

**Causa Savino e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 28 aprile 2009 (ricorsi nn. 17214/05 20329/05 42113/04)**

Con riferimento alla conoscibilità dei regolamenti camerati, dichiara non sussistente la violazione dell'art. 6 della Convenzione, giacché i regolamenti parlamentari sono in definitiva sufficientemente conoscibili, quantomeno da chi si rapporta direttamente con le Camere come i loro dipendenti o aspiranti tali.

In relazione alla configurazione del sistema di giustizia interna della Camera dei deputati (c.d. autodichia) vigente al momento del ricorso, ed in particolare alla composizione degli organi giurisdizionali interni, constatata la violazione dell'art. 6 della Convenzione, limitatamente al solo organo d'appello (la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza).

**Fatto.** La causa prende le mosse da distinti ricorsi promossi da due dipendenti della Camera dei deputati, sig.ri Savino e Persichetti, e da un gruppo di concorrenti esclusi da una procedura concorsuale (sig.ri Borgo ed altri), davanti agli organi di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati.

I primi avevano impugnato davanti alla Commissione giurisdizionale per il personale il silenzio-rifiuto dell'Amministrazione maturato sulla loro istanza diretta ad ottenere il pagamento degli «incentivi di progettazione» previsti dall'articolo 18 della legge n. 109 del 1994, nonché il pagamento dell'assicurazione professionale pure previsto dalla normativa statale e, limitatamente al ricorso del sig. Savino, il riconoscimento formale della qualifica di direttore dei lavori, in relazione ad alcune opere realizzate presso la Camera.

Gli altri ricorrenti, candidati esclusi dalla prova orale del concorso pubblico per esami, bandito dall'Amministrazione della Camera dei deputati nel 2000 per l'assunzione di centotrenta «commessi parlamentari», avevano impugnato tale esclusione davanti alla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, chiedendo, in via cautelare, la sospensione degli effetti del provvedimento di esclusione e quindi l'ammissione con riserva alle successive fasi concorsuali; nel merito, l'annullamento definitivo della valutazione negativa effettuata dalla Commissione di concorso e la statuizione dell'obbligo di ricorreggere gli elaborati in modo che fossero estrinsecate in maniera esplicita e puntuale le ragioni del giudizio assegnato.

In primo grado i suddetti ricorsi vennero accolti: in particolare, la Commissione giurisdizionale accolse parzialmente i ricorsi presentati dai sig.ri Savino e Persichetti, disponendo il pagamento degli incentivi di progettazione. Quanto ai ricorsi presentati dai candidati esclusi alle prove orali del concorso per commesso parlamentare, la medesima Commissione giurisdizionale ordinò la riammissione con riserva dei ricorrenti alle prove orali nonché la correzione degli elaborati in modo che fosse maggiormente trasparente l'iter logico-giuridico del nuovo giudizio compiuto dal Seggio di concorso.

Tali pronunce vennero però sovvertite in secondo grado davanti all'organo d'appello di tutela giurisdizionale interna. Infatti, la Sezione giurisdizionale accolse i ricorsi proposti dall'Amministrazione della Camera e annullò per l'effetto le impuginate sentenze della Commissione giurisdizionale di primo grado.

I ricorrenti Borgo ed altri impugnarono le citate sentenze della Sezione giurisdizionale innanzi alla Corte di cassazione chiedendo che – previa rimessione alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento della Camera – venisse dichiarato il difetto di giurisdizione dell'organo che aveva pronunciato la sentenza impugnata e la rimessione della causa al giudice competente; o, in subordine, che la decisione censurata venisse cassata per violazione di legge e per omessa e contraddittoria motivazione e la causa fosse decisa nel merito.

Con sentenza n. 11019 del 2004, le Sezioni unite civili della Corte di cassazione dichiararono inammissibili i ricorsi per difetto di giurisdizione del giudice comune e confermarono la piena validità del sistema dell'autodichia della Camera dei deputati.

I ricorrenti sopra citati hanno quindi proposto ricorso alla Corte europea di Strasburgo al fine di far accertare la violazione da parte dello Stato italiano, e per esso della Camera dei deputati, dell'art. 6, comma 1, della Convenzione dei diritti del 1950, che prevede il diritto a un equo processo a opera di un giudice terzo e imparziale stabilito per legge. In particolare, essi contestavano che gli organi di tutela giurisdizionale interna (Commissione per il personale e Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, che si erano pronunciati sulle loro doglianze) potessero essere considerati alla stregua di 'giudici stabiliti per legge', giacché le fonti giuridiche che li prevedono non sono leggi statali ma regolamenti interni a un ramo del Parlamento. In secondo luogo, lamentavano la scarsa conoscibilità di tali fonti, non pubblicate nella Gazzetta ufficiale della Repubblica, nonché la non imparzialità degli organi decidenti le controversie, trattandosi di organi costituiti da parlamentari. Peraltro, l'organismo d'appello sarebbe stato identificabile con quello titolare dei poteri normativi e amministrativi della Camera.

**Diritto.** La Corte, dopo aver respinto l'eccezione del Governo relativa alla non applicabilità al caso di specie dell'art. 6 CEDU – avendo ritenuto che nei casi di specie non fosse in gioco l'esercizio della pubblica amministrazione o uno speciale legame fiduciario tra lo Stato e i ricorrenti tale da giustificare la loro esclusione dai diritti garantiti dalla Convenzione – ha esaminato le doglianze di merito dei ricorsi riuniti.

