

ANTONELLO LO CALZO

Assegnista di ricerca di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi del Sannio
alocalzo@unisannio.it

**IL NUOVO “PERIMETRO” DELL’AUTODICCHIA DEGLI
ORGANI COSTITUZIONALI. RECENTI TENDENZE
DELLA GIUSTIZIA DOMESTICA DOPO LA SVOLTA DELLE
SENTENZE DELLA CORTE COSTITUZIONALE N.
120/2014 E N. 262/2017**

**THE NEW “PERIMETER” OF THE “AUTODICCHIA” OF THE
CONSTITUTIONAL BODIES. RECENT TRENDS IN DOMESTIC
JURISDICTION AFTER THE TURNING POINT OF THE
JUDGEMENTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT NO. 120/2014
AND NO. 262/2017**

SINTESI

Il tema dell'autodichia è stato al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale degli ultimi anni, fino a trovare un nuovo assetto nella pronuncia della Corte costituzionale n. 262/2017, la quale ha respinto il conflitto di attribuzioni promosso dalla Corte di cassazione contro le disposizioni dei Regolamenti parlamentari (e della Presidenza della Repubblica) che istituivano forme di giurisdizione domestica, ma, allo stesso tempo, ha fornito una serie di ulteriori elementi per “ridefinire” i confini dell'autodichia che, strettamente connessa all'autonomia normativa degli organi costituzionali, non potrebbe andare oltre i limiti assegnati a quest'ultima.

Da ciò hanno tratto origine quelle decisioni, prevalentemente dei giudici amministrativi, dirette a negare l'ammissibilità dell'autodichia per soggetti terzi rispetto all'organo.

Inoltre, la citata sentenza ha fornito indicazioni per conformare l'autodichia secondo un modello processuale rispettoso dei principi costituzionali, costituendo l'occasione per la revisione dei “tribunali” domestici di altri organi costituzionali.

A partire dal 2017, quindi, il dibattito dottrinale e giurisprudenziale intorno alla legittimità della giustizia domestica si è assopito, mentre tale istituto è andato incontro ad una “nuova” stabilizzazione nel sistema costituzionale, orientata secondo diversi e più rigidi vincoli.

ABSTRACT

The theme of “autodichia” has been at the centre of the debate of doctrine and case law in recent years, until a new balance was found in the judgement of the Constitutional Court no. 262/2017, which rejected the conflict of powers raised by the Court of Cassation against the provisions of the Parliamentary Regalement (and of the President of the Republic) which established forms of domestic jurisdiction, but, at the same time, provided a series of further elements to “redefine” the boundaries of “autodichia” which, strictly connected to the normative autonomy of the constitutional bodies, could not go beyond the limits assigned to the latter.

This judgement was the basis of a series of decisions, mainly of administrative judges, aimed at denying the admissibility of autodichia for “third parties” with respect to the body.

Furthermore, the aforementioned judgement provided indications for conforming the “autodichia” to a procedural model that respects constitutional principles and providing the occasion for the reform of the domestic “courts” of other constitutional bodies.

Therefore, starting from 2017, the doctrinal and jurisprudential debate around the legitimacy of domestic justice has subsided, while “autodichia” had a “new” stabilization in the constitutional system, oriented according to different and more rigid constraints.

PAROLE CHIAVE: autodichia, giustizia domestica, giurisdizione, Parlamento, autonomia parlamentare.

KEYWORDS: autodichia, domestic jurisdiction, jurisdiction, Parliament, parliamentary autonomy.

INDICE: 1. Premessa. Le “quattro stagioni” dell'autodichia. – 1.1. *Segue*. Tra il “prima” e il “dopo” della giustizia domestica: lo “spartiacque” degli anni 2014-2017 come momento di “riperimetrazione”. – 2. Il (parziale, ma perentorio) tramonto dell'autodichia per i “terzi” nella giurisprudenza amministrativa e della Corte di cassazione dell'ultimo triennio. – 3. Giurisdizione in materia di vitalizi degli ex parlamentari come residua forma di autodichia delle Camere per i “terzi non dipendenti” e impatto delle “ordinanze gemelle del 2019” della Corte di cassazione sul riparto di giurisdizione e sulla conformazione della giustizia domestica. – 4. La riforma del “Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale” e il modello dell'autodichia della Presidenza della Repubblica. – 5. L'autodichia torna a Strasburgo. La Corte EDU chiude nuovamente la “porta” alle censure “convenzionali” sulla giustizia domestica italiana. – 6. Ai confini tra autodichia e pandemia. Le recenti decisioni del giudice domestico sul possesso della Certificazione verde Covid-19 ai fini dell'accesso alle sedi parlamentari. – 7. Conclusioni. Verso un nuovo equilibrio: la fine della “stagione” dell'attacco costituzionale all'autodichia e la sua “stabilizzazione” nel sistema.

1. Premessa. Le “quattro stagioni” dell'autodichia

Le vicende che attengono allo studio dell'autodichia degli organi costituzionali sono peculiari. Si tratta di un tema che, a differenza di altri che pure riguardano la “vita” delle istituzioni, non si segnala per un particolare “impatto” mediatico, essendo per lo più legato a fenomeni di “nicchia” nel funzionamento degli organi¹, tuttavia, è allo stesso tempo un fenomeno che condensa complesse implicazioni sul piano giuridico, sia perché si colloca in maniera trasversale rispetto a diversi settori disciplinari (con implicazioni che spaziano dal Diritto costituzionale al Diritto amministrativo, dal Diritto processuale al Diritto del lavoro o al Diritto civile)², sia perché tocca più profili di rilievo pubblicistico che vanno dal rapporto tra poteri dello Stato (essendo dotati di forme di giustizia domestica quasi tutti gli organi costituzionali), alla garanzia dei diritti fondamentali dei soggetti interessati (rilevanti su un piano non solo processuale, ma anche sostanziale).

1 Emblematica è la formula che, ormai più di 30 anni fa, aveva utilizzato P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle camere*, in *Dir. soc.*, 1990, 133, per puntualizzare come «qualcuno potrebbe dedurne che trattasi di questione limitata, in senso quantitativo e qualitativo. Ma sbaglierebbe. Quando sono implicati principi costituzionali, il numero non conta, perché devono essere misurati con il metro dell'efficacia (valore + forza), non dell'uso (n legittimati × n atti)».

2 Non a caso il tema dell'autodichia è stato oggetto di attenzione sia da parte degli studiosi del diritto sostanziale, in particolare costituzionale e amministrativo, sia da parte degli studiosi del diritto processuale, ciascuno secondo le proprie specifiche sensibilità. Tant'è che l'autodichia è per lo più qualificata in dottrina, secondo la prospettiva tradizionale, come una deroga alla sindacabilità di tutti gli atti amministrativi in sede giurisdizionale. Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Amministrazione, giurisdizione, legislazione (breve spunto sui rapporti tra funzioni di governo)*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2019, 1, 655. Sull'autodichia come vero e proprio “diniego di giustizia” N. OCCHIOUPO, “Sovranità” delle camere e “diniego di giustizia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 245 ss.

Le implicazioni giuridiche sono notevoli quindi, difficilmente contenibili nei limiti di un lavoro che dovrebbe connotarsi per l'incisività del taglio³. Fatte le dovute premesse di inquadramento, pertanto, si intende – da un punto di vista metodologico – soffermare l'attenzione su un aspetto di maggiore attualità, vale a dire su quel processo di “perimetrazione” e “ridefinizione” cui la giustizia domestica è stata sottoposta a partire dalle decisioni della Corte costituzionale che, nel triennio 2014-2017, sembrano averne ormai radicato la legittimazione nel sistema. In realtà, come si avrà modo di osservare, le questioni rimaste “aperte”, pur a seguito dell'intervento del Giudice costituzionale, sono numerose e, soprattutto, di problematica soluzione, tanto che era difficile immaginare il superamento di ogni conflittualità, tale da non dar luogo allo svilupparsi di ulteriori vicende giudiziarie.

La stessa definizione di autodichia è problematica. Come si è in altra sede osservato⁴, per autodichia si intende talvolta ogni “attività valutativa e di giudizio degli organi costituzionali sottratta al controllo esterno del giudice comune”, tuttavia, nella sua accezione più ristretta, essa identifica «*la potestà di risolvere tramite propri organi interni le controversie insorgenti con il personale dipendente o, addirittura, in alcune ipotesi, con i terzi che fossero venuti “in contatto” nelle proprie attività con le aree riservate all'organo*»⁵. Questa seconda opzione sembra da preferire in quanto non ogni sottrazione alla giurisdizione comune è riconducibile ai medesimi principi e alla medesima *ratio*. Ad esempio, si è soliti ricondurre alla nozione di autodichia l'istituto della verifica dei poteri e delle decisioni sulle cause di ine-

3 Volendo restare agli anni più recenti, infatti, diversi sono stati i lavori monografici dedicati al tema con particolare profondità di analisi e argomentazione. Su tutti: L. BRUNETTI, *L'autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Aspetti, revisioni, evoluzioni*, Giappichelli, Torino, 2019; I. DIACO, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, Aracne, Roma, 2018; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018; A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Jovene, Napoli, 2018.

4 A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 1.

5 A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 1, 141.

leggibilità e incompatibilità di cui all'art. 66 Cost.⁶, tuttavia, diverso sarebbe in tal caso il fondamento della riserva, potendo questa essere ricondotta a quelle eccezioni espresse all'operatività della regola generale della tutela giurisdizionale ordinaria (art.102 Cost.), previste esplicitamente dalla Costituzione, in maniera analoga a quanto essa dispone all'art. 103 Cost. Nel caso dell'autodichia in senso "stretto", invece, tale fondamento positivo non sembra immediatamente rinvenibile ed è stato ricondotto dalla Corte costituzionale, anche recentemente con la sentenza n. 262/2017, ad una implicita manifestazione del principio dell'autonomia degli organi costituzionali.

Tenendo ferma questa accezione di autodichia è possibile rilevare come l'istituto abbia attraversato diverse "stagioni" dell'esperienza costituzionale, sia nel periodo repubblicano che statutario, trovando una più sistematica definizione dogmatica nella giurisprudenza costituzionale degli anni 2014 e 2017. Se si volesse identificare un "prima" e un "dopo" dell'autodichia questo andrebbe molto probabilmente collocato in quest'ultimo breve arco temporale, dove il Giudice delle leggi ha dapprima lasciato intravedere uno spiraglio circa la censura della giurisdizione domestica, in particolare quella relativa al personale dipendente, per poi chiudere (definitivamente?) alle censure di ordine sostanziale, seppur con qualche solida apertura (concernente alcune peculiari tipologie di autodichia dei "terzi").

Una prima lunga fase dell'autodichia potrebbe essere metaforicamente definita "nebulosa", in quanto affonda le proprie radici in un remoto passato

6 Cfr. D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione... imprudente*, in *Giur. cost.*, 2008, 2695 ss. P. PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Cacucci, Bari, 2010. *Contra*, E. MALFATTI, *Natura e controlli dei decreti presidenziali di nomina dei senatori a vita*, in *Foro it.*, 1994, I, 3176, osserva che, nonostante tale prerogativa venga sovente definita quale forma di "autodichia" delle Camere, «il richiamo di quest'ultimo concetto a proposito della verifica dei poteri è abbastanza singolare dato che esso viene tradizionalmente utilizzato per giustificare la potestà di autoamministrazione, in relazione a dotazioni e spese, e l'attività svolta esclusivamente dalle camere per comporre le controversie col personale dipendente». Recentemente S. GALDIERI, *Autodichia del parlamento: giustizia domestica e verifica dei poteri*, in *Cammino Diritto*, 2019, 6.

costituzionale, risalente al periodo statutario⁷, e si protrae addirittura fino alla metà degli anni '80 del XX secolo, collocandosi la sua fine tra l'adozione della sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985 e le riforme dei Regolamenti interni di Camera e Senato che davano una sistemazione in chiave "giurisdizionale" alla trattazione dei ricorsi del personale⁸. L'uso della metafora, quindi, non vuole indicare una remota e insondabile origine dell'istituto, piuttosto la protratta "indefinitezza" della sua natura, collocata a metà strada tra la giurisdizione materiale e il potere di amministrazione. I ricorsi del personale dipendente erano rivolti e trattati dagli stessi organi di amministrazione delle Camere, secondo moduli che non avevano chiari riscontri nel diritto positivo e una precisa predeterminazione di carattere processuale. Solo all'indomani della sentenza n. 154/1985, e delle critiche sostanziali che la Corte costituzionale aveva riservato all'istituto in un *obiter* della decisione⁹, le Camere giunsero alla risoluzione di

7 Sin dalle prime occasioni in cui il concetto di autodichia fa la sua comparsa nelle elaborazioni della dottrina essa viene connessa all'autonomia del Parlamento in quanto, come osserva G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Fratelli Bocca, Torino, 1913, 408, nessun controllo era ammissibile sulla gestione finanziaria dell'organo e «*a nessun reclamo o ricorso ad autorità estranea alla Camera (salve le eventuali controversie giudiziarie civili) sono soggetti i provvedimenti che concernono la carriera e la disciplina di impiegati ed inservienti*». Tradizionalmente si è soliti discorrere dell'autodichia a partire da quella delle Camere perché, vista la sua "antica" connessione all'autonomia parlamentare, risalente addirittura all'epoca statutaria, ha costituito il "modello" a cui si sono ispirate le più recenti forme di autodichia di organi che hanno fatto la loro comparsa soltanto con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e che necessitavano di un analogo apparato autonomistico (in particolare la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale).

8 Si tratta delle riforme operate al Senato con il Nuovo regolamento degli uffici e dei servizi del 1 febbraio 1988, n. 6314, e alla Camera con il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti del 16 maggio 1988, n. 420. Sul punto si vedano R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi del personale*, in C. D'ORTA e F. GARELLA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997 321 ss.; G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Riv. amm. rep. it.*, 2011, 254 ss.

9 Si allude al passaggio della sentenza Corte cost., 23 maggio 1985, n. 154, par. 4.4. Cons. diritto, in cui il Giudice delle leggi dubita della compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali e con le disposizioni delle Convenzioni internazionali in quanto «*indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia*». Sulla decisione si vedano G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, 1774 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione, tra sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, 424 ss.; N. OCCHIOCUPO, *"Sovranità" delle camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 254 ss.

adottare una specifica disciplina procedurale diretta a regolare nel dettaglio il rito “domestico”¹⁰.

Tali rilevanti eventi integrano la seconda stagione dell'autodichia che può essere definita, quindi, come quella della “procedimentalizzazione regolamentare”, vale a dire quel momento in cui finalmente l'autodichia esce dalle indefinite nebbie dell'autonomia degli organi costituzionali per assumere vesti, almeno formalmente, “giurisdizionali”. Dopo il 1988 esiste un vero e proprio giudice domestico, prima vi era commistione non solo soggettiva, ma anche di funzioni in capo ad organi di amministrazione interna¹¹.

La terza “stagione” prende avvio a partire da una certa “insoddisfazione” palesata in dottrina e in parte della giurisprudenza rispetto alle conclusioni cui era giunta la Corte costituzionale con la sentenza n. 154/1985 la quale, pur contenendo significativi rilievi critici rispetto alla compatibilità costituzionale dell'autodichia, concludeva per una dichiarazione di inammissibilità formulata sulla base di argomenti puramente formali che attenevano all'inidoneità dei Regolamenti parlamentari a costituire oggetto di sindacato in via incidentale da parte della Corte¹².

10 Sul punto A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004, 188.

11 L'argomento “storico” è ribadito, in particolare, da P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle camere*, cit., 138; in tal senso anche G. BUONOMO, *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 2013, 933 ss. Contrariamente si tende a collocare la nascita dell'autodichia non al momento della sua positiva “procedimentalizzazione”, bensì in un momento anteriore come accessorio dell'autonomia parlamentare. Cfr. S. GATTAMELATA, *La compatibilità dell'autodichia con il sistema repubblicano: parola alla Consulta*, in *Amministrativamente*, 2016, 1-2, 10 ss.; e, più di recente, L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia, i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 1, 16 ss.

12 La Corte costituzionale era chiamata a pronunciarsi, in via incidentale, sulla legittimità costituzionale dell'art. 12, comma 1, Reg. Senato, nella parte in cui affidava al Consiglio di presidenza l'adozione dei provvedimenti relativi al personale. Il Giudice delle leggi perveniva ad una dichiarazione di inammissibilità della questione sulla scorta di un duplice argomento, di natura formale e sostanziale. In primo luogo, la Corte accoglieva un'interpretazione estremamente rigida dell'art. 134 Cost. che, nel definire gli oggetti del giudizio di costituzionalità, si limitava ad enunciare le leggi e gli atti con forza di legge, tra i quali non potrebbero essere compresi i Regolamenti parlamentari. In secondo luogo, la Costituzione, nel definire i tratti della forma di governo, avrebbe posto il Parlamento al centro del sistema, dotandolo di una «*indipendenza garantita*» nei confronti di ogni altro potere; in sostanza «*il Parlamento [...] in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento*

Questa fase, che può essere definita della “critica costituzionale”, si caratterizza per i tentativi compiuti in dottrina – portando avanti tesi elaborate già a partire dai decenni precedenti¹³ – di mettere in evidenza i vari aspetti conflittuali dell'autodichia con i diritti fondamentali attinenti alla tutela giurisdizionale consacrati in Costituzione. Tali argomentazioni hanno trovato numerosi “sbocchi” giudiziali, sia davanti alla Corte di cassazione¹⁴, ma soprattutto – a partire dall'ordinanza della Corte di cassazione 6 maggio 2013, n. 10400¹⁵ – davanti alla Corte costituzionale, la quale, con due note sentenze sulle quali ci soffermeremo a breve, ha posto fine a questa fase e dato apertura ad una quarta e ultima stagione, definibile come quella della “perimetrazione” dell'autodichia. Una fase che si protrae fino all'attualità e che ha visto molteplici interventi da parte dei giudici comuni – ordinario e amministrativo – finalizzati a definire gli ambiti di estensione della giurisdizione domestica, facendo applicazione dei precetti elaborati dal giudice delle leggi. Ed è proprio su questa quarta e ultima stagione dell'autodichia che il presente contributo intende soffermarsi, non senza aver illustrato i passaggi fondamentali delle sentenze 9 maggio 2014, n.

diretto della Costituzione, hanno una “peculiarità e dimensione” [...] che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra tra le guarantee disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere».

