stato (in sostanza l'inapplicabilità delle garanzie previste nell'art.6 § 1 deve trovare un'esplicita giustificazione nella necessità di far prevalere l'interesse pubblico su quello individuale) (par.65). Ciò non ricorre nel caso di specie, dal momento che la Commissione e la Sezione sono sicuramente chiamate ad esercitare una funzione di tipo giurisdizionale (non c'è, quindi, l'esplicita esclusione del diritto di accesso ad un giudice) e tra i ricorrenti e lo Stato non c'è un legame speciale tale da escludere l'applicabilità delle garanzie di cui all'art.6 § 1 al fine di salvaguardare l'interesse pubblico (par. 74-78).

Passando all'esame nel merito, la Corte di Strasburgo si preoccupa innanzitutto di sottolineare che non viene messo in discussione il potere delle Camere italiane (e di altri organi costituzionali) di disporre di un sistema di giurisdizione interna. Il termine "tribunale" utilizzato dall'art.6 § 1 non deve essere necessariamente riferito ad una giurisdizione di tipo classico (par.91). L'autodichia di per sé, quindi, non pone problemi di incompatibilità rispetto all'art.6 § 1 CEDU. Si tratta, invece, di verificare se le garanzie stabilite da tale articolo possano dirsi rispettate nel caso di specie. In particolare occorre appunto accertare se la Commissione e la Sezione possano considerarsi "tribunali costituiti per legge, indipendenti e imparziali" (par.93).

I due profili in questione ("tribunale costituito per legge" e "indipendente e imparziale") vengono affrontati separatamente. In ordine al primo non viene ravvisata alcuna violazione dell'art.6 § 1. Il principio per cui il giudice deve essere costituito per legge trova il proprio fondamento nella necessità di sottrarre l'organizzazione del potere giudiziario alla discrezionalità del potere esecutivo e fare, quindi, in modo che la materia sia regolata dalla legge (par.94). La giurisdizione interna della Camera è regolata dai regolamenti parlamentari. Sul punto viene richiamato quanto affermato dalla Corte di cassazione, che a sua volta ha fatto riferimento alla



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

giurisprudenza costituzionale. I regolamenti parlamentari sono tutti espressione dell'autonomia normativa interna delle Camere, che trova il proprio fondamento in Costituzione (l'art.64, 1°co, della Costituzione italiana prevede l'adozione dei regolamenti "maggiori", che poi dispongono l'adozione di quelli minori). Tali regolamenti sono sottratti ad ogni controllo esterno (par.96). L'autonomia normativa consente al potere legislativo di evitare qualsiasi ingerenza esterna, compresa quella del potere esecutivo, e ciò non risulta in contrasto con la lettera e lo spirito dell'art.6 § 1 (par.97). Inoltre non è degno di rilievo il fatto che il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti non sia soggetto alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, in quanto si tratta comunque di un testo normativo facilmente accessibile e anche redatto in termini chiari (par.98). Sussistono, quindi, i requisiti richiesti (l'accessibilità e la prevedibilità) perché un atto normativo interno risulti in grado di fornire il necessario fondamento legale. Si deve pertanto affermare che gli organi giurisdizionali interni alla Camera hanno una sufficiente base legale ai sensi dell'art.6 § 1 (par.99).

Per quanto concerne, invece, il secondo profilo (quello relativo all'indipendenza e imparzialità), la Corte europea giunge ad una conclusione diversa. Su questo punto viene in primo luogo specificato che cosa si deve intendere con i due concetti in questione. L'indipendenza deve essere valutata tenendo conto di una serie di fattori (quali il modo di designazione dei giudici, la durata del mandato, la presenza o meno di strumenti di protezione da eventuali pressioni esterne) (par.100). L'imparzialità assume un duplice significato: può essere intesa in senso soggettivo (i singoli giudici non devono avere pregiudizi personali), o in senso oggettivo (devono sussistere garanzie sufficienti, tali da escludere qualsiasi dubbio al riguardo, indipendentemente dalla condotta personale dei singoli giudici) (par.101). L'imparzialità in senso soggettivo non assume alcun rilievo (non ci sono state lamentele al riguardo da parte dei ricorrenti). Occorre, invece, soffermare l'attenzione sull'imparzialità intesa in senso oggettivo, che deve essere valutata congiuntamente all'indipendenza (sono due nozioni strettamente connesse) (par.102). La Corte europea evidenzia il modo di designazione dei soggetti che compongono i due organi giurisdizionali della Camera. I membri della Commissione sono estratti a sorte da una lista di deputati stabilita dal Presidente, dal Segretario generale, dalle organizzazioni sindacali del personale; i membri della Sezione, che è presieduta dal Presidente della Camera, vengono scelti tra i deputati che compongono l'Ufficio di Presidenza (questi ultimi non possono essere chiamati a far parte della Commissione). Il problema dell'imparzialità-indipendenza si pone appunto per la Sezione giurisdizionale, interamente formata da deputati dell'Ufficio di Presidenza, che è l'organo competente sulle principali questioni amministrative (comprese quelle concernenti l'organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale) (par.103-104). Sono, pertanto, fondate le preoccupazioni dei ricorrenti sull'imparzialità di tale organo. Emerge uno stretto legame tra l'oggetto dei ricorsi prospettati dinanzi alla Sezione giurisdizionale (chiamata, oltre tutto, a decidere in via definitiva) e gli atti adottati dall'Ufficio di Presidenza nell'esercizio delle sue funzioni. La Corte EDU conclude sottolineando che non rientra tra i suoi compiti indicare quale delle tante soluzioni possibili sarebbe opportuno adottare per rendere il sistema giurisdizionale della Camera (con particolare riferimento alla composizione della Sezione giurisdizionale) conforme ai principi contenuti nell'art.6 § 1 (par.105).



