

Civile Ord. Sez.U Num. 18265 Anno 2019

Presidente: PETITTI STEFANO

Relatore: TRIA LUCIA

Data pubblicazione: 08/07/2019

ORDINANZA

sul ricorso 26700-2018 proposto da:

[REDAZIONE], elettivamente domiciliato in ROMA, VIALE
[REDAZIONE] [REDAZIONE] presso lo studio dell'avvocato
ROBERTO RIGHI, che lo rappresenta e difende unitamente
all'avvocato [REDAZIONE]

- **ricorrente** -

contro

275
19

CAMERA [REDACTED] in persona del legale rappresentante pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA [REDACTED]
[REDACTED] presso l'AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO;

- controricorrente -

nonchè contro

UFFICIO DI PRESIDENZA [REDACTED]; ADEI DEPUTATI;

- intimato -

per regolamento di giurisdizione in relazione al giudizio pendente n. 19/2018 della CAMERA DEI DEPUTATI.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 07/05/2019 dal Consigliere [REDACTED];

lette le conclusioni scritte del Sostituto Procuratore Generale [REDACTED] che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

RITENUTO

che il prof. [REDACTED] – dopo aver proposto ricorso al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati al fine di ottenere sia l'annullamento della deliberazione 12 luglio 2018, n. 14 dell'Ufficio di Presidenza della stessa Camera per effetto della quale ha subito, con decorrenza 1 gennaio 2019, una decurtazione del 44,41% dell'assegno vitalizio in godimento come ex parlamentare sia l'accertamento del proprio diritto a percepire il vitalizio nella misura che gli era stata attribuita – con l'attuale ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione chiede, sulla base di un unico articolato motivo, che venga dichiarata la non spettanza della giurisdizione sulla controversia al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati e la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario o, in subordine, della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo;

che la Camera dei deputati, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, resiste, con controricorso, chiedendo, in via principale, che il ricorso sia dichiarato inammissibile non essendo il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione esperibile con riguardo ad un procedimento incardinato davanti al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati, che è un organo di autodichia estraneo alla organizzazione della giurisdizione e alla relativa potestà regolatoria delle Sezioni Unite della Corte di cassazione;

che, in subordine, la controricorrente chiede che sia dichiarata la sussistenza della giurisdizione domestica del Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati in merito alla controversia già instaurata dal prof. Armaroli in quella sede;

che il ricorso è stato avviato alla trattazione in camera di consiglio sulla base delle conclusioni scritte del pubblico ministero, ai sensi dell'art. 380-ter cod. proc. civ., il quale ha chiesto la dichiarazione di inammissibilità del ricorso;

che, in prossimità della camera di consiglio, il ricorrente ha depositato una memoria illustrativa nella quale, dopo aver contestato la tesi della controricorrente sull'inammissibilità del ricorso, ha ribadito la propria richiesta di dichiarazione della sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario.

CONSIDERATO

che con il motivo di ricorso si sostiene, in sintesi, che ritenere che la presente controversia rientri nell'autodichia della Camera dei deputati integrerebbe la contestuale violazione di molteplici disposizioni della Costituzione, fra le quali l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della CEDU, come si evince anche dalle sentenze della Corte costituzionale n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, le quali hanno delineato una nozione di autodichia ristretta, riferibile soltanto ai rapporti dei dipendenti delle Camere e non

comprendiva di controversie che riguardino direttamente o indirettamente "soggetti terzi", fra i quali rientrerebbe anche il ricorrente che non è più parlamentare dal 2001;

che, del resto, l'autodichia è di carattere eccezionale rispetto alla giurisdizione e, come risulta anche dal parere del Consiglio di Stato 3 agosto 2018, n. 2016 reso sulla presente riforma della disciplina dei cosiddetti "vitalizi" spettanti ai parlamentari cessati dal mandato, la soluzione migliore in materia sarebbe quella di una legge che preveda il trattamento in termini generali, rimettendone al regolamento la concreta quantificazione, come accade per legge n. 1261 del 1965 per le "indennità" dei parlamentari;