13 In particolare, sin dagli anni '70, in dottrina si sottolineava la dubbia conformità dell'autodichia ai principi costituzionali che regolano la garanzia giurisdizionale dei diritti. L'approccio seguito, quindi, tendeva ad affrontare il problema della costituzionalità attraverso il raffronto con i principi del giusto processo e della garanzia del diritto individuale ad un giudice (del dipendente in primo luogo), leso dalla riserva di cognizione in capo ai giudici domestici (ammesso che esistessero in senso “lato” prima delle riforme regolamentari del 1988). Solo in tempi recenti ha avuto maggiore (e prevalente) considerazione un diverso argomento, tendente a collegare – in un rapporto biunivoco – l'autodichia all'autonomia normativa degli organi costituzionali. Al riguardo, e per ulteriori indicazioni bibliografiche, si veda A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 141 s.

14 Cass. civ., S.U., 28 novembre 1985, n. 6943; Cass. civ., S.U., 10 aprile 1986, n. 2546; Cass. civ., S.U., 23 aprile 1986, n. 2861; Cass. civ., 18 novembre 1988, n. 6241; Cass. civ., S.U., 10 giugno 2004, n. 11019; Cass. civ., S.U., 27 luglio 2004, n. 14085.

15 Con tale ordinanza, a distanza di oltre quindici anni dalla precedente ord. 11 luglio 1977, n. 356, (seguita dopo qualche anno dalle ordinanze 23 marzo 1981, n. 135 e n. 136), la Corte di cassazione tornava ad investire, in via incidentale, la Corte costituzionale della questione di legittimità dei Regolamenti parlamentari, nella parte in cui legittimavano l'esistenza di forme di giustizia domestica.

120 (rel. Amato), e 13 dicembre 2017, n. 262 (rel. Amato, red. Zanon), che hanno introdotto tale ultima, delicata fase.

1.1. Segue. Tra il “prima” e il “dopo” della giustizia domestica: lo “spartiacque” degli anni 2014-2017 come momento di “riperimetrazione”

La sentenza n. 120/2014¹⁶ costituisce, quindi, la prima occasione, dopo il 1985, in cui la Corte costituzionale torna a pronunciarsi sulla legittimità dell'autodichia, sempre attraverso la via incidentale, pervenendo ad una nuova decisione di inammissibilità, la quale, però, si segnala per interessanti spunti di analisi che la differenziano notevolmente dalla più remota pronuncia.

In sintesi, possono individuarsi tre passaggi estremamente significativi che avevano lasciato presagire (in dottrina)¹⁷, un possibile, diverso orientamento futuro sulla legittimità sostanziale della giustizia domestica.

In primo luogo, la Corte ribadisce un concetto già chiaramente espresso nel 1985: i Regolamenti parlamentari non possono costituire oggetto di sindacato in via incidentale. Tuttavia, mentre in passato adduceva al riguardo sia ragioni formali che sostanziali, nella sentenza n. 120 sembra mantenere soltanto l'argomento formale, dato dall'interpretazione rigorosa dell'art. 134 Cost., tralasciando, invece, quello sostanziale, legato all'indipendenza guarentigata delle Camere¹⁸. Ciò non consente, ad opinione della Corte, di sottrarre i Regolamenti

16 Sulla quale si vedano i commenti di G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum cost.*, 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi*, 2014, 10; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato*, in *Federalismi*, 2014, 10; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2110 ss.; C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 1, 141 ss.

17 Soprattutto l'uso dell'argomento comparatistico, secondo il quale l'autodichia sarebbe istituito sconosciuto o ormai del tutto superato in altri ordinamenti, lasciava trasparire una posizione critica della Corte costituzionale, la quale avrebbe “potenzialmente” potuto trovare esplicitazione in un successivo giudizio per conflitto di attribuzioni. Cfr. P. PASSAGLIA, *Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Un'indagine relativa al periodo Gennaio 2005-Giugno 2015*, in *Consulta Online*, 2015, 2, 603.

18 Osserva al riguardo G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflagage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, 2015, 3, 8 s., che l'esclusione da parte della Corte si fon-

a qualsiasi forma di sindacato, dato che l'unico limite deriverebbe dalla supposta carenza di "forza di legge" e, quindi, dalla non riconducibilità al novero degli atti che l'art. 134 Cost. ritiene passibili di controllo in via incidentale. Infatti, i Regolamenti parlamentari non sono, *«come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza»*.

Ciò apre al secondo argomento di rilievo, vale a dire all'eventualità che i Regolamenti possano essere oggetto di sindacato attraverso conflitto di attribuzioni. Infatti, i Regolamenti si "muovono" entro ambiti di competenza determinati, i quali definiscono lo "statuto di garanzia" degli organi, in modo particolare per quanto attiene all'esercizio di quelle funzioni che la Corte definisce "primarie".

Mentre ciò appare piuttosto chiaro, se non intuitivo, non altrettanto – secondo la Corte (terzo argomento) – si può dire per la disciplina dei rapporti con il personale dipendente e con i terzi, nonché per la risoluzione delle relative controversie. D'altra parte, per ciò che si colloca al di fuori del menzionato "statuto di garanzia" dovrebbe trovare applicazione la "grande regola dello Stato di diritto" e *«il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti»*. L'indipendenza delle Camere non potrebbe automaticamente tradursi in una violazione di diritti reputati fondamentali, ragion per cui si pone la necessità di verificare la delimitazione e il rispetto degli ambiti di competenza riservati all'organo, al fine di evitare che questi possano indebitamente incidere sulla sfera di attribuzioni spettanti ad altro organo (in questo caso, giurisdizionale). Tale verifica è in definitiva rimessa alla Corte costituzionale, nella sede del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

derebbe esclusivamente *«su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico»*.

Sulla scorta di tale indicazione la Corte di cassazione torna, a stretto giro, a sottoporre la questione al Giudice costituzionale, ma attraverso la via del conflitto di attribuzioni¹⁹.

Ciò ha condotto all'adozione della fondamentale, quanto controversa²⁰, sentenza n. 262/2017²¹, la quale ha definito i principi cui tutt'oggi la giurisprudenza comune e domestica si ispira, aprendo ad una nuova fase dell'autodichia, non tanto incentrata sulla "critica a tutto campo" dell'istituto, quanto piuttosto su una serie di interventi "settoriali", diretti a "puntellare" i delicati confini che il Giudice costituzionale aveva tracciato in via generale.

Non era mancato chi in dottrina avesse letto la sentenza n. 262 nel segno della continuità con la sentenza n. 120, quasi ne costituisse il naturale completamento, la risposta al suggerimento metodologico che quest'ultima aveva proposto con l'indicazione del conflitto quale strumento di sindacato dell'autodichia²². Tuttavia, una tale asserzione richiederebbe un approfondimento di riflessione, se non altro perché la vicende decisionali della sentenza del 2017 sono state particolarmente "sofferte"²³ e, inoltre, perché la soluzione adottata non

19 Addirittura promuovendo due conflitti distinti, uno avverso l'autodichia del Senato e l'altro avverso l'autodichia della Presidenza della Repubblica, entrambi prontamente ammessi, rispettivamente con le ordinanze 7 luglio 2015, n. 137 e n. 138.

20 Tra le espressioni più colorite sicuramente quella di G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum cost.*, 2018, 1, 1, che ha definito la sentenza "urticante".

21 Si vedano a commento, senza pretesa di esaustività, N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum cost.*, 2017, 12; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, 2017, 24; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2838 ss.; E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2017, 2844 ss.; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 204 ss.; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi*, 2018, 15; G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Ambiente diritto*, 23 marzo 2018.

22 In questo senso F. PERCHIUNNO, *L'autodichia: parametri di legittimità costituzionale e garanzie giurisdizionali*, in *Annali del Dipartimento Jonico*, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro", Anno VI, Edizioni SGE, Taranto, 2018, 324. In verità la discontinuità tra le due decisioni, seppur con innegabili profili di continuità, è rilevabile sotto più aspetti. Cfr. M. MANGANARO, *L'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*, in *Osservatorio AIC*, 2018, 3, 348 ss.

23 La vicenda si è protratta per anni davanti alla Corte costituzionale, oggetto di due diverse camere di consiglio, intervallate da un rinvio a nuovo ruolo, nonché esempio di uno di quei rari, quanto significativi, casi di sostituzione del giudice relatore con altro giudice per la reda-

appare, per così dire, a “rime obbligate”, scostandosi da quella che, almeno all'apparenza, sembrava essere la tesi *in pectore* dell'iniziale relatore (poi sostituito per la redazione da altro giudice)²⁴.

Per ragioni espositive, nonostante le implicazioni sul piano giuridico siano notevoli e richiedano ben altro approfondimento, è possibile, anche per la sentenza n. 262/2017, schematizzare i contenuti argomentativi attorno a tre punti essenziali.

Il primo è sicuramente il più complesso, ma anche quello che, a prescindere dalla condivisione degli esiti, appare più solido negli argomenti²⁵; la Corte cerca così di ricostruire il fondamento dell'autodichia, a partire dall'autonomia normativa di cui godrebbero gli organi costituzionali, per giustificare il rigetto del conflitto sollevato dalla Cassazione con un motivo che, rispetto agli altri, parrebbe assorbente.

La Corte sostiene che l'essenza dell'autonomia degli organi costituzionali si espliciti prevalentemente sul versante dell'autonomia normativa, sia che questa abbia un fondamento costituzionale positivo, come per le Camere, ovvero solo un implicito fondamento costituzionale, come nel caso della Presidenza della Repubblica. Tale autonomia, come già affermato nella sentenza n. 120/2014, non riguarderebbe soltanto le funzioni primarie, su tutte la disciplina del procedimento legislativo, ma anche l'organizzazione interna, in quanto pro-

zione, solitamente sintomo di una “frattura” all'interno del collegio, con soccombenza della tesi portata avanti dal relatore di fronte alla maggioranza del consesso. Al riguardo, N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, cit., 2; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia*, cit., 204.

24 È noto che relatore e redattore della sentenza n. 120/2014 era stato Giuliano Amato, mentre, dopo essere stato nominato relatore anche per la sentenza n. 262/2017, è stato poi sostituito per la redazione da Nicolò Zanon. D'altra parte, come riporta R. IBRIDO, “*Il meglio deve ancora venire*”. *La sentenza sull'autodichia e la “dissenting opinion” del giudice Amato*, in *Diritti comparati*, 22 gennaio 2018, l'impressione di una diversa idea dell'originario relatore era emersa dalle sue prudenti esternazioni in occasione di un intervento pubblico, lasciando intendere una posizione maggiormente in linea, sul piano sostanziale, con i “dubbi” manifestati nella prima sentenza. Tali vicende traspaiono, tra l'altro, dal significativo lavoro di S. CASSESE, *Dentro la Corte. Diario di un giudice costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2015, 243 s., nonché da quello altrettanto emblematico dello stesso G. AMATO, *Corte costituzionale e Corti europee. Fra diversità nazionali e visione comune*, Il Mulino, Bologna, 2016, 52.

25 Parla al riguardo G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, cit., di «*un'architettura sgraziata, ma solida*».

prio l'organizzazione dell'apparato servente è strumentale al libero ed efficiente svolgimento delle funzioni costituzionali. Per usare le parole della Corte, «*il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale*».

La garanzia dell'autonomia, sempre secondo la Corte, non si esaurirebbe nel momento normativo, ma resterebbe priva di concreto risvolto se non si estendesse al momento applicativo, di cui l'autodichia costituisce l'esempio più significativo. Se l'autonomia normativa non è limitata alle sole funzioni primarie, ma si estende alla disciplina del rapporto di lavoro con il personale dipendente, ne discende come naturale corollario che se le Camere hanno ritenuto di disciplinare attraverso atti regolamentari interni il rapporto di lavoro, perché funzionale ad una più completa garanzia dell'autonomia, l'autodichia costituisce «*il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna*». D'altra parte, non sarebbe logico riconoscere agli organi costituzionali la potestà di regolare, secondo propri atti interni, il rapporto di lavoro con il personale per poi affidare la cognizione delle relative controversie alla giurisdizione comune²⁶.

La dimostrazione del legame tra autonomia normativa e autodichia conduce la Corte alla formulazione di un significativo, ma altresì problematico, *obiter* inerente l'autodichia per i "terzi" non dipendenti. Se, infatti, gli organi costituzionali sono abilitati a regolare in autonomia il rapporto con il personale di-

26 Ad essere rigorosi, la sentenza n. 262/2017, più che una decisione sul fondamento dell'autodichia è una decisione sull'autocrazia degli organi costituzionali, intesa come facoltà di determinare in autonomia lo stesso diritto a cui essi sono soggetti e che, quindi, sono chiamati ad applicare nella disciplina dei loro rapporti interni (anche sul versante contenzioso dell'autodichia). La Corte, infatti, pare ricavare la legittimazione della giustizia domestica come conseguenza logico-razionale dell'esistenza di una sfera di autonomia normativa costituzionalmente incompromissibile. Come osserva M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio*, cit., 2841, l'autodichia non sembra richiedere un'autonoma dimostrazione di legittimità, essendo soltanto un completamento dell'autonomia normativa. Data per dimostrata quest'ultima, la legittimità dell'autodichia ne è mera conseguenza.

pendente, attraendo così le relative controversie nella cognizione del giudice domestico, «non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive». Il “diniego” di autodichia per i soggetti terzi – che la Corte pare ridurre ai soli appaltatori e fornitori – è quindi conseguenza della circostanza che, a differenza della prima ipotesi, in questa debba trovare applicazione il diritto “comune”, con conseguente attrazione delle controversie interessate alla giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Per quanto l'inciso sembri avere un ruolo residuale nell'economia argomentativa della sentenza n. 262/2017 esso ha sollevato questioni di non poco conto, sulle quali è stata chiamata a pronunciarsi – a più riprese – la giurisprudenza successiva. L'*obiter*, che in realtà si colloca al di fuori dell'oggetto dei conflitti, quasi *ultra petitum*, non chiarisce le sue dinamiche applicative, ovvero se possa essere oggetto di immediata applicazione (con sostanziale disapplicazione dei Regolamenti minori) ovvero costituire l'appiglio per un nuovo, distinto conflitto²⁷. Allo stesso modo, manca l'indicazione di qualsiasi criterio generale per la definizione della categoria dei “soggetti terzi”²⁸, difficilmente sussumibile alle limitate ipotesi di appaltatori e fornitori²⁹. Una serie di questioni aperte,

27 La questione è stata affrontata e risolta, seppur con osservazioni critiche in dottrina, dal combinato intervento del Giudice amministrativo e della Corte di cassazione proprio in materia appaltistica che vedeva coinvolte le Camere del Parlamento. La Suprema Corte ha avuto così occasione di elaborare significativi argomenti sulla portata “generale” e non meramente indicativa dell'*obiter*, come parte integrante della decisione del Giudice costituzionale di cui condivide gli effetti.

28 Le carenze dell'*obiter* circa l'esatta definizione di terzo sono state sottolineate in dottrina. Si veda, in particolare, G. BARCELLONA, I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei terzi, in *Forum cost.*, 2018, 3, 5 ss. All'esito della decisione, inoltre, non deriva una censura di carattere generalizzato dell'autodichia per i terzi. Come si vedrà, infatti, il giudizio sui vitalizi è rimesso agli organi di autodichia competenti per i ricorsi presentati dai soggetti diversi dal personale dipendente; inoltre, soggetti chiaramente “terzi”, quali i partecipanti alle selezioni concorsuali, sono assimilati dalla normativa interna ai dipendenti e attratti nell'autodichia a questi riservata. Tra l'altro, con l'implicito avallo della sentenza n. 262 che include le “modalità di selezione” del personale tra gli ambiti funzionali al pieno esplicarsi dell'autonomia dell'organo.

29 Profilo che ha visto impegnata la Corte di cassazione, chiamata a pronunciarsi in sede di regolamento preventivo di giurisdizione nelle ipotesi relative al taglio dei vitalizi per gli ex parla-

quindi, le cui soluzioni – giunte talvolta in tempi recentissimi – hanno contribuito a definire il nuovo “perimetro” dell'autodichia nel sistema costituzionale.

Gli altri due punti fondamentali della sentenza in esame sembrano basati su argomentazioni più problematiche.

Innanzitutto, la Corte si trova ad affrontare la problematica censura prospettata sotto il profilo dell'art. 102 Cost. L'alternativa sembrava lasciare poche vie d'uscita: o i giudici domestici non sono giudici, e quindi vi sarebbe una lesione dei diritti costituzionali dei soggetti interessati, i quali si vedrebbero preclusa la possibilità di ottenere tutela giurisdizionale (ai sensi degli artt. 24 e 113 Cost.), oppure i giudici domestici sono giudici, nella specie giudici speciali, che, in quanto istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, violerebbero l'espresso divieto di cui all'art. 102 Cost.

La Corte stabilisce che gli organi di autodichia non sono giudici speciali, pertanto i loro atti sono sottratti al ricorso in cassazione ex art. 111, comma 7, Cost.³⁰, allo stesso tempo si tratta di organi che esercitano una funzione oggettivamente giurisdizionale, quanto a garanzie di composizione e procedura, i cui atti sono sottratti al sindacato esterno come riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali.

Ciò apre il terzo e ultimo punto, quello in cui i Giudici della Consulta delineano una sorta di “statuto” dell'autodichia conforme a Costituzione³¹. Da una parte, infatti, le fonti di autonomia delle Camere stabiliscono adeguate misure di incompatibilità per i giudici domestici, i quali non possono allo stesso tempo far parte degli organi amministrativi di vertice; inoltre, sono previsti specifici requisiti tecnici, diretti a far sì che gli organi giudicanti siano composti sempre da personale qualificato in materie giuridiche. Dall'altra, la Presidenza

mentari.

30 Criticamente su tale punto L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 223 ss., il quale suggerisce il superamento della tradizionale posizione di chiusura rispetto all'inclusione degli organi di autodichia dal novero della giurisdizione, senza che ciò possa in qualche modo attentare all'indipendenza degli organi.

31 Si veda al riguardo F.G. SCOCA, *L'autodichia “costituzionalizzata” e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 1 ss.

della Repubblica si è dotata di organi di autodichia che, in primo grado e in appello, sono composti solo da magistrati provenienti dalle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, selezionati attraverso un modulo “concertato” tra amministrazione interna e vertici degli organi giudiziari esterni³². A ciò aggiunge che, come già affermato in recenti precedenti (sent. 12 ottobre 2017, n. 213), gli organi di autodichia sono chiamati all’obiettiva applicazione del diritto al caso concreto e sono, pertanto, abilitati a sollevare questioni di legittimità costituzionale dinanzi al Giudice delle leggi.