I ricorrenti, con il primo motivo di ricorso, lamentavano che gli organi giudicanti interni non fossero "costituiti dalla legge" ma previsti da un regolamento interno alla Camera e quindi non potessero rivestire i caratteri di una giurisdizione precostituita in senso proprio (e ciò in violazione dell'art. 6 della Convenzione). Su questo punto, la Corte ha rammentato che nella sua giurisprudenza la nozione di legge non è intesa in senso meramente formale ma in senso sostanziale. È legge in senso sostanziale quella fonte giuridica che sia sottratta alla mutevole discrezionalità del potere esecutivo e che sia ragionevolmente conoscibile e prevedibile dai consociati.

Da questo punto di vista, la Corte non ha condiviso gli argomenti dei ricorrenti, affermando invece che il combinato disposto del Regolamento generale della Camera (art. 12) e del regolamento sulla tutela giurisdizionale del personale (un regolamento c.d. minore) fossero in senso sostanziale assimilabili a una legge.

Quanto al requisito della "accessibilità" del Regolamento sulla tutela giurisdizionale, la Corte ha ritenuto che la mancata pubblicazione di tale testo normativo sulla Gazzetta ufficiale non inficiasse in sé l'accessibilità del regolamento, a condizione che gli interessati potessero agevolmente consultarlo. Alla luce della materia disciplinata da tale regolamento, ossia la regolamentazione delle procedure giudiziarie interne della Camera dei deputati, la sua pubblicazione in una gazzetta a diffusione interna è sufficiente, secondo la Corte, a soddisfare il criterio di accessibilità previsto dalla Convenzione. Del resto, i ricorrenti non avevano denunciato di aver riscontrato difficoltà nella ricerca del testo in questione. Infine, la Corte ha osservato che le disposizioni rilevanti erano redatte in termini sufficientemente chiari da consentire ad ogni avente diritto di conoscere le regole disciplinanti la procedura dinanzi alla Commissione ed alla Sezione.

Con il secondo motivo di ricorso i ricorrenti lamentavano che gli organi giudicanti interni non fossero veri giudici, poiché costituiti da deputati (vale a dire da soggetti appartenenti allo stesso organo dei cui atti o comportamenti i ricorrenti si dolevano) e poiché in ultima analisi non indipendenti giacché – limitatamente alla competenza d'appello – costituiti dalle stesse persone in possesso del potere normativo e amministrativo interno all'ordinamento parlamentare (e ciò ancora in violazione dell'art. 6 della Convenzione).

Sotto questo profilo, la Corte ha condiviso solo in parte gli argomenti dei ricorrenti.

Essa infatti ha affermato che l'indipendenza del giudice costituisce requisito per la cui sussistenza l'art. 6 non richiede necessariamente l'incardinamento in un diverso ordine, purché i giudici siano totalmente indipendenti dal potere esecutivo e da entrambe le parti del giudizio. Quanto poi al requisito dell'imparzialità, la Corte ha affermato che questa sussiste quando manchi un pregiudizio e comunque non vi siano legittimi sospetti che i singoli componenti il collegio giudicante agiranno per partito preso.

Date queste premesse – ed escluso ogni rilievo sull'imparzialità soggettiva, che i ricorrenti non avevano invocato – la Corte ha sottolineato che il meccanismo del sorteggio dei membri e della loro incompatibilità con la funzione di membro dell'Ufficio di Presidenza (*id est* l'organo di vertice amministrativo della Camera) valevoli per gli organi di primo grado fossero elementi sufficienti per ritenere tali organi alla stregua di giudici indipendenti per gli affari loro devoluti dal regolamento interno.

Quanto invece all'organo d'appello (ossia la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza) la Corte ha rilevato la mancanza dell'elemento dell'indipendenza, giacché l'organo titolato a esprimere in via definitiva la volontà normativo-amministrativa interna alla Camera era il medesimo che giudicava sulle controversie che insorgono sulle materie gestite dall'Ufficio di Presidenza. Da questo punto di vista, lo SGUP – ad avviso della Corte - non poteva essere considerato un organo giudicante indipendente. A tale riguardo la Corte ha affermato che il semplice fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati fossero scelti tra i deputati membri della Camera non poteva di per sé far sorgere dubbi in merito all'indipendenza di tali giurisdizioni.

Tuttavia, è stato rilevato che la Sezione, organo d'appello che delibera in modo definitivo, era interamente costituita da membri dell'Ufficio di Presidenza, ossia dall'organo della Camera dei deputati competente per regolare le principali questioni amministrative della Camera, ivi comprese quelle riguardanti la compatibilità e l'organizzazione dei concorsi per il reclutamento del personale. In particolare, ha osservato la Corte che il protocollo aggiuntivo al regolamento di contabilità della Camera dei deputati nonché il regolamento dei concorsi, entrambi oggetto dei rispettivi ricorsi dei ricorrenti, fossero atti adottati dall'Ufficio di Presidenza nel quadro delle sue competenze normative. Inoltre, la Camera dei deputati è rappresentata dinanzi alla Sezione dal Segretario generale, anch'egli nominato dall'Ufficio di Presidenza.

La Corte pertanto non ha ravvisato la violazione dell'art. 6 della Convenzione né in relazione alla base giuridica della previsione degli organi dell'autodichia né in relazione alla composizione di tali organi in primo grado, bensì con riferimento al solo organo d'appello.

Per questo motivo, ha assegnato ai ricorrenti la somma complessiva di 10.000,00 euro ciascuno (comprensiva di spese).