che, secondo il ricorrente, quella indicata – oltre a dimostrare l'inesistenza di una riserva di regolamento parlamentare – è una soluzione costituzionalmente obbligata in quanto si tratta di incidere su un diritto soggettivo in godimento che si è consolidato al momento della cessazione del mandato parlamentare;

che, peraltro, la riserva di legge in materia è confermata, ad avviso del ricorrente, anche dagli artt. 23 e 53 Cost.;

che, passando all'esame del presente ricorso, deve essere in primo luogo precisato che ricorrono i requisiti oggettivi per la proposizione del regolamento preventivo, diversamente da quanto si sostiene nel controricorso della Camera dei deputati;

che va, al riguardo, ricordato che nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite è stato precisato che per autodichia si intende, comunemente, la capacità di una istituzione – ed in particolar modo degli organi costituzionali che siano muniti di autonomia organizzativa e contabile – di decidere direttamente, con giudizio dei propri organi, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni senza che istituzioni giurisdizionali esterne possano esercitare sui relativi atti controlli e sindacati di sorta, applicando la disciplina normativa

che gli stessi organi si sono dati nelle materie trattate (vedi, per tutte: Cass. SU 17 marzo 2010, n. 6529);

che, quindi, come sottolineato anche nelle sentenze della Corte costituzionale n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, l'autodichia costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale;

che, come già rilevato da questa Corte (vedi, per tutte: Cass. SU 4 maggio 2018, n. 10775) nella citata sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017 sono altresì contenute le seguenti significative precisazioni:

a) i collegi dell'autodichia, benché siano "interni" all'organo costituzionale di appartenenza e quindi estranei all'organizzazione della giurisdizione, tuttavia sono tenuti al rispetto della "grande regola" del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, essendo questa una scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, che non può conoscere eccezioni (Corte cost., sentenza n. 238 del 2014);

b) infatti, i suddetti collegi oggi, in seguito alle ultime modifiche, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità e sono quindi chiamati a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie loro attribuite come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia;

c) per quanto qui interessa, presso la Camera dei Deputati – e presso il Senato della Repubblica – le controversie in argomento si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli

procedimentali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio;

d) è da escludere, quindi, che tali collegi siano stati configurati quali giudici speciali ex art. 102 Cost., sicché avverso le loro decisioni non è neppure ipotizzabile il ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost., essendo la sottrazione delle decisioni stesse al controllo della giurisdizione comune, in definitiva, un riflesso dell'autonomia degli organi costituzionali in cui sono inseriti;

e) ma il carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività degli organi di autodichia, posti in posizione d'indipendenza, li rende giudici ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971);

che, peraltro, ancorché la normativa di base applicata dai suindicati collegi – regolamenti parlamentari “maggiori” e “minori”, integrati da atti ad essi equiparati, come le delibere dell’Ufficio di Presidenza (Cass. SU 16 aprile 2018, n. 9337) – sia sottratta al sindacato di legittimità costituzionale e le decisioni ivi assunte siano del pari immuni rispetto al sindacato di legittimità previsto dall’art. 111, settimo comma, Cost. (trattandosi di decisioni rese al di fuori di alcuna giurisdizione speciale, vedi Cass. SU 19 giugno 2018, n. 16153 e n. 16155), tuttavia non può ipotizzarsi la sottrazione anche alla verifica che compete per intero a queste Sezioni Unite in sede di regolamento preventivo di giurisdizione;

che, invero, tale verifica riguarda il fondamento costituzionale per l’esercizio del potere decisorio degli organi di autodichia ed è finalizzata ad accertare se esiste un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica, anche alla luce del “confine” entro il quale legittimamente

possono essere previste l'autonomia normativa degli organi costituzionali e l'attribuzione della decisione di eventuali controversie agli organi di autodichia, quale delineato nella sentenza della Corte costituzionale nella sentenza n. 262 del 2017 cit. (vedi, in tal senso: Cass. SU 17 marzo 2010, n. 6529 cit.; nonché Cass. SU 29 dicembre 2014, n. 27396);