La deroga alla giurisdizione, quindi, non si tradurrebbe in una automatica assenza di tutela, in quanto i rimedi interni offrirebbero, secondo la Corte, sufficienti garanzie di imparzialità e competenza.

Con la sentenza n. 262/2017 la posizione della Corte costituzionale sulla legittimità dell’autodichia sembra essere perentoria, ponendo fine alla fase della “critica costituzionale”. L’autodichia sembra uscire, così, consolidata dal triennio 2014/2017³³, spostandosi l’attenzione della dottrina (ma, soprattutto, della giurisprudenza) su un diverso scopo, quello di fissare i “nuovi” confini della giustizia domestica, facendo chiarezza sulle zone d’ombra che ancora residuavano dopo la decisione della Corte sui conflitti di attribuzione.

2. Il (parziale, ma perentorio) tramonto dell’autodichia per i “terzi” nella giurisprudenza amministrativa e della Corte di cassazione dell’ultimo triennio

Nel periodo immediatamente successivo alla pubblicazione della sentenza n. 262/2017, il primo ambito nel quale la giurisprudenza comune è stata chiamata ad un’opera di “perimetrazione” dell’autodichia è stato proprio quello

32 È stata significativamente sottolineata in dottrina l’impossibilità di assimilare fattispecie di autodichia tanto diverse, soprattutto per quanto concerne la composizione. Cfr. F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 37. D’altra parte, tale assimilazione sembra smentita proprio dalla scelta regolamentare fatta a stretto giro dalla Corte costituzionale che ha riformato il proprio sistema di autodichia, secondo moduli molto simili a quelli scelti dalla Presidenza della Repubblica (vedi *infra*, par. 4).

33 In questi termini R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia degli organi costituzionali*, cit.

concernente l'autodichia dei terzi, alla quale la Corte costituzionale aveva dedicato soltanto uno stringato *obiter*.

Nei primi casi in materia di appalti³⁴, coinvolgenti il Senato della Repubblica, il TAR Lazio si era limitato ad affermare la sussistenza della propria giurisdizione, ricavandola dalle statuizioni della Corte costituzionale. Tuttavia, nel merito aveva disposto a favore del Senato, ragion per cui quest'ultimo era rimasto acquiescente rispetto al profilo inerente la giurisdizione, verosimilmente secondario rispetto al profilo di merito.

Di lì a poco ha preso avvio un'altra vicenda processuale, coinvolgente in questo caso la Camera dei Deputati che, anche per gli sviluppi avuti nel merito, ha adottato un approccio difensivo non acquiescente sul punto della giurisdizione, giungendo dinanzi alla Corte di cassazione, adita in sede di ricorso ex art. 111, comma 8, Cost.

La sentenza TAR Lazio, 24 aprile 2020, n. 4183³⁵, che costituisce il primo provvedimento di questo articolato percorso, non si differenzia molto dai precedenti. Anche in questo caso abbiamo un ricorso presentato da un terzo innanzi al giudice amministrativo e quest'ultimo che decide nel merito la questione, disattendendo l'eccezione di difetto di giurisdizione, tra l'altro dando ragione nel merito alla Camera resistente in giudizio. Tuttavia, a fronte della decisione, il terzo ricorrente propone appello dinanzi al Consiglio di Stato, con la Camera che insiste per l'eccezione del difetto di giurisdizione o, in subordine, chiedendo al giudice di proporre un nuovo conflitto di attribuzioni, visto che una decisione immediata si traduceva in una sostanziale disapplicazione del regolamento della Camera, non espressamente censurato dalla sentenza n. 262/2017.

Il Consiglio di Stato perviene alla sentenza 31 maggio 2021, n. 4150, nella quale vengono riportati *in nuce* una serie di argomenti che, poi, troveranno

34 TAR Lazio, Roma, 11 settembre 2018, n. 9268, e TAR Lazio, Roma, 10 luglio 2019, n. 9134. Su questi casi si veda A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 146 ss.

35 Si veda E.M. SANTORI, *Sulla giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia relativa ad una procedura di gara indetta dalla Camera dei deputati*, in *Foro amm.*, 2020, 4, 644 ss.

maggior sviluppo dinanzi alla Corte di Cassazione. Per i giudici di Palazzo Spada la questione verterebbe sull'applicazione del regolamento minore della Camera che attribuisce al Consiglio di giurisdizione la competenza a decidere sui ricorsi presentati avverso gli atti di amministrazione, anche da soggetti estranei (non dipendenti, dunque). Cogliendo il senso dell'*obiter* della sentenza n. 262/2017, il supremo giudice amministrativo rileva come da questo non sia derivato alcun effetto ablatorio del regolamento – il quale resta tuttora vigente – ma la sua applicazione deve essere limitata «*esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa*».

Non è esclusa in radice l'eventualità che gli organi di autodichia possano avere una competenza riservata anche su atti che attengono ai terzi, ma ciò non vale per la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture³⁶, e a tale soluzione non si perverrebbe mediante una surrettizia disapplicazione delle disposizioni regolamentari, bensì attraverso una «*rigorosa interpretazione letterale e funzionale [...] delle norme regolamentari approvate dalla Camera dei deputati*».

Non vi sarebbero, inoltre, i presupposti per sollevare un nuovo conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, sia perché non sussiste un interesse attuale al conflitto da parte del giudice (infatti, l'interpretazione rigorosa del regolamento esclude che lo stesso possa in qualche modo arrecare lesione alle prerogative della giudice), sia perché il conflitto tra poteri non può essere esperito quando la parte-organo dispone di altri rimedi giuridici a tutela delle sue attribuzioni (nella specie, il ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione di cui all'art. 111, comma 8, Cost.).

Tale pronuncia, per quanto positivamente valutabile nella prospettiva della “perimetrazione” dell'autodichia, non era andata esente da critiche in dottri-

³⁶ Osserva il Consiglio di Stato che «*le norme del Regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei Deputati (articoli 39 e ss.), dettate in materia di contratti, non essendo espressione della ridetta autonomia normativa costituzionalmente fondata, non giustificano l'attrazione della controversia nell'ambito della cognizione dell'organo di autodichia*».

na. Su tutti, due aspetti che emergevano con maggiore evidenza e che erano stati prospettati anche dopo l'adozione delle prime decisioni del TAR. In primo luogo, l'effetto di sostanziale disapplicazione dei regolamenti parlamentari – maggiore e minore – attraverso il richiamo all'*obiter* della sentenza n. 262/2017, relativa nel suo complesso ad un oggetto distinto da quello dell'autodichia terzi³⁷. In secondo luogo, per la mancata proposizione di un nuovo conflitto di attribuzioni, via in un certo senso obbligata dalla permanente vigenza delle disposizioni regolamentari in questione³⁸. Infatti, la lesione alla giurisdizione deriverebbe già dalla semplice vigenza delle disposizioni, a prescindere dalla circostanza che di queste si possa seguire una lettura restrittiva, essendo necessaria quindi una verifica sulla possibilità di ricondurre gli appalti e le forniture alla sfera dell'autodichia, compito che può essere rimesso soltanto alla Corte costituzionale in sede di conflitto³⁹.

Dopo aver rigettato l'eccezione di carenza di giurisdizione sollevata dalla Camera dei deputati, il Consiglio di Stato decide nel merito sull'appello, ribal-

37 T. IANNUZZI, *La Corte Costituzionale è il "giudice naturale" della Autodichia. Nota alla Sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 4150 del 31 maggio 2021*, in *Federalismi*, 2021, 28, 70 ss. Già prima della pronuncia del Consiglio di Stato R. MICCÙ e M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in *Federalismi*, 2019, 15, 19, rilevavano che la decisione del TAR determinerebbe una sostanziale inapplicabilità del regolamento del Senato con conseguente applicazione della disciplina comune.

38 T. IANNUZZI, *La Corte Costituzionale è il "giudice naturale" della Autodichia*, cit., 72 ss. Eventualità che era stata prospettata, seppur in via dubitativa, già nell'immediatezza dell'adozione della sentenza n. 262/2017. Cfr. A. LO CALZO, *L'autodichia non lede le attribuzioni degli organi costituzionali e assicura la tutela dei ricorrenti?*, in *Foro it.*, 2018, I, 430. Occorre chiedersi, quindi, se la scelta di radicare immediatamente giurisdizione innanzi a se stesso da parte del giudice amministrativo non restituisca una lettura molto più ristretta dell'indicazione metodologica di cui alla sentenza n. 120/2014. Anche la Corte di cassazione sembra lasciare "spazio" alla via del conflitto in altre circostanze, tuttavia i margini sembrano – come si vedrà a breve – estremamente ridotti.

39 La circostanza che la Corte costituzionale possa essere nuovamente investita di un conflitto di attribuzioni per la verifica della riconducibilità di rapporti con i terzi alla sfera dell'autodichia emerge da un inciso della sentenza n. 262/2017, ove essa afferma che alle Camere non spetta, «in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive». Il divieto rigido, quello che si ricava in modo chiaro dall'*obiter* anche secondo la giurisprudenza amministrativa, riguarda soltanto i rapporti di appalti e forniture, mentre non è da escludere che vi possano essere ambiti, non riconducibili alla "linea di principio", nei quali le Camere conservano la possibilità di attrarre in autodichia rapporti che, a ben vedere, riguardano terzi. Cfr. G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 20.

tando la sentenza di primo grado e accogliendo il ricorso presentato dal concorrente contro l'organo. Anche tale dettaglio processuale ha indotto la Camera a presentare un nuovo ricorso per motivi di giurisdizione dinanzi alla Corte di cassazione⁴⁰, la quale ha ribadito quanto già emergeva in modo sintetico dalla sentenza del Consiglio di Stato, fornendo una serie di argomenti che, per quanto non siano privi di profili dibattuti, pongono fine ad ogni contestazione circa la permanenza nel sistema degli organi costituzionali di un'autodichia in materia di appalti e forniture.

Con la sentenza 12 maggio 2022, n. 15236, la Suprema Corte espone una serie di argomenti che, in prospettiva, dovrebbero chiarire aspetti controversi diversi, seppur concatenati.

Un primo aspetto che le Sezioni Unite affrontano corrisponde a quello con cui il Consiglio di Stato aveva laconicamente chiuso la parte "processuale" della propria motivazione, vale a dire l'insussistenza dei presupposti per la proposizione di un nuovo conflitto di attribuzioni da parte del giudice amministrativo, sollevato contro le disposizioni dei regolamenti minori che prevedono l'autodichia per terzi diversi dal personale dipendente.

Secondo il Collegio, infatti, la giurisprudenza costituzionale non lascerebbe dubbi sul fatto che la sede naturale per la delimitazione degli ambiti di competenza tra poteri sia quella del conflitto di attribuzioni, soprattutto in quei casi – ad esempio per i regolamenti parlamentari – in cui sia consolidata la tesi dell'impraticabilità di un sindacato attraverso la via incidentale.

Tuttavia, ciò non impone al giudice alcun onere di arrestare il giudizio e promuovere conflitto in ogni caso in cui venga eccepita la sussistenza di una ipotesi di autodichia. Piuttosto il giudice deve farsi guidare dalla giurisprudenza costituzionale per valutare se effettivamente sussistano i presupposti perché la vicenda ricada sotto la cognizione del giudice domestico, alla luce dei limiti di

40 La strategia della Camera sul punto della giurisdizione è definita da L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di cassazione*, in *Diritti comparati*, 20 luglio 2022, come un «arroccamento a difesa di una interpretazione estensiva della propria autodichia».

estensione della disciplina regolamentare interna su cui questa si fonda. Chiarito ciò, la Cassazione definisce quello è lo *standard* di giudizio sull'autodichia, stabilendo che il giudice ha il potere-dovere di verificare se una determinata fattispecie ricada sotto la propria giurisdizione; «*soltanto ove ritenga di trovarsi di fronte ad un'ipotesi di giustizia domestica della Camera, il giudice avrà l'onere, in alternativa alla chiusura in rito del processo, di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, per lamentare la lesione concreta dell'attribuzione costituzionale di apprestare tutela alle situazioni soggettive davanti a lui azionate. Diversamente, se il giudice esclude che la fattispecie controversa sia sussumibile nel perimetro della norma regolamentare che prevede l'autodichia, incombe alla Camera dei deputati l'iniziativa di promuovere il conflitto costituzionale di attribuzione*».

Tale criterio escluderebbe – secondo la Suprema Corte – la possibilità di attribuire alla decisione del giudice qualsiasi efficacia abrogante o disapplicativa del regolamento, trattandosi piuttosto di definire il perimetro della giustizia domestica usando i propri poteri interpretativi. Il giudice, infatti, come non potrebbe incidere sull'autonomia dell'organo, disapplicandone il diritto domestico, così non potrebbe “abdicare” alle proprie funzioni, ove una questione si collochi chiaramente al di fuori dei confini dell'autodichia.

Tale soluzione sarebbe preferibile per due distinte ragioni. In primo luogo, perché l'eccezione di autodichia non potrebbe essere paragonata alle delibere di insindacabilità di cui all'art. 68 Cost. le quali, secondo giurisprudenza costituzionale, hanno efficacia inibente l'attività del giudice. Nel caso in esame, infatti, non viene in oggetto una specifica prerogativa dell'organo, ma si tratta di stabilire la spettanza della giurisdizione su una determinata controversia facendo uso dei consueti strumenti interpretativi del giudice. Proprio perché quella interpretativa è insopprimibile facoltà dell'attività giudiziale, non potrebbe essere precluso al giudice di avvalersene, effetto che si produrrebbe se fosse ad esso sottratta ogni valutazione sulla sfera di applicazione del regolamento.

In secondo luogo, l'opzione indicata apparirebbe maggiormente in linea con i presupposti del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato espressi dalla giurisprudenza costituzionale. Il conflitto di attribuzioni, infatti, è uno strumento attraverso il quale la Corte costituzionale può essere chiamata a pronunciarsi su lesioni attuali e concrete, non meramente ipotetiche e astratte. Sarebbe carente di interesse ad agire il giudice che sollevasse conflitto di attribuzioni avverso le disposizioni regolamentari interne nell'ipotesi in cui, già attraverso una loro rigorosa interpretazione, fosse possibile fissare la sussistenza della giurisdizione "comune". Né ciò lascerebbe l'organo costituzionale privo di qualsiasi rimedio potendo, nel caso, valutare diverse opzioni: proporre ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione (come avvenuto nel caso dei tagli ai vitalizi per gli ex parlamentari); proporre ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione ex art. 111, comma 8 Cost. (come avvenuto nel caso in esame) o sollevare conflitto contro le decisioni del giudice amministrativo o della Corte di cassazione rese nei casi sopra indicati.

Con tale articolato passaggio motivazionale le Sezioni Unite provano a "mettere ordine"⁴¹ su una complessa questione che si era presentata all'attenzione della dottrina ben prima che vedesse la luce la sentenza n. 262/2017⁴².

41 Come osserva L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., la Cassazione fornisce «delle vere e proprie "istruzioni" impartite a tutti i giudici allorché si trovino al cospetto dell'eccezione di autodichia».

42 All'indomani della sentenza n. 120/2014 in dottrina erano state sostenute diverse posizioni sulle modalità di proposizione del conflitto suggerito dalla Corte costituzionale, riassumibili – con buona approssimazione – in tre "macro-tesi". Secondo una prima posizione il giudice avrebbe potuto riconoscere la sussistenza della propria giurisdizione sulle controversie relative al personale dipendente, decidendo le questioni nel merito e lasciando che fossero gli organi costituzionali interessati a promuovere l'eventuale conflitto davanti alla Corte contro le decisioni dei giudici comuni. Cfr. G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, cit., 7. Una seconda posizione, invece, riteneva che la lesione fosse riconducibile al concreto esercizio di poteri giurisdizionali da parte degli organi di autodichia, per cui, al fine di evitare che una radicazione diretta della causa davanti al giudice comune si traducesse in una sostanziale disapplicazione dei regolamenti, veniva rimesso al giudice l'onere di proporre il conflitto, qualora adito in sede di impugnazione dei provvedimenti di autodichia, avverso lo specifico atto decisionale. Cfr. R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 2014, 3, 5. Infine, una terza e più "cauta" posizione assegnava sempre al giudice l'onere di sollevare il conflitto, ma avendo ad oggetto – nella forma della *vindicatio potestatis* – l'esercizio del potere regolamentare nella parte in cui, esorbitando dagli ambiti coperti da autonomia, assegnava agli organi di autodichia la competenza su determinate contro-

Ne emerge, quindi, un sistema a “geometrie variabili” dove l’ordine di priorità nella proposizione del conflitto dipende dalla circostanza che il giudice ritenga di ricondurre – secondo una interpretazione rigorosa dei regolamenti – una determinata fattispecie alla giustizia domestica ovvero la collochi all’esterno di questa. Nel caso in cui il giudice (ordinario o amministrativo) dovesse ritenere che la questione sia riconducibile entro i confini della cognizione del giudice domestico non avrebbe la possibilità di disattendere la disposizione regolamentare, pena la sua surrettizia disapplicazione, potendo esclusivamente sollevare conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale; nel caso in cui, invece, dovesse ritenere che la questione esuli dalla cognizione domestica, perché insistente su un ambito nel quale l’organo è sprovvisto dell’abilitazione a ricorrere alla propria potestà normativa per disciplinare quel determinato rapporto, non potrebbe esimersi dal proseguire la propria funzione giudicante, spettando semmai all’organo costituzionale che si ritenesse lesa proporre conflitto avverso il provvedimento giudiziale.

A fronte di una soluzione apparentemente molto chiara nei suoi tratti di fondo è però legittimo interrogarsi su alcune sue possibili implicazioni. Se, ad esempio, ciò non abbia costituito una sorta di “svalutazione” della via del conflitto, limitandone al portata a casi del tutto singolari, come quello della sentenza n. 262/2017; o se, inoltre, la svalutazione dipenda dall’instradamento verso conflitti “suicida”, destinati inevitabilmente al rigetto ove proposti dai giudici, perché vertenti in ambiti sicuramente coperti da autonomia normativa. Detto in altri termini, se il giudice accerta la sussistenza di una specifica riserva di cognizione, fondata a livello normativo interno – come avvenuto per i rapporti con il personale –, allora il ricorso al conflitto appare sin dall’origine destinato

versie. Cfr. P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 2116; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., 2096; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, in *Forum cost.*, 2014, 7, 3; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 232 ss. Delle tre tesi occorre precisare che la prima e la terza ci sono restituite dalla giurisprudenza all’esito della sentenza n. 15236/2022 della Corte di cassazione: la prima con riferimento ai casi di autodichia per i terzi in materia di appalti e forniture, la terza per il personale dipendente secondo il modello delle due ordinanze n. 137 e n. 138/2015 che hanno ammesso i conflitti decisi con sentenza n. 262/2017.

agli stessi esiti cui sono pervenuti i due conflitti introduttivi della sentenza n. 262/2017.