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

*"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea
dei diritti dell'uomo di Strasburgo"*

La decisione in oggetto, se da un lato legittima pienamente in ambito CEDU l'autodichia (contrariamente a quanto ritenuto dalla dottrina italiana maggioritaria), da un altro lato evidenzia chiaramente un problema di compatibilità con i principi CEDU per quanto concerne la composizione dell'organo di appello della giurisdizione interna alla Camera. Appare sin dall'inizio chiaro che, per evitare ulteriori condanne a carico dell'Italia, bisogna fare in modo che non si ripresenti più una situazione del genere, vale a dire un ricorso alla Corte di Strasburgo avente ad oggetto una decisione della Sezione giurisdizionale composta nel modo che si è visto. Il che significa auspicare una modifica dei Regolamenti parlamentari che possa ovviare al problema in questione.

L'aspetto degno di maggiore attenzione alla fine di questa vicenda processuale va ravvisato proprio nelle conseguenze che la decisione CEDU ha prodotto in ambito parlamentare. Nel luglio 2009, vale a dire pochi mesi dopo la pronuncia in questione, la Camera dei deputati approva alcune modifiche al Regolamento maggiore. In particolare, per quanto interessa in questa sede, viene modificato il 6°co. dell'art.12, che prima attribuiva all'Ufficio di Presidenza il compito di giudicare in via definitiva sui ricorsi alla Camera, mentre adesso stabilisce che con regolamento dell'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi di giurisdizione interna di primo e secondo grado e che, soprattutto, i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi. Viene così eliminato il problema principale individuato dalla Corte EDU: non c'è più coincidenza tra i soggetti che compongono l'Ufficio di Presidenza (competente, come si è visto, su tutte le principali questioni amministrative della Camera) e quelli inseriti nell'organo giurisdizionale d'appello. Successivamente, nell'ottobre 2009, viene modificato anche il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, che si conforma alle modifiche apportate al Regolamento maggiore. Al posto della Sezione giurisdizionale è ora previsto come organo di secondo grado un *Collegio d'appello*, composto da deputati con una specifica competenza professionale nominati dal Presidente della Camera (i quali, ai sensi del nuovo art.12, 6°co., del Regolamento maggiore non possono essere membri dell'Ufficio di Presidenza). Sono, inoltre, significative anche altre modifiche introdotte nel Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, che tengono conto in qualche modo di ulteriori problemi sollevati dai ricorrenti dinanzi alla Corte EDU, sebbene non considerati rilevanti ai fini decisori. Si fa riferimento, in particolare, all'introduzione della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del Regolamento in questione e alla previsione della pubblicità delle udienze (anche se solo ad istanza di parte e apprezzata dal Presidente dell'organo giurisdizionale in questione) (sul punto v. quanto era stato evidenziato dai ricorrenti: rispettivamente par.80 e par.85). Nel complesso si tratta di modifiche che vanno nel senso di un progressivo avvicinamento del sistema giurisdizionale interno alla Camera a quello della giurisdizione amministrativa esterna.

Ciò che, però, rileva in questa sede è il fatto inedito di una decisione CEDU che, pur avendo manifestato pieno rispetto nei confronti dei sistemi di autodichia, è stata comunque in grado di indurre una modifica dei regolamenti parlamentari, andando così a toccare (per quanto in modo indiretto) il cuore dell'autonomia parlamentare. E' stato svolto in sostanza un giudizio di legittimità dei regolamenti parlamentari (rispetto al parametro CEDU), che non ha precedenti, neanche



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI PERUGIA
DIPARTIMENTO DI DIRITTO PUBBLICO

"L'effettività dei diritti alla luce della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo"

nell'ambito della giurisdizione nazionale (tuttora fondata sui principi fissati dalla Corte costituzionale con la sentenza n.154 del 1985).

Precedenti

Corte eur. dir. uomo: caso *Vilho Eskelinen et autres c. Finlande*, ricorso n° 63235/00 (sulle condizioni necessarie per escludere nei confronti di alcune categorie di soggetti l'applicabilità delle garanzie previste dall'art.6 § 1 CEDU).

Profili di diritto interno

Corte costituzionale, sentenza n.154 del 1985 (sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e, quindi, sull'intangibilità della sfera di autonomia interna alle Camere);

Cassazione civile, s.u., sentenza 10 giugno 2004, n.11019 (sull'incompetenza della giurisdizione comune a giudicare dei ricorsi di competenza della giurisdizione interna alle Camere).

Riferimenti bibliografici

N. Occhiocupo, voce *Autodichia*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988;

G. Malinconico, *La Corte Europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, 6 maggio 2009, in www.federalismi.it, n.9/2009;

G. Malinconico, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei Regolamenti di tutela della Camera dei deputati*, 18 novembre 2009, in www.federalismi.it, n.22/2009;

G. Pelella, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, 1077 ss.;

B. Randazzo, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale dir. amm.*, 2009, 1051 ss.