che una simile verifica è, quindi, diretta ad accertare se gli organi di autodichia (nella presente fattispecie della Camera dei Deputati) possano essere considerati, in relazione alla singola controversia volta per volta evidenziata nei ricorsi, una sede decisoria "bensì peculiare ma non estranea alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti" (vedi Cass. SU n. 6529 del 2010 cit.), ivi compreso il rispetto del proprio ambito di attribuzione;

che, del resto, la finalizzazione dell'autodichia a garantire meglio la speciale autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali comporta che sia riconosciuta l'utilizzabilità di uno strumento – peraltro non impugnatorio, quale è il regolamento preventivo di giurisdizione – idoneo a stabilire se la regolamentazione e la decisione delle controversie sui diritti attribuite agli organi di "giurisdizione domestica o interna" risultino conformi all'art. 2, primo comma, Cost. e all'art. 3 Cost., oltre che all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia;

che, d'altra parte, la diversità di sfera applicativa rispettivamente dell'art. 41 cod. proc. civ. e dell'art. 111, settimo comma, Cost. che ne risulta è del tutto fisiologica al sistema e deriva dall'essere il regolamento preventivo di giurisdizione un rimedio non impugnatorio diretto ad una pronuncia con efficacia panprocessuale, al quale non si applicano le preclusioni previste per l'altro mezzo (vedi, per tutte: Cass. SU 20 ottobre 2016, n. 21260);

che, tuttavia, il presente ricorso per regolamento preventivo è inammissibile, per una diversa ragione di seguito esposta;

che, com'è noto, il regolamento preventivo di giurisdizione costituisce uno strumento preventivo (e facoltativo) diretto all'immediata e definitiva soluzione delle questioni attinenti alla giurisdizione, il quale, in linea teorica, è utilizzabile anche dallo stesso soggetto che ha scelto il giudice della cui giurisdizione abbia poi avuto motivo di dubitare a seguito delle contestazioni dell'altra parte, ovvero di un proprio spontaneo ripensamento (vedi, per tutte: Cass. SU 15 dicembre 1977, n. 5466);

che, infatti, per costante giurisprudenza di queste Sezioni Unite – in ragione della posizione istituzionale della Suprema Corte, della forza esterna della sua pronuncia e dello specifico impatto che essa esercita sulla ragionevole durata del processo – la proposizione del regolamento preventivo di giurisdizione è consentita a ciascuna parte, e quindi anche all'attore nel giudizio di merito, ma non ad libitum;

che tale facoltà può essere esercitata da chi ha introdotto il giudizio di merito e scelto il giudice cui rivolgersi soltanto in presenza di dubbi ragionevoli sui limiti esterni della giurisdizione del giudice adito e, quindi, di un interesse concreto ed immediato ad una risoluzione della questione da parte delle Sezioni Unite, in via definitiva ed immodificabile, al fine di evitare che la relativa risoluzione in sede di merito possa incorrere in successive modifiche nel corso del giudizio, così ritardando la definizione della causa e frustando l'attuazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo (Cass. SU 21 settembre 2006, n. 20504; Cass. SU 27 gennaio 2011, n. 1876; Cass. SU 12 luglio 2011, n. 15237; Cass. SU 16 dicembre 2013, n. 27990; Cass. SU 2 febbraio 2016, n. 1918; Cass. SU 20 ottobre 2016, n. 21260; Cass. SU 18 dicembre 2018, n. 32727);

che, pertanto, l'esperibilità del regolamento preventivo di giurisdizione ad opera della parte che ha adito il giudice deve essere negata qualora, alla stregua della natura della controversia e delle deduzioni del convenuto, non sia profilabile l'eventualità di una declinatoria della giurisdizione di detto giudice e di una conseguente inutilità dell'attività processuale già svolta (Cass. SU 17 novembre 1984, n. 5836; Cass. SU 30 giugno 2008, n. 17776);