Il secondo aspetto di importante novità per il quale si segnala la sentenza in esame – strettamente connesso nei presupposti e negli esiti agli argomenti sinora esposti – concerne il chiarimento sull'esatta portata precettiva dell'*obiter* formulato nella sentenza n. 262/2017.

La questione si era posta già all'indomani della sentenza "Zanon" e delle prime sentenze del TAR sull'autodichia per i terzi. La prima decisione non aveva infatti esplicitato quali effetti fossero da attribuire a un *obiter* che non trovava naturalmente riscontri in dispositivo, visto che i conflitti vertevano su un oggetto distinto, né poteva attribuirsi ai giudizi in questione un implicito effetto ablatorio "conseguenziale". Prima dell'intervento del giudice amministrativo si era anche ipotizzato un effetto "monito" dell'*obiter*, rivolto essenzialmente alle Camere per la riforma dei regolamenti interni nella parte interessata⁴³. La conseguenza naturale di ciò sembrava essere, quindi, in linea con la previsione di nuove ipotesi di conflitto dirette proprio contro queste disposizioni nel caso in cui le Camere avessero accettato comunque di perpetuarne la vigenza.

A partire dalle prime decisioni dei giudici amministrativi, invece, inizia a radicarsi la tesi di una portata non meramente esemplificativa dell'*obiter*, ma precettiva⁴⁴. Per le ipotesi in esso richiamate – ossia appalti e forniture – le Camere incontrerebbero un espresso limite alla regolamentazione autonoma e, quindi, alla loro attrazione in autodichia⁴⁵. Non erano, però, forniti gli argo-

43 A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 222 s.

44 A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 147.

45 Osserva L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., che «quello che manca, nel caso di specie, è "il nesso di funzione" tra l'applicazione del diritto comune degli appalti alla procedura bandita dalla Camera e il pregiudizio che può concretamente derivarne al libero esercizio dell'autonomia costituzionale dell'organo, ciò che solo può giustificare la non interferenza dell'autorità giudiziaria nel relativo contenzioso». Nesso che secondo l'autore andrebbe esteso anche ai rapporti di lavoro, rappresentando il criterio distintivo tra i rapporti che sono funzionalmente connessi alle funzioni primarie dell'organo, e quindi assoggettati al regime della giustizia domestica, e quelli che non hanno tale connessione e ricadono sotto la "grande regola dello Stato di diritto".

menti teorici a supporto di una generalizzata estensione degli effetti, argomenti che, invece, pare fornire la Corte di cassazione nella sentenza del 2022.

La Suprema Corte concorda con il fatto che le affermazioni relative ad appalti e forniture si collochino su un piano oggettivo distinto da quello proprio del conflitto, riguardante invece la regolamentazione del rapporto di lavoro con il personale dipendente. Nonostante ciò, è molto chiara nell'affermare che all'*obiter* «*deve essere riconosciuto un valore non soltanto esemplificativo, ma anche orientativo, perché concorre, in una logica di bilanciamento, ad individuare il confine tra attribuzioni in equilibrio sistemico, determinando il perimetro dell'ambito garantito degli organi costituzionali, al di fuori del quale si espande la normale funzione giurisdizionale di garanzia dei diritti*». In altri termini, la Cassazione non condivide la prospettazione della Camera secondo cui le affermazioni della Corte costituzionale su appalti e forniture debbano collocarsi tra le mere “divagazioni argomentative”, eterogenee rispetto al principale filo conduttore motivazionale della sentenza n. 262/2017.

Essa perviene a tale esito partendo dalla distinzione rilevabile, quanto agli effetti, tra gli *obiter* di un giudice comune e quelli del giudice costituzionale. Mentre nel primo caso le affermazioni di principio restano legate alla decisione del caso concreto e, investendo profili che non attengono direttamente ai fatti in causa, non hanno una “forza persuasiva” con effetto generale, potendo al più preannunciare futuri sviluppi giurisprudenziali diretti ad affrontare concretamente una questione che nell'*obiter* si è prospettata solo in modo ipotetico; nel secondo, non sarebbe possibile distinguere la statuizione sull'oggetto dalla portata dell'*obiter* «*giacché le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce, da considerare sempre nella loro totalità, hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto*». Pertanto, quando la Corte costituzionale ha escluso che appalti e forniture di servizi potessero essere ricondotte nell'ambito dell'autodichia, ha formulato un «*preciso principio con efficacia orientativa*».

Quest'ultimo passaggio costituisce il fulcro della decisione che mette in connessione l'aspetto del radicamento diretto di giurisdizione con quello dell'efficacia dell'*obiter*. Dalle parole della Suprema Corte non pare emergere l'idea di una efficacia direttamente vincolante, piuttosto l'*obiter* è inteso come strumento per un corretto esercizio dei poteri interpretativi da parte del giudice. È attraverso il recepimento del principio in esso statuito che il giudice può correttamente, e rigorosamente, interpretare i regolamenti interni, definendo i limiti della loro applicazione. È sul piano interpretativo, quindi, che la questione andrebbe risolta e non su quello delle fonti (implicante la disapplicazione della disposizione regolamentare). In un certo senso, l'*obiter* fornisce un principio alla stregua del quale il giudice può formulare un'interpretazione delle disposizioni costituzionalmente orientata, ricavando gli elementi ermeneutici necessari attraverso la mediazione condotta dal Giudice costituzionale.

La Corte di cassazione compie un notevole sforzo argomentativo nella ricostruzione della portata "vincolante" dell'*obiter*, scegliendo sicuramente la via più tortuosa, quella dei poteri interpretativi del giudice, quando, probabilmente, la soluzione più lineare sarebbe stata quella della proposizione di un nuovo conflitto. In questo modo si finisce per attribuire all'*obiter* una efficacia dispositiva che, a ben vedere, non possiede. Non è certo un singolo elemento argomentativo a statuire sul conflitto, ma quanto la Corte ha stabilito su uno specifico oggetto (o più correttamente, su una specifica competenza).

Una posizione di questo tipo sembra omettere di considerare un aspetto significativo. Che prima della sentenza n. 262/2017, e per oltre un decennio⁴⁶, le controversie relative ad appalti e forniture fossero normalmente attratte nella cognizione del giudice domestico⁴⁷, mentre, a fronte della mancata contestazio-

46 A partire dai regolamenti approvati rispettivamente con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati del 22 marzo 1999, n. 155, in G.U., 25 giugno 1999, n. 147, e con delibera del Consiglio di Presidenza del Senato del 5 dicembre 2005, n. 180.

47 Ha così osservato G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione giustizia*, 17 settembre 2019, una sostanziale "eterogenesi dei fini", visto che organi creati proprio per giudicare "principalmente" nella materia appaltistica sopravvivono altre questioni inerenti soggetti che non sono dipendenti, ma vengono radicalmente escluse proprio per appalti e forniture di servizi.

ne di tale riserva in sede di conflitto, questa è ora rimessa al giudice amministrativo. La Corte di cassazione perviene, quindi, al medesimo risultato cui sarebbe pervenuta la Corte costituzionale, non attraverso il conflitto, ma attraverso il richiamo all'*obiter* della sentenza n. 262/2017, così come ripreso dai poteri interpretativi del giudice amministrativo. In sostanza è l'*obiter* a pervenire ad una statuizione di “non spettanza” alle Camere del potere di regolare i rapporti con i terzi in via autonoma e ad assegnare le relative controversie ai giudici domestici, ma, essendo privo di efficacia immediatamente vincolante, necessita della mediazione interpretativa del giudice comune, il quale non potrà non tener conto dei principi formulati dai Giudici della Consulta.

L'ultimo punto significativo della decisione riguarda un aspetto controverso già all'indomani della sentenza n. 262/2017 e che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, già aveva impegnato la Corte di Cassazione in un caso dai risvolti all'apparenza ancora più complessi. Si tratta della esatta ricostruzione della nozione di “terzo”, la quale non può sicuramente ridursi a quella di appaltatore o fornitore. Nel caso specifico, ovviamente, una definizione manca, ma alcuni passaggi lasciano intendere che anche per appaltatori e fornitori il divieto non sia radicale, piuttosto la nozione di terzo andrebbe ricostruita tenendo conto anche di un aspetto temporale. A seconda del momento, quindi, appaltatori e fornitori possono essere “terzi” o “non terzi” con conseguente diverso riflesso sull'autodichia.

Il provvedimento con cui è stato escluso un concorrente dalla procedura a evidenza pubblica non concerne questioni interne all'organo, trovando la propria disciplina prevalentemente nel diritto nazionale ed europeo. Ed è a questo riguardo che la Cassazione introduce la distinzione tra “terzo” e “terzo contraente”. Il concorrente che partecipa al bando di gara ancora non è inserito nell'apparato servente dell'organo, ma aspira ad entrarvi, dunque è terzo, svincolato da qualsiasi rapporto di servizio. Solo quando tale rapporto può dir-

si formalizzato questo diventa “terzo contraente”, «*destinatario di norme interne che, accettate, lo riguardano*».

Viene in tal senso ripresa la connessione biunivoca tra autonomia normativa e autodichia, portante nella sentenza n. 262/2017, ma che era rimasta parzialmente in ombra nella sentenza della Cassazione. La scelta di qualificare i concorrenti come terzi *tout court* esprime, quindi, la «*regola di simmetria tra ambito sostanziale e ambito processuale delineata dalla giurisprudenza costituzionale [che] porta a collocare la tutela giudiziale presso la giurisdizione, non dinanzi alla giustizia domestica*», quando la controversia sia regolata dal diritto comune.

Nulla però viene aggiunto in merito alle sorti degli eventuali “terzi contraenti”, anche se l’accento alle esigenze di garanzia meritevoli di valutazione indipendente lascia supporre che quanto stabilito per i “terzi” non valga anche per coloro che hanno già formalizzato il proprio rapporto di servizio. Una volta costituito questo vincolo, infatti, i contraenti si trovano ad essere inseriti nell’apparate servente, pur in mancanza di quella soggezione che caratterizza il rapporto di dipendenza del personale. In questo modo si crea una ulteriore scissione tra le categorie dei terzi, a seconda che si tratti di persone fisiche o imprese, ovvero in ragione del tipo di vincolo contrattuale che li lega all’organo⁴⁸. Si pensi alla differenza tra le persone che partecipano alle selezioni concorsuali per accedere ai ruoli della dipendenza o ai prestatori di servizi che ambiscono a vincere una gara per fornire determinate prestazioni. Per questi ultimi, soltanto al momento della stipula contrattuale si crea quel vincolo che li

48 La tesi accennata dalla Cassazione parrebbe, invece, superare la citata distinzione, riconducendo ad un trattamento più omogeneo situazioni diverse che trovano pur sempre la fonte in un rapporto contrattuale di natura privatistica, nel caso del personale in un contratto di lavoro dipendente, nel caso dei terzi in un contratto di appalto o fornitura. In entrambi i casi, una volta costituito il vincolo, vi sarebbe soggezione del terzo o dipendente alle norme interne e quindi la riconduzione delle relative controversie all’autodichia, mentre la scissione riguarderebbe la fase preliminare o propedeutica alla costituzione del vincolo (vale a dire la gara o il concorso), dove soggetti comunque terzi sono sottoposti a regimi diversi in ragione di differenti esigenze garantistiche. Sulla questione inerente alla differenza di regime legata alla “tipologia” contrattuale piuttosto che all’esigenza di autonomia si veda F. DALLA BALLA, *I paradossi dell’autodichia*, cit., 22, secondo il quale «*se il faro che orienta l’autodichia è la tutela dell’autonomia dell’organo costituzionale, non si vede per quale motivo siano considerate potenzialmente più pregiudizievoli controversie spicce su indennità e ferie, rispetto a procedure di gara milionarie*».

rende destinatari di norme interne, prima sono semplici terzi soggetti al diritto comune; infatti è a partire da questo momento che si pongono esigenze di tipo organizzativo e funzionale che giustificano l'applicazione di norme interne. Ciò non vale per i partecipanti ai concorsi⁴⁹, assimilati al personale e soggetti all'autodichia – anche in virtù dell'inciso della sentenza n. 262/2017 che comprende la “selezione” del personale nella autonomia normativa funzionale al buon esercizio delle alte funzioni costituzionali.

Con la sentenza n. 15236/2022 la Corte di cassazione riduce sensibilmente (ma non chiude del tutto)⁵⁰ la possibilità di nuovi conflitti, sia chiarendo la portata dell'*obiter* del 2017, ricollegandone gli effetti ai poteri interpretativi del giudice amministrativo, sia – di conseguenza – escludendo la possibilità di ricorrere al conflitto tra poteri, giacché attraverso l'interpretazione il giudice è già in grado di definire la corretta sfera della giurisdizione, senza che dalle disposizioni regolamentari possano derivare interferenze o violazioni alla propria competenza. Un ipotetico, nuovo conflitto, in questo ambito, potrebbe venire solo dall'iniziativa degli organi parlamentari.

3. Giurisdizione in materia di vitalizi degli ex parlamentari come residua forma di autodichia delle Camere per i “terzi non dipendenti” e impatto delle “ordinanze gemelle del 2019” della Corte di cassazione sul riparto di giurisdizione e sulla conformazione della giustizia domestica

Già prima delle vicende da ultimo esaminate Consiglio di Stato e Corte di cassazione erano intervenuti nell'ambito di una questione di particolare complessità, che atteneva per larghi tratti alla “perimetrazione” dell'autodichia, attraverso alcune significative affermazioni che investivano anche il rapporto tra

49 L'estensione della disciplina dettata per il personale dipendente anche ai partecipanti alle selezioni concorsuali trova il suo fondamento nel Regolamento dei concorsi del Senato, approvato con decreto del Presidente del Senato del 18 dicembre 2002, n. 9591, in G.U., 23 dicembre 2002, n. 300. Alla Camera dei Deputati l'estensione opera sin dal regolamento del 22 luglio 1999, in G.U., 23 luglio 1999, n. 171.

50 Nulla esclude infatti che, proprio seguendo le indicazioni fornite dalla Corte di cassazione nella sentenza in esame, la Camera dei deputati decida di promuovere conflitto innanzi alla Corte costituzionale ritenendo lese le proprie attribuzioni dalla decisione che ha statuito a favore della giurisdizione del giudice amministrativo.

autonomia normativa e autodichia, così come delineato schematicamente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2017.

Si intende far riferimento a quegli atti (pareri od ordinanze) succedutisi per indagare la “fattibilità” di una riforma retroattiva *in peius* dei trattamenti pensionistici per gli ex parlamentari, operata per mezzo di deliberazioni degli uffici di Presidenza delle due Camere⁵¹, e quindi sulla possibilità che le relative controversie vengano attratte alla cognizione del giudice domestico.

Appare corretto inserire la vicenda sui vitalizi nel più ampio percorso sulla “perimetrazione” dell'autodichia come ultima fase dello sviluppo in materia dopo l'intervento del Giudice delle leggi nel 2017. Infatti, si tratta di una ipotesi in cui il profilo dell'autonomia normativa si intreccia con quello della tutela giurisdizionale, superando la rigidità dello schema delineato dall'*obiter* della sentenza “Zanon”. Segna, quindi, un ulteriore tassello che implica, da una parte, una riflessione sui limiti della produzione normativa interna rispetto alla legge e, dall'altra, una riconsiderazione della categoria di “terzo”, soprattutto per quei soggetti – come gli ex parlamentari – che, pur non essendo dipendenti, non siano del tutto “estranei” alle Camere.

L'iter che ha condotto le due Camere ad adottare una disciplina interna sul taglio dei vitalizi non è perfettamente sovrapponibile. Mentre alla Camera questo è stato abbastanza lineare, al Senato si erano prospettati una serie di dubbi che avevano indotto l'organo a rivolgersi – in sede consultiva – al Consi-

51 In particolare, con le delibere 16 ottobre 2018, n. 6, al Senato e n. 12 luglio 2018, n. 14, alla Camera. Sulla vicenda dei “vitalizi”, sui cui aspetti di dettaglio non è possibile soffermarsi, si vedano N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Rivista AIC*, 2017, 3; L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, 2018, 337 ss.; J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, 3; G. COGO, *Autodichia delle Camere Parlamentari nelle controversie per l'annullamento delle delibere afferenti il ricalcolo ex post dei 'vitalizi' degli ex parlamentari secondo il metodo contributivo?*, in *Lo Stato*, 2018, 355 ss.; G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”*, in *ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum cost.*, 2019, 9. Più approfonditamente, di recente, si veda V. DE SANTIS, *Indennità e vitalizi. Per uno studio dell'art. 69 della Costituzione*, Franco Angeli, Milano, 2020.

glio di Stato, al fine di ottenere un parere sulla praticabilità della riforma attraverso deliberazioni interne.

I quesiti sottoposti erano tre, di questi, però, soltanto il primo riveste un certo interesse per la questione trattata in questa sede, quello in cui il Senato chiedeva al Consiglio di Stato un chiarimento sull'idoneità della fonte normativa prescelta – la delibera interna in luogo della legge – ad operare interventi retroattivi sulle posizioni previdenziali degli ex parlamentari⁵².

Il Consiglio di Stato fornisce le sue articolate risposte con il parere 26 luglio 2018, n. 2016, toccando almeno tre punti significativi per il tema trattato: la collocazione dei regolamenti parlamentari (maggiori e minori) nel sistema delle fonti; il rapporto tra vitalizi e indennità, soprattutto in relazione al profilo della riserva di legge e della concorrenza tra fonti; le conseguenze dell'idoneità della fonte regolamentare interna sul piano dell'autodichia.

Al fine di motivare la soluzione nel complesso positiva che dà al primo quesito, il Consiglio di Stato riconosce che ormai – dopo la sentenza n. 120/2014 – non sussistono più dubbi sul fatto che i regolamenti parlamentari siano fonti dell'ordinamento generale, che rinvergono il proprio fondamento negli artt. 64 e 72 Cost. Ad avere un immediato fondamento costituzionale sono i regolamenti “maggiori”, tuttavia, non è precluso che questi possano prevedere l'adozione di norme di rango parimenti regolamentare, da parte degli Uffici di Presidenza delle Camere, cui normalmente si attribuisce la qualifica di regolamenti “minori” e che – in assenza di una riserva espressa di legge – sono diretti a regolare l'organizzazione e il funzionamento delle Camere.

È interessante che, da un punto di vista dogmatico, i Giudici di Palazzo Spada sostengano che regolamenti maggiori e regolamenti minori, in quanto

52 Il secondo quesito riguardava l'aspetto sostanziale di una possibile incostituzionalità “nel merito” di un provvedimento idoneo a determinare una modifica *in peius* di prestazioni patrimoniali con effetto retroattivo, il terzo, invece, i profili dell'eventuale responsabilità a cui potevano andare incontro i componenti dell'Ufficio di Presidenza che avessero contribuito all'approvazione delle delibere.

distinti dalla legge in virtù di una riserva di competenza, costituiscano verso l'esterno un complesso articolato con rango primario⁵³.

Se lo strumento imprescindibile di regolazione dei rapporti tra fonti, in questo caso, è quello della riserva di competenza, il Consiglio di Stato specifica che possono aversi al riguardo riserve “espresse” o “relative”. Nel primo caso è l'ordinamento ad escludere ogni possibile sovrapposizione della legge al regolamento, mentre nel secondo il criterio di attribuzione è meramente “preferenziale”. Ciò implica che tra legge e regolamento minore vi possa essere una potenziale concorrenza, i cui equilibri mutevoli dipendono dalla necessità o meno di coinvolgere l'altra Camera nel processo normativo. Tra tutte le alternative possibili, quindi, potrebbe aversi il caso in cui la Costituzione non formuli una riserva espressa, per cui è possibile la rimessione dell'intera disciplina alla fonte regolamentare, da ritenersi “preferenziale”, ove più adeguata a «valorizzare gli spazi di autonomia normativa di ciascuna Camera, senza il coinvolgimento della volontà dell'altra»⁵⁴.

Ponendo maggiormente attenzione all'oggetto degli interventi normativi interni controversi, vale a dire il taglio dei vitalizi, il Consiglio di Stato sostiene che il diritto al vitalizio sia strettamente connesso all'indennità parlamentare, condividendone il medesimo fondamento nell'art. 69 Cost. Tuttavia, mentre i due istituti avrebbero fondamento analogo, altrettale parallelismo non sarebbe

53 Il parere sembra così richiamare la nota tesi di A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, 576 s., secondo il quale andrebbe tenuto distinto il piano dei rapporti interni o esterni tra fonti. Sul piano dell'ordinamento generale, infatti, i regolamenti parlamentari condividerebbero il medesimo rango primario, perché posti in rapporto di separazione di competenza rispetto alla legge; dal punto di vista “interno”, invece, tra regolamenti maggiori e regolamenti minori vi sarebbe un rapporto di subordinazione, dovendo i secondi rispettare le disposizioni dei primi oltre che la Costituzione. Per l'emergere della differenza di rango tra regolamenti maggiori e minori, anche a livello generale del sistema delle fonti cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, 447 s.

54 L'utilizzo di un criterio “preferenziale” in connessione alla valorizzazione degli spazi di autonomia normativa può prestarsi ad alcuni rilievi critici. In particolare, rischia di rendere indefiniti i margini di intervento regolamentare delle Camere, finendo per assegnare al loro libero apprezzamento la determinazione di cosa possa essere attratto all'interno della propria regolazione autonoma. Cfr. E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica: tra volontà di “fare giustizia” dei privilegi dei parlamentari, ingiustificata disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in *Consulta Online*, 2019, 3, 468.

riscontrabile per la tipologia di atto necessario alla disciplina, sussistendo una assoluta riserva di legge soltanto per la disciplina dell'indennità, mentre per i vitalizi, tra le varie ipotesi prospettabili, il Collegio propende per quella che ammette una possibile "concorrenza alternativa tra fonti". Ciò implica che, nel caso in cui manchino indicazioni espresse in Costituzione, alle Camere vada riconosciuta autonomia in ordine alla scelta della fonte, dandosi rilievo alle scelte maturate finora, che sono nel senso dell'elezione del regolamento interno come strumento preferenziale, senza escludere che altre ragioni o esigenze possano indurre ad una nuova regolamentazione con legge.

È così che, a partire dagli anni '50 per giungere fino ai più recenti interventi, le Camere hanno sempre disciplinato la materia *de quo* ricorrendo ad apposite disposizioni interne adottate dai rispettivi Uffici di Presidenza⁵⁵. Tale "parassi normativa" risulta – ad opinione del Consiglio di Stato – avallata dalla Corte costituzionale, la quale – con la sentenza 13 luglio 1994, n. 289 – ha sottolineato la peculiarità del regime dell'assegno vitalizio dei parlamentari, rispetto al trattamento pensionistico dei dipendenti pubblici, che trova la sua disciplina in regolamenti interni delle Camere. Questo avallo non andrebbe però inteso nel senso di una vera e propria riserva di regolamento interno, piuttosto di una sua "mera sufficienza" o "idoneità" a normare la materia.

Di conseguenza, riconosciuta l'astratta idoneità del regolamento minore (o delle delibere degli Uffici di Presidenza) a regolare la materia dei vitalizi, in assenza di una espressa riserva di legge, positivamente affermata soltanto per la disciplina dell'indennità, legge e regolamento si troverebbero in rapporto di potenziale concorrenza, senza che questa impedisca che l'intera disciplina possa

⁵⁵ Andrebbe chiarito che, da un punto di vista strettamente formale, la materia dei vitalizi potrebbe essere disciplinata attraverso una pluralità di atti. Oltre alla legge, il regolamento maggiore, i regolamenti minori e soprattutto le delibere degli Uffici di Presidenza, come avvenuto appunto nel caso in esame, con le due delibere n. 6/2018 Senato e n. 14/2018 Camera. Tali particolari atti non devono essere confusi con i regolamenti minori veri e propri, collocandosi a metà tra gli atti normativi in senso proprio e gli atti di amministrazione, anche se ai fini della collocazione nel sistema generale delle fonti valgono le considerazioni che il parere del Consiglio di Stato formula in premessa. Sulle diverse tipologie di atto eleggibile cfr. G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento "maggiore" e regolamenti "minori"*, cit., 17 ss.

essere affidata alla fonte interna, secondo la scelta rimessa all'apprezzamento della Camera interessata. Proprio quest'ultimo profilo desta qualche perplessità, in quanto sembra collegare la scelta dello strumento normativo non tanto a specifiche e determinate esigenze funzionali, piuttosto a esigenze materialmente operative delle Camere, come potrebbero essere una maggiore rapidità procedimentale di adozione dell'atto interno ovvero la sua sottrazione al sindacato di un giudice esterno (comune o costituzionale)⁵⁶.

Riprendendo lo schema delineato dalla sentenza n. 262/2017 sulla connessione tra autonomia normativa e autodichia, il Consiglio di Stato rileva, come conseguenza implicita della scelta dello strumento regolamentare come fonte idonea a regolare la materia dei vitalizi, l'attrazione della relativa tutela giurisdizionale nell'ambito dell'autodichia degli organi costituzionali⁵⁷. Tuttavia, mentre sul profilo delle fonti le posizioni assunte sono chiare e convincenti, su quello della tutela giurisdizionale non sfugge ai Giudici di Palazzo Spada che l'autodichia sia particolarmente controversa, soprattutto quando sia destinata a soggetti terzi, categoria di non facile definizione alla quale anche gli ex parlamentari appartenerebbero⁵⁸.

56 Non è difficile intuire perché una Camera possa ritenere preferibile una delibera interna rispetto ad altre fonti. Rispetto allo stesso regolamento maggiore, in quanto adottato tramite voto a maggioranza assoluta dell'intera assemblea, ovvero della legge per analoghe e, per certi versi, più complesse ragioni perché la deliberazione è addirittura di due Camere. Mentre dal punto di vista del sindacato la scelta dello strumento normativo interno sottrae la valutazione del Parlamento alle censure cui potrebbero normalmente andare incontro gli atti con forza di legge nella sede del giudizio incidentale, potendo dar luogo semmai soltanto ad un conflitto di attribuzioni. Su tale profilo v. J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi*, cit., 6.

57 Osserva E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 470, che l'opzione a favore del regolamento conduce automaticamente all'esercizio della giurisdizione domestica per soggetti sicuramente terzi perché non hanno mai avuto rapporti con l'istituzione, ad esempio in materia di pensione di reversibilità.

58 La circostanza che gli ex parlamentari siano di fatto "terzi" sembra trovare conferma nel fatto che, a partire dal 2005, le Camere si sono dotate di due diversi organi ciascuna, competenti a decidere in primo grado rispettivamente sui ricorso proposti dal personale dipendente o dai soggetti non dipendenti, e i ricorsi promossi dagli ex parlamentari vanno presentati dinanzi all'organo competente per i non dipendenti, in virtù di una clausola di residualità. *Contra* L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, cit., 345 s., il quale sostiene comunque che, pur essendo sostanzialmente terzi, gli ex parlamentari non possano essere equiparati in tutto e per tutto agli appaltatori e ai fornitori. Al riguardo rilevarebbe il nesso che la disciplina in materia di vitalizi avrebbe con la garanzia di libertà del mandato parlamentare, ragion per cui non si ri-

Recepito il parere, dopo la Camera, anche il Senato ha provveduto ad operare la riforma per mezzo di proprie deliberazioni interne. Nel frattempo, diversi ex parlamentari ha proposto ricorso avverso le suddette delibere dinanzi agli organi di autodichia di Camera e Senato e, nell'ambito dei giudizi in questione, era stato altresì promosso ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, al fine di sentir dichiarare dalla Corte di cassazione la sussistenza della giurisdizione comune in luogo di quella del giudice domestico.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con due ordinanze dal tenore sostanzialmente sovrapponibile (ordinanze 8 luglio 2019, nn. 18265 e 18266)⁵⁹, hanno ribadito che la sede per la verifica dei limiti dell'autodichia negli ambiti in oggetto sia da individuare nel regolamento preventivo di giurisdizione. In ciò si concretizza questa ulteriore opera di “perimetrazione” dell'autodichia, affidando a un giudice esterno – quale la Corte di cassazione – il compito di stabilire se quella domestica sia la sede competente a giudicare di determinate controversie, anche in ragione della specifica autonomia normativa dell'organo, ovvero se sia anche una sede idonea alla decisione secondo i parametri costituzionali e convenzionali⁶⁰.

scontrebbe la carenza di rilievo sul piano interno delle questioni che ha indotto all'adozione dell'*obiter* di censura da parte della sentenza n. 262/2017. Su tale aspetto sono poi intervenute a fare chiarezza le Sezioni Unite con l'ordinanza n. 18265/2019.

59 Si tratta di due ordinanze che, per quanto fondate su argomenti sostanzialmente identici, si riferiscono a profili materiali diversi e hanno una “storia” processuale non totalmente coincidente. La prima ordinanza, infatti, riguarda il profilo della decurtazione del vitalizio per gli ex parlamentari con effetto retroattivo, la seconda, invece, l'ipotesi della revoca del vitalizio per gli ex parlamentari condannati per alcuni gravi reati. Inoltre, mentre per la prima vicenda il regolamento di giurisdizione prende spunto da ricorsi presentati dinanzi agli organi di autodichia, nella seconda esso deriva da ricorsi che erano stati proposti dinanzi al Tribunale di Roma, sulla base della considerazione che la causa non vertesse su materie o persone soggette ad autodichia. Oltre agli altri contributi citati alle note successive, su tali vicende si vedano anche E. GIANFRANCESCO, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, 3, 1214 ss.; E. FRONTONI, *La Corte di Cassazione e i confini dell'autodichia delle Camere. Note a margine dell'ordinanza 18265 del 2019*, in *Giustamm.it*, 2019, 10.

60 Le reazioni in dottrina sono state talvolta contrastate. Da una parte commenti per lo più critici di coloro i quali hanno letto nelle due ordinanze un “appiattimento” della Cassazione sulle posizioni precedentemente espresse dalla Corte costituzionale (E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 454), o, addirittura, una “resa” della Suprema Corte di fronte all'autodichia (S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 25 lu-

Sulla scorta della sentenza n. 262/2017 la Cassazione ritiene che, per quanto i regolamenti parlamentari e le delibere degli Uffici di Presidenza siano sottratti al sindacato di un giudice esterno, compresa la ricorribilità avverso le decisioni degli organi di autodichia ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost., tale insindacabilità non può estendersi al punto da precludere anche la verifica condotta in sede di regolamento preventivo di giurisdizione. Si tratta, infatti, di un mezzo processuale che ha lo scopo di verificare «*il fondamento costituzionale per l'esercizio del potere decisorio degli organi di autodichia ed è finalizzat[o] 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*».

È, quindi, uno strumento che non ha natura impugnatoria e che, a differenza del ricorso ex art. 111, comma 7, Cost., non può concernere l'interpretazione e l'applicazione del diritto interno riservata agli organi di autodichia. Esso completa la serie dei rimedi che l'ordinamento mette a disposizione in ipotesi di incertezza/confitto sulla giurisdizione, con maggiori affinità all'altro rimedio visto in precedenza, il ricorso ex art. 111, comma 8, Cost., per motivi di giurisdizione, utilizzabile quale mezzo impugnatorio, ma nel caso di sentenze rese dai giudici comuni (secondo quanto recentemente affermato dalle Sezioni Unite nella citata sentenza n. 15236/2022)⁶¹.

glio 2019). Altri, invece, hanno manifestato posizioni di maggior ottimismo, sottolineando il rinnovato ruolo della Cassazione come giudice dei "confini" dell'autodichia (R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della "grande regola" del diritto al giudice*, in *Federalismi.it*, 2019, 14, 2), con un notevole contributo sul piano di una migliore definizione dei rapporti tra fonti interne e legge nella disciplina della materia in esame (G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, cit.).

⁶¹ Le ordinanze della Cassazione hanno così chiuso all'eventualità (prospettata anche in dottrina, cfr. L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, cit., 346) del ricorso in cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost. Non era mancato in dottrina chi, invece, aveva proposto di estendere l'applicazione dell'art. 362 c.p.c., il quale prevede che «*possono essere impuginate con ricorso per Cassazione, nel termine di cui all'art. 325, secondo comma, le decisioni in grado di appello o in unico grado di un giudice speciale, per motivi attinenti alla giurisdizione del giudice stesso*», anche contro le decisioni dei giudici domestici. Cfr. R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione*, cit., 8. Analogamente a quanto poi previsto con la sentenza del 2022, ma in questo caso linearment-

La Suprema Corte rivendica così un duplice controllo che riguarda, da una parte l'accertamento del giudice del rapporto controverso e, dall'altra, se quel rapporto poteva trovare la propria disciplina nelle fonti interne. La verifica, però, non si arresta al puro profilo oggettivo, ma implica anche l'esame della conformità degli organi di autodichia, ove ritenuti competenti, ai principi costituzionali e convenzionali sulla tutela giurisdizionale dei diritti.

Chiarito in linea generale che la verifica sull'idoneità dell'autodichia alla trattazione di determinate controversie può essere oggetto di accertamento in sede di ricorso preventivo di giurisdizione, la Cassazione passa ad affrontare la questione del rapporto tra diritto al vitalizio e disciplina mediante regolamentazione interna. Sul punto, le premesse generali coincidono per larghi tratti con quelle del Consiglio di Stato in sede consultiva. Vi sarebbe, infatti, una stretta connessione tra vitalizio e indennità parlamentare, di cui il primo rappresenterebbe la proiezione per il momento successivo alla scadenza del mandato e, pur non avendo specifica menzione nell'art. 69 Cost., condivide con l'indennità la *ratio* di “sterilizzare” gli impedimenti economici che possono incidere sull'accesso alle cariche elettive ovvero minare l'indipendenza del rappresentate.

Ma il punto, per certi versi, innovativo sul piano argomentativo – che investe indirettamente il piano dell'autonomia normativa, fulcro della sentenza n. 262/2017 – riguarda la ricognizione sui principi alla base dell'opzione per la disciplina regolamentare interna come fonte adeguata sul vitalizio. Il Consiglio di Stato aveva sostenuto l'argomento della concorrenza tra fonti e del carattere “preferenziale” del regolamento interno, in mancanza di una espressa riserva di legge. La Cassazione, invece, partendo dalla medesima considerazione per cui una riserva di legge sarebbe prevista soltanto per le indennità dall'art. 69 Cost., ha sostenuto l'esistenza di una particolare categoria che definisce di “diritto

te contro una decisione del giudice amministrativo. Va detto che proprio alla luce di tale recente precedente parrebbero porsi con maggiore evidenza esigenze di omogeneità nel trattamento delle situazioni per cui – senz'altro preclusa la via del ricorso ex art. 111, comma 7, Cost. – quella del ricorso ex art. 111, comma 8, Cost., potrebbe essere consentita per chiarire la spettanza della giurisdizione tanto avverso le decisioni del giudice speciale che del giudice domestico.

singolare” che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, nella quale rientrerebbe sia la disciplina disposta con legge sia quella disposta con regolamento da cui 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»*.

Se, come ha stabilito l'ordinanza in commento, il giudice dei vitalizi è quello domestico, allora le implicazioni teoriche sull'esistenza del c.d. “diritto singolare” sembrano scindere quel binomio apparentemente solidissimo tra autonomia normativa e autodichia, così come formulato dalla Corte costituzionale⁶². Il fondamento dell'autodichia non sembra, pertanto, risiedere nell'esistenza di una normativa interna frutto della specifica autonomia, piuttosto nell'esistenza del “diritto singolare”, composto dall'intarsio di legge e regolamenti interni, da cui deriva che la giurisdizione domestica è connessa alla garanzia di una “sfera di autonomia speciale delle Camere”, coinvolgente anche l'applicazione del diritto comune⁶³.

La Cassazione sembra fornire indirettamente risposta anche all'ultimo aspetto trattato nel primo quesito del parere del Consiglio di Stato del 2018, ri-

62 La riconduzione all'autodichia delle vicende in materia di vitalizi non pare giustificata dall'esigenza di completamento dell'autonomia normativa dell'organo mediante la sua estensione al momento applicativo, bensì attraverso il riconoscimento dell'esistenza di una particolare categoria di “diritto singolare”, la quale non incide sulla qualifica formale dell'atto fonte, ma sulla esigenza di protezione dell'autonomia del Parlamento. Della sentenza n. 262/2017, quindi, sembra essere maggiormente valorizzato il punto in cui essa semplicemente afferma che *«l'autodichia è stata ritenuta dagli organi costituzionali [...] una delle condizioni per il dispiegarsi della propria autonomia e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni»*.