che, nella specie, come ha rilevato anche il Pubblico Ministero, il [REDACTED] ha correttamente proposto il proprio ricorso al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati;

che dato l'oggetto della controversia, l'attribuzione della decisione sulla presente controversia a tale Consiglio non può che considerarsi pacifica, tanto più alla luce dei recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale (spec. sentenza n. 262 del 2017 cit.) intervenuti prima della proposizione del suddetto ricorso al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati;

che, pertanto, va affermata l'insussistenza dell'interesse del ricorrente, giuridicamente rilevante e tutelabile, ad avviare il presente giudizio per regolamento preventivo;

che, infatti, il ricorso proposto dall'[REDACTED] in sede di autodichia ha ad oggetto l'impugnazione della deliberazione 12 luglio 2018, n. 14 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (per effetto della quale il ricorrente ha subito, con decorrenza 1 gennaio 2019, una decurtazione del 44,41% dell'assegno vitalizio in godimento come ex parlamentare) e l'accertamento del proprio diritto a percepire il vitalizio nella misura che gli era stata attribuita;

che, come risulta confermato anche dal parere del Consiglio di Stato richiamato dal ricorrente, gli assegni vitalizi dovuti, in dipendenza della cessazione dalla carica, a favore dei parlamentari si collegano all'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio del mandato pubblico;

che tale indennità, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego (Corte cost., sentenza n. 289 del 1994 e, nello stesso senso: Cass. 1 ottobre 2010, n. 20538; Cass. 20 giugno 2012, n. 10177; Cass. 10 febbraio 2017, n. 3589), essendosi sottolineato che la sua attribuzione ai membri del Parlamento, a norma dell'art. 69 Cost., è finalizzata a garantire il libero svolgimento del mandato;

che, in particolare, si è rilevato che il principio enunciato dall'art. 69 Cost. – "I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge" – che rappresenta un ribaltamento della formula adottata dallo Statuto albertino, deve essere considerato come una delle garanzie dell'effettività dei collegati principi della libertà di scelta dei propri rappresentati da parte degli elettori (art. 48 Cost.), dell'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.) e del libero esercizio delle funzioni del parlamentare senza vincolo di mandato (art. 67 Cost.);

che, in altre parole, dal suddetto collegamento tra indennità parlamentare e assegno vitalizio si desume che così come l'assenza di emolumento disincentiverebbe l'accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa; allo stesso modo l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale;

che, pertanto, se il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato – sebbene esso non trovi specifica menzione nella Costituzione, a differenza dell'indennità

prevista nell'art. 69 Cost. – può dirsi che la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima ratio di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alla cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato;

che anche se la rispettiva disciplina sostanziale dei due istituti è rinvenibile in fonti differenti, visto che solo per l'indennità è prevista la riserva di legge (che tuttora trova riscontro nella legge 31 ottobre 1965, n. 1261), è indubbio che entrambi gli istituti rientrino nell'ambito della normativa "da qualificare come di diritto singolare" che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dagli artt. 64, primo comma, 66 e 68 Cost. (Corte cost., sentenze n. 66 del 1964 e n. 24 del 1968 nonché sentenza n. 379 del 1996);

che l'anzidetta derivazione dell'assegno vitalizio dall'indennità parlamentare esclude che rispetto alle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio dell'ex parlamentare e alla relativa entità l'ex parlamentare possa essere considerato "soggetto terzo" solo perché la sua carica è cessata;

che da quanto si è detto deriva che le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell'autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento e quindi rientra nell'ambito della suindicata normativa di "diritto singolare" la cui applicazione consente il superamento anche del principio dell'unicità della giurisdizione, in base al quale il giudice ordinario è dotato della giurisdizione generale e i giudici speciali previsti dalla Costituzione operano in via meramente derogatoria e