63 Osserva R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione*, cit., 9 s., che la riconduzione della disciplina di indennità e vitalizi alla nozione di “diritto singolare” e l'attrazione in autodichia delle relative controversie non ostano al fatto che gli organi di giustizia domestica possano essere chiamati a dare applicazione immediatamente alla legge. Criticamente sul punto E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 471 s., sostiene che la Cassazione abbia giustificato la competenza degli organi di autodichia non in ragione del rapporto con la fonte regolamentare, ma nella continuità ideale tra indennità e vitalizio, accomunati dalla medesima funzione di cui all'art. 69 Cost. Tuttavia, ritiene che, anche in virtù della riserva espressa stabilita in Costituzione, al regolamento non potrebbe essere rimessa l'intera disciplina della materia dei vitalizi, ma al più potrebbe avere una funzione attuativa della legge. Una volta adottata una legge in materia la tutela andrebbe rimessa alla giurisdizione dei giudici comuni.

masto espresso in termini dubitativi. Ci si riferisce alla circostanza che gli ex parlamentari, per ovvi motivi, non potessero essere compresi tra i dipendenti e che la Corte costituzionale avesse manifestato forti perplessità sulle forme di autodichia per soggetti terzi. La Cassazione sostiene nel caso di specie che gli ex parlamentari non possano a rigore essere considerati “soggetti terzi” per il semplice fatto che siano cessati dalla carica. A rilevare sarebbe, quindi, la stretta connessione che il vitalizio presenta con l'indennità e con le esigenze di protezione dell'autonomia e del mandato parlamentare che la sorreggono.

Corretta sarebbe stata, quindi, la proposizione dei ricorsi avverso il “taglio” dei vitalizi innanzi ai giudici domestici. La previsione dell'autodichia corrisponde alla finalità di indennità e vitalizi che è quella di preservare la particolare autonomia del Parlamento e rientra nell'ambito nella normativa di “diritto singolare”.

Definito il perimetro dell'autodichia anche nell'ambito dei vitalizi, che per le peculiarità della sua disciplina residuava come “zona grigia” alla luce dei dettami della sentenza *Zanon* del 2017, i giudizi sui ricorsi degli ex parlamentari avviati presso gli organi di autodichia delle due Camere sono proseguiti regolarmente e, in maniera forse inattesa, si sono conclusi con una duplice dichiarazione di annullamento delle delibere di ricalcolo peggiorativo dei vitalizi. Alla Camera con la decisione di primo grado del Consiglio di giurisdizione, 14 dicembre 2021, n. 4, relatore Losacco, al Senato con la decisione del Consiglio di garanzia, 20 gennaio 2022, n. 253, relatori Vitali e Grassi, che ha riformato in parte la decisione adottata in primo grado dalla Commissione contenziosa, 25 giugno 2020, n. 660.

I due provvedimenti, che portano a conclusione la vicenda sulla legittimità del taglio dei vitalizi, si differenziano notevolmente per contenuti, visto che la decisione della Camera presenta pochi spunti di interesse per il tema che si sta affrontando, mentre la decisione d'appello del Senato appare per certi versi “eterodossa” rispetto ad alcuni profili della prassi in tema di autodichia che ap-

parivano consolidati e, quindi, merita maggiore approfondimento in questa sede.

Il passaggio più significativo in tema di autodichia della decisione “Vitali-Grassi”, visto che la questione sulla giurisdizione, risolta in primo grado all’esito dell’ordinanza della Cassazione n. 18265/2019, non è stata nuovamente affrontata in appello, è quello esposto ai paragrafi 9 e 10 dei Motivi della decisione.

Si tratta di due questioni distinte, ma strettamente connesse, inerenti alla facoltà da parte degli organi di autodichia di sollevare questione di legittimità costituzionale di fronte alla Corte.

In primo luogo, confermando l’orientamento aperto dalla sentenza 12 ottobre 2017, n. 213⁶⁴, il Consiglio di garanzia del Senato ritiene di dover sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 26, comma 1, lett. b), della legge 23 dicembre 1994, n. 724, nella parte in cui stabilendo per i vitalizi la soppressione di qualsiasi regime fiscale particolare, non ha previsto l’applicazione dei principi generali dell’ordinamento fiscale, i quali avrebbero dovuto impedire l’adozione di una modifica contrastante, anche ove fosse stata adottata per mezzo di un atto normativo interno. Infatti, anche i provvedimenti disposti con regolamenti o deliberazioni interne devono essere rispettosi della Costituzione e dei principi generali dell’ordinamento.

La questione sollevata presenta, però, un tratto peculiare, nella misura in cui il Collegio rimettente non pare fondare la propria scelta su un dubbio effet-

64 A commento della decisione si vedano A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, 2018, 1, 27 ss., nonché L. BRUNETTI, *Il “contributo di solidarietà” sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l’autonomia dell’organo*, in *Forum cost.*, 2017, 10. Con questa sentenza la Corte costituzionale aveva riconosciuto all’organo di giustizia domestica natura “materialmente” giurisdizionale, seppur ai limitati fini di sollevare questioni di legittimità costituzionale, in quanto «organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione super partes, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie [...] per l’obiettivo applicazione della legge». Non era mancato, prima della successiva sentenza n. 262/2017 che aveva risolto in senso difforme, chi ricavava proprio da tale passaggio un implicito riconoscimento della natura giurisdizionale piena degli organi di autodichia. Cfr. L. CASTELLI, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull’autodichia*, cit., 16 ss.

tivo di costituzionalità – se si considerano le dichiarazioni iniziali in cui afferma che «*appare a questo Collegio che in linea di massima la riduzione dei vitalizi possa essere compatibile con i principi costituzionali*» – quanto piuttosto sulla opportunità di non ignorare i profili di illegittimità evidenziati da tutti i ricorrenti all'atto dell'impugnazione della deliberazione n. 6/2018. La non manifesta infondatezza appare, per certi versi, ricavata *de relato* dalle argomentazioni dei ricorrenti, più che esprimere un dubbio “diretto” del giudice⁶⁵.

Recependo ulteriormente l'insegnamento della sentenza n. 120/2014 e della sentenza n. 213/2017, il Consiglio di garanzia ritiene ormai consolidato l'orientamento che sottrae a sindacato incidentale della Corte le disposizioni dei regolamenti parlamentari. Per tale ragione, pur essendo prospettati dalle parti ricorrenti una serie di dubbi di costituzionalità della delibera, il Collegio ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale della sola l. n. 724/1994, nella misura in cui – in estrema sintesi – non ha fissato alcuni limiti di principio valevoli anche per le delibere interne agli organi costituzionali (espressione di una autonomia che il Collegio definisce “non assoluta” e “non totalmente libera nei fini”)⁶⁶.

Se tale prima questione appare più in linea con le prassi decisionali degli organi di autodichia e con l'insegnamento consolidato della Corte costituzionale, la seconda presenta connotati più innovativi, per quanto non sempre condivisibili, tanto che lo stesso Collegio rimettente ritiene che essa implichi la “rivisitazione” di alcuni aspetti di ordine generale.

65 Sulla circostanza che la verifica sulla non manifesta infondatezza richieda quantomeno un dubbio fondato del giudice sulla compatibilità della normativa impugnata con i principi costituzionali cfr., per tutti, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, 107 ss.

66 La sentenza n. 213/2017, infatti, sembrava aver recepito una distinzione tra delibere interne riprodotte della legge generale e delibere innovative dei contenuti della legge recepita. Nel secondo caso, in virtù del principio dell'autonomia normativa degli organi costituzionali, la questione di costituzionalità non poteva essere rimessa al Giudice costituzionale “esterno”, ma affrontata e risolta mediante disapplicazione direttamente dal giudice domestico; nel primo caso, invece, non essendo in questione l'applicazione di diritto frutto di scelte autonome dell'organo, ma della legge valida in generale, all'organo di autodichia spetta la possibilità di sottoporre gli eventuali dubbi sulla sua costituzionalità direttamente al Giudice delle leggi in qualità di giudice *a quo*. Su tale aspetto si veda A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 180 ss.

Il Consiglio di garanzia del Senato parte dalla considerazione che, secondo consolidata giurisprudenza, i regolamenti parlamentari, sia essi maggiori che minori, sarebbero sottratti al sindacato in via incidentale della Corte costituzionale. Sin dalla sentenza n. 154/1985, infatti, il Giudice delle leggi ha rilevato che i limiti oggettivi della propria cognizione siano definiti dall'art. 134 Cost., il quale non comprende espressamente i regolamenti parlamentari, che potrebbero essere annoverati tra gli oggetti di sindacato soltanto in via interpretativa, in interpretazione alla quale osterebbe la necessità di assicurare l'indipendenza dell'organo da ogni potere esterno.

Ancora oggi - ad opinione del giudice domestico - il limite alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari sarebbe di natura sostanziale e non riconducibile in senso formale alla lettura rigida dell'art. 134 Cost. Tale posizione, a ben vedere, non sembra in linea con la lettura prevalentemente fornita della sentenza n. 120/2014 la quale, nell'affermare che i regolamenti parlamentari siano fonti dell'ordinamento generale, sottoponibili a sindacato per mezzo di conflitto di attribuzioni, sembra mantenere fermo proprio il limite "formale" al sindacato incidentale dei regolamenti parlamentari, mentre dà per superato quello di ordine "sostanziale" incentrato sulla indipendenza garantita delle Camere⁶⁷.

Ad ogni modo, sempre secondo il Collegio, la Corte costituzionale avrebbe escluso espressamente la sindacabilità dei soli regolamenti maggiori, mentre nulla avrebbe detto circa i regolamenti minori o le delibere interne⁶⁸. Per tale

67 In questo senso, P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 2113; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici*, cit., 8 s., secondo il quale l'esclusione da parte della Corte si fonderebbe esclusivamente «su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico». Per la precisione, resta il riferimento all'indipendenza dell'organo, ma questa non è intesa in senso assoluto, ma se ne ridefinisce il significato in relazione alle specifiche esigenze funzionali di garanzia. Scompare, quindi, quella divisione tra ordinamento "interno" ed "esterno" che si era venuta ad affermare dopo la sentenza del 1985. Al riguardo vedi M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, CEDAM, Padova, 1999, 286 ss.

68 Il tema della natura dei regolamenti minori rispetto a quelli maggiori sul piano delle fonti è sempre stata oggetto di notevole dibattito in dottrina. La tesi che appare prevalente tende a collocare i regolamenti minori in un rapporto di subordinazione gerarchica rispetto a quelli maggiori, tuttavia, tale ordinazione gerarchica andrebbe letta alla luce del criterio di competenza che vale a distinguere i regolamenti (sia essi maggiori che minori) rispetto alle altre fonti primarie del sistema. Per tale ragione, il differente rango del regolamento minore rispetto a quello

motivo ritiene che non sussistano per le due tipologie di fonte ragioni che permettano di giungere automaticamente alle medesime conclusioni. I regolamenti minori potrebbero essere qualificati come atti con forza di legge, privi di valore organizzativo, ed estranei al principio della separazione dei poteri che ne preclude il sindacato.

Il nucleo centrale dell'argomentazione del giudice domestico del Senato sta nella considerazione che ai regolamenti minori debba essere attribuita forza di legge in quanto incidenti in ambiti che, normalmente, sono coperti da riserva di legge, ad esempio sul rapporto di lavoro del dipendente. Da ciò discenderebbe che, o tale disciplina è da ritenere sempre in insanabile contrasto con la Costituzione, proprio per la violazione della suddetta riserva (che il Collegio ricava dall'art. 36 Cost.), o deve ammettersi che tali delibere abbiano forza di legge e siano quindi assoggettabili al sindacato della Corte costituzionale. Una lettura di questo tipo, condivisibile o meno che sia, probabilmente non è in linea con quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2017, ove il principio di autonomia normativa ha un'estensione tale da non consentire di distinguere tra regolamenti maggiori e minori, piuttosto essa è legata al *«buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione [che] dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale»*.

Il problema ulteriore che a questo punto sorge riguarda il "soggetto" cui affidare il richiamato sindacato sui regolamenti minori che, nello specifico, potrebbe essere sia il giudice domestico che la Corte costituzionale. In dissonanza

maggiori avrebbe un rilievo per lo più interno, mentre sul piano generale essi costituiscono un unico "micro-sistema" tutto dotato dell'efficacia delle fonti primarie. Cfr. A. MANZELLA, *Le Camere. Sub art. 64 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 1986, 13 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, III ed., Giappichelli, Torino, 2001, 81 s.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., 576 s. Ancora più difficile da praticare sarebbe la soluzione suggerita dal Consiglio di garanzia ove si volesse ritenere che tale subordinazione abbia anche un rilievo "esterno", in tal caso, infatti, il regolamento minore, in quanto fondato nel regolamento maggiore, avrebbe rango secondario (per l'antico principio secondo cui una fonte non può istituire un'altra dotata del suo medesimo rango), a maggior ragione privo del valore formale della legge.

rispetto ad una prassi decisionale altrettanto consolidata, quella che vede il giudice domestico auto-assumere una funzione di sindacato diffuso, con effetti limitati al caso concreto, mediante disapplicazione dell'atto interno illegittimo⁶⁹, il Consiglio di garanzia ritiene possibili due alternative. O il sindacato è svolto dal giudice domestico, il quale non potrebbe non essere dotato degli stessi poteri interpretativi, modificativi o manipolativi della Corte costituzionale (cosa che, in realtà, non potrebbe essere, pena lo stravolgimento dei cardini su cui si regge l'intero sistema accentrato di giustizia costituzionale), oppure tale sindacato va affidata alla Corte costituzionale, come ritiene preferibile, ove i regolamenti abbiano ad oggetto diritti fondamentali di natura privatistica.

La tesi di fondo ribadita dal Collegio è che *«i regolamenti c.d. minori quando idonei ad incidere su diritti dei privati debbano essere riconosciuti quali “atti aventi forza di legge”, estranei all'area dell'assoluta sovranità ed indipendenza del Parlamento, e quindi diversi per loro stessa natura da quelli sottratti a quella insindacabilità della Corte costituzionale in ragione del principio di separazione dei poteri»*. Per tale motivo ha ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale della stessa delibera n. 6/2018, per le medesime ragioni già espresse al precedente paragrafo 9.

69 Si fa riferimento a quell'orientamento, ormai consolidato nella giurisprudenza interna della Camera (a partire dalle decisioni Collegio App. Camera, 24 febbraio 2014, n. 2; Cons. giurisdizione Camera, 25 giugno 2009, nn. 2-16; Comm. giurisdiz. personale Camera, 10 dicembre 2009, n. 15; Comm. giurisdiz. personale Camera, 26 maggio 2011, nn. 2-3; Comm. giurisdiz. personale Camera, 8 giugno 2011, n. 4; Collegio App. Camera, 12 maggio 2010, n. 2; Collegio App. Camera, 19 novembre 2010, n. 23), secondo il quale gli organi di autodichia possono *«disapplicare la normativa camerale interna che contrasti con i principi costituzionali, analogamente a quanto avvenne ai giudici comuni nelle more dell'entrata in funzione della Corte costituzionale, in applicazione del secondo comma della VII disposizione transitoria della Costituzione»*. Sul punto, più in dettaglio, A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi*, 2014, 10. Il fine perseguito sarebbe quello di porre rimedio alla lesione che si determinerebbe se non fosse consentita una piena applicazione della Costituzione in ogni ambito dell'ordinamento, soprattutto alla luce dell'orientamento consolidato della Corte costituzionale che nega la soggezione al proprio sindacato delle disposizioni regolamentari degli organi costituzionali, istituendo così una *«zona franca normativa, impermeabile alla verifica di costituzionalità»*. Il controllo di questo tipo si riferirebbe agli atti interni a contenuto normativo (ove quelli a contenuto amministrativo sono semplicemente annullabili), ma non potrebbe estendersi ai regolamenti maggiori, nonostante il *favor* espresso in tal senso da alcuni commentatori. Cfr. R. IBRIDO, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della giurisprudenza costituzionale alla dottrina dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2014, 3, 16, nota 79.

Ad eccezione di tale ultima vicenda, che può apparire “eccentrica” sia rispetto alla definizione dei “confini” dell’autodichia, sia rispetto a prassi e orientamenti giurisprudenziali consolidati, i recenti provvedimenti del giudice domestico hanno portato a conclusione un ulteriore profilo di “perimetrazione” dell’autodichia in un ambito particolarmente complesso perché non del tutto inquadrabile nelle categorie schematiche della sentenza n. 262/2017. È piuttosto chiaro che la vicenda dei vitalizi non potesse collocarsi né nell’ambito del personale dipendente né, ad essere rigorosi, in quello dei terzi definiti dal noto *obiter*. Si tratta di una categoria del tutto peculiare, al punto che la Corte di cassazione ne ha ricondotto il contenzioso agli organi di autodichia attraverso l’elaborazione della categoria specifica del “diritto singolare” costituito con la tecnica ad “intarsio” tra delibere interne e legge.

4. La riforma del “Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale” e il modello dell’autodichia della Presidenza della Repubblica

Oltre alle più note (e risalenti) giurisdizioni domestiche delle Camere altre forme di autodichia degli organi costituzionali sono note nel nostro sistema, le quali hanno un fondamento normativo altrettanto, se non maggiormente, problematico. Ad esempio, la giurisdizione domestica della Corte costituzionale trova il suo più immediato referente normativo nell’art. 14 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, appunto, riserva ad essa la competenza a decidere in via definitiva sui ricorsi dei dipendenti.

La successiva elaborazione della Corte costituzionale che ha connesso l’autodichia al principio di autonomia normativa degli organi costituzionali ha in parte superato la problematica del fondamento della propria autodichia, godendo essa delle medesime garanzie di indipendenza degli altri organi⁷⁰.

70 Sul fondamento autonomistico dell’autodichia della Corte costituzionale si rimanda a S. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1970, 90 ss.; nonché A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss. Occorre rilevare, però, che in tale ambito vi sia un “intreccio” tra diversi livelli normativi, non solo la legge citata, ma anche l’uso del potere regolamentare della Corte, attraverso il quale trova concreta disciplina l’autodichia. P.

Tuttavia, è possibile riscontrare una stretta connessione tra interventi giurisdizionali e adeguamenti normativi, in quanto, all'indomani della sentenza n. 262/2017, il sistema di autodichia della Corte è stato oggetto di ampia riforma – con il nuovo Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale, approvato il 24 gennaio 2018 – che ne ha mutato in modo radicale la sua essenza originaria, a dimostrazione che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza *Zanon*, abbia espresso una chiara posizione sostanziale sull'autodichia, ma abbia arrestato “a metà” il proprio percorso ove ha collocato sullo stesso piano diverse ipotesi di autodichia (delle Camere e degli altri organi) che assimilabili non sembrano.

Se guardiamo al previgente sistema di autodichia della Corte⁷¹, che trova il suo fondamento nel Regolamento dell'8 aprile 1960, poi sostituito dal nuovo Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del 16 dicembre 1999, possiamo osservare che tratto caratterizzante era quello che voleva la decisione sulle controversie con il personale dipendente affidata alla Corte stessa. Si era in sostanza ritenuto che non fosse necessaria la creazione di organi giudicanti *ad hoc*, in quanto la composizione della Corte già offriva adeguate garanzie di competenza e imparzialità, con l'unica differenza che nel sistema del 1960 le decisioni erano assunte in unico grado, mentre dal 1999 la decisione di primo grado era adottata da un collegio ristretto di tre giudici e contro la stessa era ammessa impugnazione al *plenum*.

CARNEVALE, *Ecce iudex in ca(u)sa propria: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (Prime riflessioni...)*, in P. Costanzo, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 35 ss. Tuttavia, non manca in dottrina chi ravvisi il fondamento di tale potere regolamentare direttamente in Costituzione, attribuendosi alla fonte legislativa un'efficacia meramente dichiarativa. Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, CEDAM Padova, 1984, 229.

⁷¹ Per una ricostruzione del previgente sistema di autodichia della Corte costituzionale si veda M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 87 ss.; D. SCICOLONE, *L'autodichia e la convenzione europea dei diritti dell'uomo. Stato attuale e ipotesi evolutiva degli organi di giurisdizione domestica della Corte costituzionale*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2010, 115 ss.

Al fine di “omologare” il proprio sistema di autodichia a quanto stabilito nel par. 7.4. Cons. diritto della sentenza n. 262/2017, la Corte costituzionale ha, quasi contemporaneamente a tale decisione, provveduto a modificare l'intero impianto della sua giustizia domestica, avvicinandosi al modello già elaborato in passato per l'autodichia della Presidenza della Repubblica. L'art. 2 del Regolamento del 24 gennaio 2018 (entrato in vigore il successivo 8 febbraio) prevede al riguardo l'istituzione di “collegi giudicanti di primo grado e di appello”.

L'innovazione più cospicua⁷² apportata con il nuovo Regolamento riguarda, però, le concrete modalità di composizione degli organi di giustizia domestica. Sotto tale profilo, infatti, la Corte ha avvertito maggiormente l'esigenza di razionalizzazione del proprio sistema alla luce delle affermazioni che essa stessa aveva fatto nella sentenza n. 262/2017. Nel riconoscere che, in linea astratta, l'autodichia non implica un vuoto di tutela per il ricorrente, ciò varrebbe esclusivamente in presenza di determinate condizioni “sostanziali” di composizione dell'organo che siano idonee ad assicurare l'indipendenza del giudice.

Alla luce di questi vincoli “autoimposti” la Corte ha quindi abbandonato il vecchio sistema di giustizia domestica amministrato in via diretta per istituire due organi autonomi, composti da soggetti esterni alla Corte, analogamente a quanto avviene per la Presidenza della Repubblica.

Entrambi i collegi sono composti da tre membri (più altri tre supplenti) che durano in carica per quattro anni e, salvo ipotesi di sostituzione, si rinnovano simultaneamente⁷³.

Il Regolamento stabilisce all'art. 3 che l'organo di primo grado deve essere composto da un magistrato amministrativo, da uno contabile e da uno ordi-

72 Sulla circostanza che le modifiche apportate alle modalità di composizione degli organi di autodichia della Corte siano quelle di maggior impatto sul sistema di giustizia domestica cfr. G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla “propria” giurisprudenza fino a che punto?*, in *Quad. cost.*, 2018, 2, 479 s.

73 Non è prevista, quindi, la possibilità di rinnovi parziali (come in realtà avviene per la Corte), ma soltanto di sostituzioni dettate da esigenze contingenti. Sul punto v. C. TOMBA, *Il “Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale”*, in P. Carozza, V. Messerini, R. Romboli, E. Rossi, A. Sperti, R. Tarchi (a cura di), *La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa University Press, Pisa, 2018, 8.

nario, mentre per l'organo d'appello sono fissati requisiti più stringenti, dovendo ciascuno dei membri aver ricoperto almeno la funzione di presidente di sezione del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti.

Sempre in analogia al sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica anche nel caso delle recenti modifiche alla giustizia domestica della Corte costituzionale è stato previsto che alla "indicazione" dei giudici provvedano rispettivamente il Presidente del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti.

Questi accorgimenti avrebbero dovuto, nella prospettiva della Corte, consentire di allineare il proprio sistema di autodichia a quello degli altri organi costituzionali, con riferimento ai quali aveva già avuto modo di compiere un esame nel merito delle rispettive scelte nella citata sentenza n. 262/2017, ritenendole conformi ai principi costituzionali, sia per i meccanismi di incompatibilità previsti a livello parlamentare sia per quelli di nomina sanciti dalla Presidenza. Ove la Corte non avesse provveduto a tale adeguamento si sarebbe corso il rischio di assistere ad «*uno strano paradosso*» con l'indicazione «*dei principi che debbono essere rispettati dalla disciplina interna degli organi costituzionali in tema di autodichia*», mantenendo «*al tempo stesso, una propria disciplina del tutto, o anche solo in parte, difforme da quegli stessi principi*»⁷⁴.

La scelta fatta dalla Corte costituzionale sembra denotare un'idea piuttosto chiara sul concetto di "autodichia legittima". Da una parte, infatti, essa ha definito alcune linee guida a cui gli organi costituzionali dovrebbero adeguarsi per rispettare i principi costituzionali e convenzionali sulla tutela giurisdizionale dei diritti anche nella sede domestica e, dall'altra, ha subito provveduto ad adeguare il proprio modello di autodichia a quelle linee. Tale intervento si inserisce, quindi, nella prospettiva del presente lavoro, dato che è il frutto non tanto di una "perimetrazione" cui si perviene attraverso una serie di assestamenti giurisprudenziali, piuttosto si tratta di una forma di "adeguamento normativo",

74 C. TOMBA, *Il "Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale"*, cit., 11.

che ha come scopo non quello di sovvertire modelli di giustizia domestica, ma soltanto di rendere meglio adeguati ai principi quelli esistenti.

Se questa opera di “cosmesi” costituzionale degli organi di autodichia appare lineare sotto certi aspetti, meno convincenti sono alcuni profili che stanno a monte, vale a dire nella parte della sentenza n. 262/2017 in cui la Corte assimila ipotesi di autodichia tra loro difficilmente comparabili. È stato correttamente osservato che le differenze tra le diverse autodichie sarebbero tali da non potersi riscontrare un profilo comune sul piano del funzionamento e della composizione⁷⁵. La sentenza n. 262/2017, riunendo i conflitti sollevati contro l'autodichia del Senato e della Presidenza della Repubblica, finisce per riservare ad esse il medesimo trattamento.

D'altra parte, è verosimile ritenere che se la Corte aveva in mente un modello ideale di autodichia questo era sicuramente quello della Presidenza della Repubblica. Tanto è dimostrato dal fatto che – come si è visto – in seguito alla recente riforma del proprio sistema di giustizia domestica la Corte ha adottato una soluzione in larga misura coincidente con quella del Presidente della Repubblica. Il motivo, probabilmente, è quello relativo alla composizione di soli magistrati “esterni” del collegio, anche se è stato acutamente e provocatoriamente osservato che se proprio l'affidamento del giudizio domestico a giudici di carriera distaccati presso la Presidenza è valutato come indice di particolare indipendenza dell'autodichia, tanto valeva affidare le relative controversie direttamente alla giurisdizione comune⁷⁶.

L'incidenza sulla composizione risolve solo in parte un ulteriore problema, quello della collocazione degli organi di autodichia all'interno degli organi costituzionali e dei rischi di prossimità che possono aversi con gli organi

⁷⁵ F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, cit., 37, ad esempio evidenzia l'impossibilità di assimilare l'autodichia delle Camere a quella della Presidenza.

⁷⁶ G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 24, oltre alla provocatoria chiosa, considera «paradossale che il giudice costituzionale, da un lato, riconduca l'indipendenza ed imparzialità dell'organo di autodichia della Presidenza della Repubblica [...] al dato [...] della presenza di magistrati all'interno dei collegi giudicanti domestici; dall'altro, invece, [...] impedisca finanche la cognizione del giudice comune sugli atti emessi da organi di autodichia che, in via di principio, più che “domestici” potrebbero essere “addomesticati”».

dell'amministrazione interna. Inoltre, quanto detto per la Corte costituzionale e per la Presidenza della Repubblica non vale per Camera dei deputati e Senato della Repubblica, che conservano tutt'oggi organi di autodichia composti secondo modelli diversi da quelli fatti propri dalla Consulta.

5. L'autodichia torna a Strasburgo. La Corte EDU chiude nuovamente la "porta" alle censure "convenzionali" sulla giustizia domestica italiana

Nell'ambito di vicende giuridiche (e giudiziarie) estremamente complesse e articolate, come quella che ha avuto ad oggetto l'autodichia negli ultimi anni, di fronte alla difficoltà di prevenire ad un certo esito di fronte agli organi giurisdizionali interni si è soliti riporre una fiducia – talvolta eccessiva – nel sindacato della Corte europea dei diritti dell'uomo, considerata come ultima "istanza" cui accedere per ottenere una tutela effettiva.

Ciò è avvenuto, a più riprese, anche nel caso in esame nonostante, è opportuno anticiparlo, si tratti di uno di quegli ambiti in cui i margini di "manovra" del Giudice di Strasburgo sono piuttosto limitati, ragion per cui, mantenendo sostanzialmente immutati i profili di doglianza avverso l'autodichia, difficilmente ci si sarebbe potuto attendere un esito favorevole in quella sede.

Così è stato, in modo emblematico, nel primo e più noto caso in cui la Corte EDU è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle giurisdizioni domestiche. Si fa riferimento alla c.d. sentenza *Savino* del 28 aprile 2009. Ma, di recente, è stato ribadito anche da una nuova sentenza, c.d. *Varano* del 23 settembre 2021, che ricalca – in maniera invero più sintetica – alcuni dei passaggi argomentativi più significativi della prima sentenza del 2009, lasciando intendere che la posizione della Corte di Strasburgo sull'autodichia sia piuttosto chiara e, soprattutto, difficilmente rivedibile sia per motivi legati al proprio *modus operandi*, sia per l'impostazione dogmatica su alcune categorie giuridiche in tema di fonti o organizzazione giudiziaria.

Se guardiamo, in maniera molto rapida, alla sentenza *Savino* del 2009, le sue motivazioni ruotano attorno a due concetti essenziali: il primo che riguarda

la nozione di “Tribunale” accolta dal Giudice europeo, il secondo inerente al modello di sistema delle fonti, inteso in senso particolarmente elastico.

Nel caso specifico, ad opinione del Giudice di Strasburgo, non si potrebbe adottare una nozione rigida di “Tribunale”, tale da identificarlo con una giurisdizione in senso classico⁷⁷, ma deve essere inteso in una accezione materiale qualora ad esso «*competa decidere, sulla base di norme giuridiche, con pienezza di giurisdizione e a conclusione di una procedura organizzata, su una questione di sua competenza [...] e nel potere di emettere una decisione obbligatoria, che non possa essere modificata da un'autorità non giudiziaria*»⁷⁸. La Corte EDU non censura, quindi, il fatto che un Parlamento nazionale possa predisporre sistemi giurisdizionali domestici e regolamentarne il funzionamento in maniera del tutto autonoma, in quanto ciò potrebbe ricollegarsi ad un fine autonomistico legittimo dell'organo. Sarebbe sufficiente in tal caso che il meccanismo di tutela predisposto soddisfi i presupposti minimi indicati dall'art. 6 CEDU. D'altra parte, la Corte non avrebbe il compito di imporre agli Stati un determinato modello di ordinamento giudiziario, riconoscendosi la possibilità che, al fine di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento, il legislatore limiti l'accesso alla giurisdizione nei suoi confronti, mettendo al riparo la funzione legislativa da ogni ingerenza esterna⁷⁹.

77 Alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017 questo profilo sembra essere quello che denota maggiore distanza tra le due Corti. Mentre per la Corte costituzionale gli organi di autodichia, pur operando secondo moduli oggettivamente giurisdizionali, non potrebbero essere qualificati come “giudici” in senso proprio, per la Corte EDU rilevante e sufficiente ai fini della qualifica di “giudice” è l'organo sia chiamato alla decisione di una controversia sulla base di norme giuridiche e seguendo una procedura organizzata. Cfr. A.I. ARENA, *Autonomia degli organi costituzionali e richiami alla CEDU nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana. Prima note*, in *Diritti fondamentali*, 2018, 2, 11.

78 Corte EDU, 28 aprile 2009, n. 14, par. 73 e 74. Ciò non esclude che la nozione di giurisdizione accolta dal giudice europeo sia diversa da quella ricavabile a livello costituzionale, sicuramente più rigorosa e dettagliata. Il confronto con una pluralità di ordinamenti, ciascuno dotato di sue peculiari tradizioni giuridiche, impone alla Corte EDU l'adozione di nozioni particolarmente elastiche.

79 Secondo N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei Deputati e degli organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'U.E.*, 2010, 430, la Corte di Strasburgo avrebbe affrontato con “approssimazione e perentorietà” il punto centrale dell'intera vicenda, ossia quello concernente la natura giurisdizionale degli organi interni della Camera e la compatibilità dell'autodichia con l'art. 6 CEDU.

Dal punto di vista del sistema delle fonti, la Corte EDU considera rispettata la costituzione per legge del Tribunale sulla base della specifica previsione nel regolamento parlamentare interno, infatti, pur non essendo atto pubblicato in Gazzetta Ufficiale, esso avrebbe sufficienti caratteristiche di prevedibilità e accessibilità, tali da giustificare la sussistenza del requisito⁸⁰. L'approccio della Corte di Strasburgo, tuttavia, semplifica molto i termini di una questione che, sul piano interno, appare estremamente complessa. Per ovvie ragioni essa non può tener conto delle peculiarità che caratterizzano il sistema delle fonti di ciascun ordinamento nazionale, trascurando così il profilo teorico ordinamentale sulla distinzione tra legge e regolamento parlamentare.

Quando si accenna al concetto di legge, infatti, il giurista “nazionale” ha presente un atto con caratteristiche ben precise sia dal punto di vista formale che procedimentale (ad esempio, la necessaria approvazione bicamerale)⁸¹. Tuttavia, la nozione elastica di legge propria della Corte EDU le consentirebbe di appurare la garanzia della “costituzione legale” anche sulla base della mera previsione da parte di tali fonti “interne” che, in quanto previste dalla Costituzione e insindacabili, sarebbero idonee ad affermare l'esistenza espressa di un tribunale secondo il diritto nazionale.

80 La Corte accede ad una nozione elastica di “legge”, assimilabile a quella di norma giuridica. In questo modo dimostra di prestare scarsa attenzione ai profili formali sulle fonti del diritto. D'altra parte, la Corte EDU non si atteggierebbe a giudice delle leggi, ma a giudice dei diritti, per cui, ciò che in definitiva conterebbe dal proprio punto di vista è se vi sia stata o meno la violazione di un determinato diritto, senza che assuma particolare interesse l'aspetto concernente l'atto normativo attraverso cui la violazione si sia concretizzata. Sul punto cfr. C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1080 ss.

81 Tra l'altro, per i regolamenti “minori”, mancherebbe addirittura l'approvazione da parte dell'Assemblea, dato che si tratta di atti che formalmente sono adottati con delibere degli Uffici di Presidenza. Nel commentare la decisione, non è mancato chi abbia ritenuto di ricavare dalla motivazione la tesi che i regolamenti parlamentari, pur non essendo atti formalmente legislativi, sarebbero comunque fonti di rango primario, idonee ad innovare il diritto oggettivo in modo del tutto analogo alla legge, se non addirittura a sostituirsi a questa per determinati ambiti di competenza riservata. Cfr. G. PELELLA, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali: l'autodichia alla prova della convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Av.Vv., Il parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, I, Tipografia della Camera, Roma, 2013 267 s.

L'unico profilo di censura che la Corte accoglie attiene alle doglianze dei ricorrenti in ordine alla carenza di indipendenza e imparzialità dell'organo, ma lo fa con una decisione minimale, senza andare alla radice del problema, ritenendo lesiva dell'art. 6 CEDU la previsione che il giudice d'appello alla Camera sia interamente costituito da membri dell'Ufficio di Presidenza, organo che assommerebbe in sé funzioni amministrative e giurisdizionali⁸². Per ovviare a tale "censura" agli organi d'amministrazione della Camera è stato sufficiente apportare una piccola modifica regolamentare alla composizione dell'organo di giustizia domestica, previsto per il grado di appello, per conservare la piena funzionalità della propria autodichia⁸³.

È stato osservato come dalla decisione in commento non si potesse ricavare una assoluta dimostrazione di legittimità dell'autodichia nel nostro sistema costituzionale⁸⁴, soprattutto in ragione delle peculiarità decisionali della Corte EDU, ma anche tenendo conto del fatto che la giurisprudenza interna ha dimostrato di essere talvolta più rigorosa sui principi dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice⁸⁵. Ciò non toglie che la via di un giudizio a Strasburgo fosse

82 La giurisprudenza della Corte EDU sui concetti di Tribunale e sui requisiti di imparzialità e indipendenza è molto meno rigorosa di quella interna in materia, questo perché il Giudice di Strasburgo è un giudice dei diritti, molto più attento alla verifica del rispetto concreto delle garanzie sancite dalla Convenzione. In pratica, la Corte EDU avrebbe dimostrato scarso "senso pratico", perché non ha tenuto conto della realtà in cui questi organi erano chiamati ad operare e dove il condizionamento è rinvenibile nell'appartenenza del membro allo stesso organo in causa, titolare del potere di adottare i provvedimenti impugnabili dai dipendenti. Cfr. S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1278.

83 Si tratta delle modifiche apportate ai regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e terzi non dipendenti della Camera dei Deputati con Decreti del Presidente del 15 ottobre 2009, nn. 781 e 782, in G.U., 19 ottobre 2009, n. 243. Si veda, al riguardo, 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 giurisdizionale*, in *Federalismi*, 2009, 22.