sulla base di previsioni legislative (principio che, invece, trova applicazione ad esempio per le controversie originate dalla rimodulazione in riduzione dell'assegno vitalizio erogato a consiglieri regionali cessati dalla carica; vedi: Cass. SU 20 luglio 2016, n. 14920);

che, del resto, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 262 del 2017 gli organi di giurisdizione domestica del Parlamento non sono giudici speciali e, peraltro, neppure rappresentano l'unica eccezione prevista nel nostro ordinamento al fondamentale principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni (ordinari ed amministrativi);

che, ad esempio, una ipotesi di autodichia che trova diretto fondamento nella Costituzione, cui si accompagna la speculare carenza assoluta di giurisdizione dei giudici ordinari ed amministrativi (vedi Cass. SU n. 8119 del 2006; n. 9151 del 2008; n. 6529 del 2010), è quella prevista dall'art. 66 della Carta in base al quale ciascuna Camera ha il potere di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità;

che per altre forme di autodichia il fondamento nella Costituzione è solo indiretto, come accade per la giurisdizione domestica nelle controversie di impiego dei dipendenti del Parlamento, della quale entrambe le Camere si sono munite nell'esercizio del potere regolamentare loro attribuito dall'art. 64 Cost., primo comma, adottando per il funzionamento di tale giurisdizione interna regolamenti minori (Cass. SU n. 6529 del 2010 cit. nonché Corte cost., sentenza n. 262 del 2017 cit.);

che la previsione dell'autodichia per le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari, come si è detto, trova fondamento nella normativa "da qualificare come di diritto

singolare" che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare di indipendenza e autonomia loro riconosciuta dagli artt. 64, primo comma, 66 e 68 Cost.;

che, peraltro, l'esistenza di una sfera di autonomia speciale garantita alle Camere in cui va inserita anche l'autodichia in oggetto, non esclude, in linea teorica l'utilizzabilità del regolamento preventivo di giurisdizione – nei limiti e per le finalità dianzi precisati – né esclude la legittimazione degli organi di autodichia a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (Corte cost., sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971);

che, pertanto, nella specie, le violazioni dei diritti fondamentali prospettate dal ricorrente ed eventuali dubbi di legittimità costituzionale delle norme di legge cui i regolamenti parlamentari e le fonti di autonomia in genere fanno rinvio che rilevino per la decisione della controversia, possono essere evidenziati anche davanti al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati adito;

che, in sintesi, deve escludersi l'ammissibilità del presente ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione per l'assorbente ragione che non si profila l'eventualità che l'organo di autodichia al quale il ricorrente si è rivolto possa non decidere la controversia e che quindi l'attività già svolta in quella sede dal ricorrente possa risultare inutile, in considerazione della natura della controversia stessa e delle deduzioni della Camera dei deputati convenuta;

che pur essendo da escludere, per quel che si è detto, che, in questa sede, vi sia spazio per l'esame di una qualsiasi censura riguardante la misura e l'attribuzione degli assegni vitalizi degli ex parlamentari, tuttavia la suddetta formula conclusiva appare la più appropriata, visto che è anche da escludere che possa propriamente

parlarsi di "difetto assoluto di giurisdizione", dato il carattere sostanzialmente giurisdizionale dal punto di vista oggettivo riconosciuto dalla Corte costituzionale alle funzioni svolte dagli organi di autodichia nell'esame delle controversie loro attribuite (vedi: Cass. SU 16 aprile 2018, n. 9337; Cass. SU 4 maggio 2018, n. 10775) e l'utilizzabilità (nei limiti indicati) del regolamento preventivo di giurisdizione;

che, in conclusione, il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione va dichiarato inammissibile;

che la complessità e la sostanziale novità delle questioni alla base della istanza di regolamento preventivo di giurisdizione costituiscono idonee ragioni per disporre l'integrale compensazione tra le parti le spese del presente regolamento

P.Q.M.

La Corte, a Sezioni Unite, dichiara inammissibile il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione. Spese compensate.

Così deciso in Roma, il 7 maggio 2019.

Corte di Costituzionalità