84 Si veda A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 325 s.; anche se non si è mancato di attribuire, talvolta, una sorta di efficacia legittimante dell'autodichia alla decisione in esame, efficacia che, per la tipologia di esame condotto dalla Corte EDU, non le si può attribuire. Cfr. E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 461 ss.

85 B. RANDAZZO, *L'autodichia delle Camere e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 1055, ha letto nella giurisprudenza della Corte costituzionale italiana un'elaborazione maggiore dei concetti interessati, ove l'imparzialità è associata in modo inscindibile all'equidistanza del soggetto giudicante dagli interessi in gioco, e l'indipendenza e la terzietà sono stati spesso intesi quali requisiti stessi dell'esistenza di un giudice.

difficile da perseguire per ottenere una censura dell'autodichia⁸⁶. Era verosimile, quindi, attendersi un esito prossimo a quello della sentenza *Savino* anche in ipotesi di proposizione di un nuovo ricorso e, di fatto, così è stato.

La sentenza *Varano* del 2021 prende avvio da tre distinti ricorsi⁸⁷, tutti aventi ad oggetto – per differenti motivi – la compatibilità ai principi convenzionali dell'autodichia della Presidenza della Repubblica.

Nei tre ricorsi, con argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili, i ricorrenti lamentavano sia la violazione di diritti processuali previsti dall'art. 6 CEDU – in particolare il diritto a che la loro causa fosse trattata da un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge e il diritto alla trattazione pubblica dei casi – nonché la violazione del diritto al godimento pacifico dei propri beni di cui all'art. 1, Protocollo 1, CEDU e il carattere discriminatorio del trattamento subito ai sensi dell'art. 14 CEDU.

La Corte di Strasburgo ha accolto in linea di massima le eccezioni difensive del Governo italiano – che aveva illustrato anche i tratti salienti di tale particolare forma di autodichia (che, come detto innanzi, è stata posta dalla Corte costituzionale a “modello” dell'autodichia conforme a Costituzione) –, ricalcando le posizione che già aveva manifestato nella sentenza *Savino*.

Per quanto concerne la violazione del “diritto a un tribunale”, i giudici partono dalla considerazione generale che l'art. 6 CEDU non può obbligare gli Stati a conformarsi ad un determinato modello di ordine giudiziario. La nozione di Tribunale accolta, ancora una volta, è estremamente ampia, tale da non

86 A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 145, nota 13.

87 Con Ricorso n. 62319/10 – *Varano c. Italia*, il ricorrente, soggetto distaccato presso la Presidenza della Repubblica, aveva agito per vedersi riconosciuto l'esercizio di mansioni superiori. Il ricorso trae origine dal giudizio che, sul piano interno, si era concluso con la nota sentenza della Corte di cassazione, 17 marzo 2010, n. 6529, la quale aveva concluso a favore della sussistenza della competenza dell'organo di giustizia domestica. Con Ricorso n. 57334/18 – *Iacovella e altri c. Italia*, i ricorrenti erano soggetti distaccati che avevano agito in sede domestica per ottenere il riconoscimento dell'indennità di distacco cui avevano diritto prima dell'assunzione da parte della Presidenza. Anche in questo caso il ricorso ha origine da una vicenda nota, quella che ha avuto il suo “sbocco” nel conflitto di attribuzioni poi risolto con il rigetto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2017 e, infine, riassunto dalla Cassazione nel 2018. Con Ricorso n. 59238/18 – *Varano c. Italia*, il ricorrente eccepiva di aver adito gli organi di autodichia per il riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori.

potersi identificare soltanto con un tribunale nel senso tradizionale, integrato nella giurisdizione ordinaria dello Stato. Piuttosto, spetta alla Corte verificare che il Collegio giudicante coinvolto nella causa fosse costituito per legge e offrisse adeguate garanzie di indipendenza e imparzialità.

Per giungere a tale conclusione la Corte compie un esame espresso della normativa che regola composizione e funzionamento del giudice domestico della Presidenza della Repubblica. Quest'organo, istituito con Decreto 26 luglio 1996, n. 81, poi modificato dal Decreto 30 dicembre 2008, n. 24, è ormai composto esclusivamente da magistrati delle giurisdizioni speciali e ordinaria, nominati con Decreto del Presidente della Repubblica, previa indicazione dei vertici giudiziari della giurisdizione di appartenenza. Tali atti normativi avrebbero valore propriamente normativo e, quanto a modalità di composizione, non consentono di mettere in discussione l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo.

La Corte EDU, inoltre, non potrebbe operare come giudice di quarto grado, in quanto le decisioni dei giudici nazionali potrebbero essere rimesse in discussione soltanto in caso di arbitrarietà e manifesta irragionevolezza, cosa che non ritiene di rilevare nel caso delle decisioni dei giudici di autodichia in esame.

Infine, sempre ponendo attenzione al dettato normativo, la Corte ritiene che la violazione del diritto alla trattazione pubblica delle questioni sia contraddetta proprio dalla disciplina processuale operante, la quale prevede come regola quella della pubblicità delle udienze e i ricorrenti non hanno addotto elementi idonei a contestare tale dato.

La rapida lettura della sentenza *Varano* del 2021, che, si ribadisce, ha avuto ad oggetto l'autodichia che tra tutte è quella che maggiormente si avvicina alla giurisdizione sul piano sostanziale, dimostra un chiaro assestamento della Corte EDU sulle posizioni già assunte nella sentenza *Savino* del 2009. Ciò consente di fare due osservazioni: la prima, che la Corte EDU non è la sede più adeguata per far valere l'illegittimità delle ipotesi di giustizia domestica; la se-

conda, che tale decisione sembra mettere una “pietra tombale” su questa via di sindacato.

Dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017, in modo forse ancora più perentorio, anche la Corte di Strasburgo ha posto fine alla stagione della “critica” (in questo caso “convenzionale”) dell’autodichia, lasciando un margine di intervento soltanto sul piano dei “limiti” della giustizia domestica.

6. Ai confini tra autodichia e pandemia. Le recenti decisioni del giudice domestico sul possesso della Certificazione verde Covid-19 ai fini dell’accesso alle sedi parlamentari

Come conseguenza diretta della decisione della Corte costituzionale n. 262/2017 che ha fissato il perimetro dell’autodichia ai rapporti con il personale dipendente, può essere interessante soffermarsi su un caso “tipico” di autodichia, dove gli organi di giustizia domestica agiscono nel solco della giurisprudenza costituzionale e, ciononostante, consente di valutare l’impatto avuto dalla recente emergenza sanitaria da Covid-19 sui rapporti con il personale e le relative controversie. Tra l’altro, questo tema, che è intimamente connesso al parallelo tema dei conflitti di attribuzione sollevati dai parlamentari avverso le medesime delibere che avrebbero illegittimamente limitato il proprio diritto a partecipare ai lavori parlamentari, oltre a provocare una ipotetica lesione dell’autonomia regolamentare delle Camere⁸⁸, consente di fare qualche riflessione

88 La Corte costituzionale si è pronunciata in sede di ammissibilità del conflitto con due distinte ordinanze del 23 dicembre 2021, nn. 255 e 256. In entrambi i casi il conflitto era sollevato da parlamentari che ritenevano la sanzione della “interdizione” dai lavori, per coloro che non si fossero dotati di Certificazione verde Covid-19, lesiva della riserva di regolamento, precludendo al ricorrente l’esercizio delle prerogative costituzionali. La Corte ha, però, respinto l’ammissibilità del conflitto, sia perché non vi sarebbe alcuna lesione dell’autonomia delle Camere, le quali hanno liberamente recepito i contenuti del d.l. 22 aprile 2021, n. 52, sia perché il singolo parlamentare non avrebbe rivendicato la lesione di una prerogativa propria, bensì attribuibile all’intera Camera nel suo complesso. In senso critico, T.F. GIUPPONI, *Autonomia delle Camere e green pass: porte oramai sbarrate al ricorso del singolo parlamentare?*, in *Quad. cost.*, 2022, 1, 158 ss., rileva come tale decisione vada ad affiancarsi alle altre che, da un punto di vista astratto, riconoscono il singolo parlamentare come legittimato ad essere parte del conflitto, ma, da un punto di vista concreto, svuotano di contenuto tale affermazione. Restando al caso di specie, però, sembra che la decisione della Corte possa essere condivisa, infatti, l’autonomia delle Camere sembra essere preservata proprio dalle modalità di recepimento con delibera dell’Ufficio di Presidenza. In secondo luogo, è alle Camere che spetta piena autonomia interpretativa e applicativa del regolamento ai sensi dell’art. 64 Cost., senza che ne discenda un obbligo di riforma per veicolare

ne sul rapporto tra diritto “esterno” e diritto “interno” alle Camere, nella parte in cui recepisce l’obbligo dell’uso della Certificazione verde Covid-19 per l’accesso alle sedi parlamentari.

Con la Decisione del 2 dicembre 2021, la Commissione contenziosa del Senato, organo competente a pronunciarsi in primo grado sui ricorsi del personale, giudicava sul ricorso presentato da alcuni dipendenti sia contro la deliberazione del Consiglio di Presidenza – nella parte in cui, recependo i contenuti del d.l. 22 aprile 2021, n. 52 e successive modificazioni, ha disposto l’obbligo generalizzato di esibizione della Certificazione verde Covid-19 per l’accesso alle sedi del Senato –; sia contro la deliberazione n. 406/XVIII del 13 ottobre 2021, e la collegata Nota del 14 ottobre 2021, del Collegio dei Senatori Questori con cui venivano adottate misure applicative per l’accesso alle sedi e il controllo.

Secondo i ricorrenti tale scelta normativa subordinava la possibilità di svolgimento della prestazione lavorativa, e quindi la percezione della retribuzione, al possesso della Certificazione suddetta, condizionando il diritto all’esercizio delle funzioni e mansioni inerenti la qualifica. Su un piano generale, ciò avrebbe comportato la violazione dell’autonomia costituzionalmente garantita alle Camere ai sensi dell’art. 64 Cost., da cui l’illegittimità del d.l. n. 52/2021.

La Commissione, che si sofferma preliminarmente sugli aspetti sanitari della questione, nel rigettare il ricorso, ha modo di fare delle osservazioni di particolare rilievo sul rapporto tra autonomia normativa delle Camere (la c.d. autocrinia)⁸⁹ e diritto valevole nell’ordinamento generale.

i contenuti di un decreto-legge, essendo normalmente sufficienti le delibere. Da questo punto di vista, quindi, le rivendicazioni del parlamentare sembrano attenersi più alle funzioni della Camera di appartenenza che alle proprie.

89 L’autocrinia indica la potestà degli organi costituzionali (in particolare parlamentari) di determinare con propri atti quale parte dell’ordinamento comune può entrare a disciplinare i propri rapporti interni, ovvero di precludere, sotto la copertura della riserva di cui all’art. 64 Cost., l’applicazione delle norme dell’ordinamento generale in qualsiasi ambito possa riguardare la propria organizzazione interna, compresi i profili amministrativi relativi ai rapporti con i dipendenti. A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 68. Sulla definizione vedi, altresì, E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, 1, 3, nota 8.

Un dato che sembra non essere colto adeguatamente dai ricorrenti riguarda la circostanza che le misure controverse non producano i loro effetti in virtù della diretta applicazione del decreto-legge, ma soltanto nella misura in cui questo sia stato recepito da apposita delibera dell'Ufficio di Presidenza, come d'altra parte emerge chiaramente dalle premesse alla Decisione (la delibera è del 5 ottobre 2021). Inoltre, sarebbe proprio il d.l. n. 52/2021 (all'art. 9 *quinquies*, introdotto dal successivo d.l. 127/2021) a prevedere che «*gli organi costituzionali, ciascuno nell'ambito della propria autonomia, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni di cui al presente articolo*», con ciò rimettendo agli organi parlamentari la piena valutazione sulla opportunità e le modalità di applicazione della disciplina emergenziale.

Per questo motivo la Commissione correttamente osserva che, anche in ipotesi di recepimento totale della disciplina disposta con decreto-legge, ciò avverrebbe non in ragione di un rapporto di soggezione del Senato al decreto, bensì secondo una valutazione discrezionalmente rimessa all'Ufficio di Presidenza che, nella sua piena autonomia, ha ritenuto non vi fossero ragioni per differenziare la disciplina dell'accesso alle Camere da quella vigente per gli altri luoghi pubblici di lavoro⁹⁰.

Gli esiti a cui perviene il giudice domestico, che anticipano di qualche giorno quelli del Giudice delle leggi, ricalcandone le soluzioni, dimostrano che nemmeno la situazione emergenziale che ha “scosso” l'intero ordinamento costituzionale ha intaccato un antico “dogma”, quello della separazione tra ordinamento “interno” e ordinamento “esterno” alle Camere, in virtù del quale le fonti normative vigenti nell'ordinamento esterno non potrebbero trovare immediata applicazione – per forza propria – all'interno delle Camere, ma soltanto quando siano state recepite con specifico atto di autonomia normativa degli organi.

⁹⁰ Al riguardo rileverebbe la *ratio* dei provvedimenti generali, finalizzati ad «*escludere dal luogo di lavoro chi è contagiato e [...] tendere al raggiungimento della massima copertura vaccinale sull'intero territorio nazionale*».

7. Conclusioni. Verso un nuovo equilibrio: la fine della “stagione” dell’attacco costituzionale all’autodichia e la sua “stabilizzazione” nel sistema

Il quadro che si è cercato di tratteggiare nei paragrafi precedenti consente di fare una riflessione di ordine generale su come sia cambiato l’approccio al tema dell’autodichia a partire dalla sentenza n. 262/2017. Si è detto che la fase attuale, rispetto a quella “critica” precedente, possa definirsi di “perimetrazione” della giustizia domestica. I provvedimenti giurisprudenziali adottati nel periodo che va dal 2018 ai nostri giorni, infatti, hanno messo in evidenza l’opportunità di garantire la migliore “convivenza” possibile con i sistemi di autodichia, preservando, allo stesso tempo, l’autonomia degli organi costituzionali e i diritti processuali delle parti⁹¹.

Per ottenere questo scopo si è ritenuto di demandare l’opera di delimitazione alla giurisprudenza, sia ordinaria che amministrativa, evitando per il momento di dare ulteriormente seguito alla via del conflitto suggerita dalla sentenza n. 120/2014, anche nei casi in cui i presupposti sembravano esserci tutti.

L’ordinanza 8 febbraio 2019, n. 17, aveva aperto nuove possibilità nella direzione di un conflitto sollevato dal singolo parlamentare, con possibili effetti anche nella materia in questione⁹². Ulteriori vie di conflitto erano state suggerite dalla Corte di cassazione nell’ordinanza n. 15236/2022, nell’ipotesi in cui la

91 Una ridefinizione dell’autonomia degli organi costituzionali che, come è stato osservato dai commentatori immediatamente successivi alla sentenza n. 262/2017, è stata condotta mediante un approccio casistico dalle Corti. Al riguardo G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 2, 423 ss.

92 Il quadro dei conflitti ipotizzabili, soprattutto in relazione alla vicenda dei vitalizi, è estremamente vario: *a)* da una parte potrebbe paventarsi il conflitto da parte del singolo parlamentare avverso la delibera di tagli dei vitalizi, ma non solo; *b)* potrebbe ad esempio essere lo stesso organo di autodichia a svolgere un controllo di costituzionalità “diffuso” sulla delibera di taglio dei vitalizi in caso di palese incostituzionalità; o ancora, *c)* potrebbe essere la Corte di cassazione a negare direttamente la giurisdizione degli organi di autodichia ove dovesse ritenere che una nuova riforma dei vitalizi si ponga in insanabile contrasto con l’art. 69 Cost.; o, infine, *d)* si potrebbe pensare a un conflitto sollevato dall’ex parlamentare, sulla falsariga del conflitto dell’ex Presidente della Repubblica, che dovesse ritenere lesa la propria prerogativa di cui all’art. 69 Cost. da un taglio incostituzionale dei vitalizi. Cfr. R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione*, cit., 8.

Suprema Corte avesse ritenuto di radicare la giurisdizione innanzi al giudice comune e le Camere si fossero ritenute lese in una loro prerogativa costituzionale.

Nonostante i profili ancora controversi, va detto che i vari interventi giurisprudenziali hanno apportato notevoli elementi chiarificatori, idonei ad integrare la portata delle decisioni della Corte costituzionale nelle parti che apparivano maggiormente oscure, se non lacunose.

Da una parte, quindi, registriamo interventi che chiudono – in sede costituzionale e convenzionale – ad un giudizio ablatorio totale verso il fenomeno della giustizia domestica, dall'altra si hanno una serie di pronunce che, premessa la legittimità di massima dell'autodichia, ne segnano i confini, talvolta motivandoli secondo il noto criterio della connessione al principio dell'autonomia normativa (come per i terzi in caso di appalti e forniture), altre volte in ragione di peculiari esigenze autonomistiche, specchio di una non del tutto superata concezione tradizionale dell'organo costituzionale (ad esempio, si pensi alla nozione di “diritto singolare” elaborata per i vitalizi e connessa ad esigenze autonomistiche).

Come si era ipotizzato⁹³, la partita sull'autodichia non poteva considerarsi chiusa all'indomani della sentenza n. 262/2017, troppe e troppo complesse questioni restavano aperte, ma è altrettanto vero che davanti ai giudici comuni di partite ne sono state giocate molte e sono state decisive per fissare alcuni punti ormai fermi sui rapporti tra ordinamento “interno” e ordinamento “esterno”. Un ruolo di primo piano sembra quello assunto dalla Corte di cassazione, ormai giudice dei limiti della giurisdizione domestica⁹⁴, è essa che ha saputo tracciare in modo “plastico” i nuovi confini dell'autodichia negli ambiti più controversi (prima sui vitalizi nel 2019 e poi sui terzi nel 2022).

Al di fuori di quanto oggetto di tale processo di assestamento, in quanto indiscutibilmente coperto dalla statuizione della sentenza n. 262/2017, la vita

93 A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 165. Egualmente riteneva che il percorso per giungere ad un assetto definito, soprattutto sull'autodichia dei terzi, fosse ancora lungo L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quad. cost.*, 2019, 900.

94 G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, cit.

dell'autodichia è proseguita senza stravolgimenti e così la consueta e tradizionale separazione tra l'ambito interno ed esterno agli organi costituzionali. Questi resistono impermeabili nella loro autonomia al diritto che essi stessi producono in via ordinaria, denotando, fortunatamente, una buona dose di ragionevolezza nell'adeguamento – soprattutto alla recente normativa emergenziale –, perché l'autocrazia può rendere le Camere “zone franche” del diritto comune, ma non le immunizza di fronte ai fenomeni naturali.