



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

QUARTO SEMINARIO ANNUALE DEL GRUPPO DI PISA CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUSPUBBLICISTICHE - UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE – 18 SETTEMBRE 2015

L'AUTODICCHIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI: IL DIFFICILE PERCORSO DALLA SOVRANITÀ ISTITUZIONALE DELL'ORGANO ALLA GARANZIA DELLA FUNZIONE

ANTONELLO LO CALZO

«Il fatto era accaduto vicino a una chiesa di cappuccini, asilo, come ognuno sa, impenetrabile allora a' birri, e a tutto quel complesso di cose e di persone, che si chiamava la giustizia».

(A. MANZONI, *I promessi sposi*, Milano, 1840, p. 73)

SOMMARIO: 1. Premessa. Definizione delle linee generali della ricerca e delimitazione dell'ambito d'indagine. – 2. La posizione di autonomia degli organi costituzionali: ricostruzione in chiave istituzionale delle prerogative a presidio dell'indipendenza e natura sovrana degli organi costituzionali. – 3. Ratio dell'autodichia e limitazione dell'intervento della giurisdizione nelle vicende interne agli organi costituzionali. Le elaborazioni della dottrina. – 3.1. Segue: il difetto di giurisdizione nell'orientamento consolidato della giurisprudenza ordinaria e amministrativa. – 4. Il controverso rapporto delle giurisdizioni domestiche con i principi costituzionali in materia giurisdizionale dal punto di vista della garanzia individuale e strutturale. – 5. Il superamento della logica del controllo di legittimità dei regolamenti nel giudizio in via incidentale e la scelta del conflitto tra poteri come strumento di definizione degli ambiti di competenza riservati nella più recente giurisprudenza. L'autodichia da giurisdizione speciale a prerogativa dell'organo. – 6. Superamento o mantenimento dell'autodichia? Una lettura delle prerogative degli organi costituzionali in chiave funzionale e non meramente istituzionale, secondo una logica più cooperativa e meno conflittuale.

1. Premessa. Definizione delle linee generali della ricerca e delimitazione dell'ambito d'indagine.

Il lemma “Autodichia” (dal greco *autodikéin*) sta ad indicare, nel linguaggio comune¹, la facoltà riconosciuta (ovvero, auto-riconosciuta) agli organi costituzionali di decidere autonomamente, e senza l'intervento della giurisdizione esterna, le controversie che possono investire le proprie attività interne.

¹ Nell'uso comune del termine, autodichia deriverebbe appunto da “*autodikéin*”, traducibile in “avere propria giurisdizione”. N. ZINGARELLI, *Dizionario della lingua italiana*, Bologna, 1998, p. 174.

Talvolta del termine “autodichia” è fatto un uso polisenso, ovvero estensivo, fino a ricomprendersi tutte quelle attività valutative e di giudizio che finiscono per essere sottratte al controllo esterno del giudice comune², ma, nella sua accezione specifica, essa sta ad indicare la potestà di auto-giurisdizione di cui gli organi costituzionali godrebbero nei confronti del loro personale dipendente: detto altrimenti, della potestà di risolvere, tramite propri organi interni, appositamente previsti, oppure – raramente – in via diretta, le controversie insorgenti con il proprio personale dipendente o, addirittura, in alcune ipotesi, con i terzi che dovessero venire “in contatto” nelle proprie attività con le aree riservate a tali organi³. L’autodichia, pertanto, si presenta come manifestazione del più ampio concetto di autonomia degli organi costituzionali la quale, come cercheremo di spiegare, implica il riconoscimento all’organo della potestà di produzione normativa e di organizzazione amministrativa in relazione alle proprie strutture interne⁴. L’autonomia si esplica in una serie di prerogative distinte tra loro, ma accomunate dallo scopo, storicamente risalente, di proteggere gli organi parlamentari dalle interferenze dell’Esecutivo e del Sovrano. Non è possibile in questa sede soffermarsi sulla puntuale ricostruzione di tali prerogative⁵; è opportuno però osservare che la definizione del loro fondamento appare determinante alla verifica della legittimità delle stesse alla luce dell’evoluzione costituzionale ed ordinamentale: essenziale sarà il passaggio da una concezione di sovranità dell’organo ad una di sovranità popolare, nonché una ricostruzione della prerogativa che miri allo scopo di proteggere non tanto il prestigio e l’invulnerabilità dell’organo, quanto il corretto e libero esercizio della funzione.

Volendo fornire i lineamenti della ricerca condotta, mi pare possibile, sin d’ora, anticipare alcune osservazioni che emergono con riferimento al progressivo evolversi del tema strettamente atti-

² Secondo un’accezione larga dell’autodichia essa comprenderebbe tutte le ipotesi in cui la riserva della facoltà di giudizio dell’organo costituzionale escluda ogni possibilità di valutazione esterna. Non essendo possibile in questa sede dilungarsi sulle ragioni per cui tale accezione appare eccessivamente ampia basta riportare, a titolo esemplificativo, la riconduzione che alcuni autori fanno al concetto della c.d. giustizia politica, ossia della potestà di ciascuna camera di giudicare dei titoli di ammissione dei propri eletti, estendendosi addirittura alle fasi prodromiche del procedimento elettorale. In tal senso cfr. D. PICCIONE, *Dell’estensione parossistica dell’autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione ... imprudente*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2695 ss. Sul tema v. altresì P. PISICCHIO, *Aspetti dell’autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, 2010. L’istituto della giustizia politica, pur avendo con l’autodichia in senso stretto la riserva rispetto alla giurisdizione comune, se ne differenzia per un tratto essenziale: esso è direttamente previsto a livello costituzionale dall’art. 66, come ambito proprio dell’autonomia dell’organo. Rappresenta, quindi, una di quelle eccezioni espresse alla operatività della regola generale di tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche, che ben potrebbero essere previste dalla Carta costituzionale. L’autodichia in senso proprio, invece, non ha alcun fondamento costituzionale diretto e, inoltre, implicherebbe un’estensione della riserva ben al di là delle funzioni primarie assegnate a livello costituzionale (anche implicitamente) all’organo, con conseguente violazione dei diritti delle persone (fisiche, ma anche giuridiche) che subiscono gli effetti delle decisioni dell’organo. La giurisprudenza accoglie una nozione ampia di autodichia, intesa come decisione diretta delle controversie che attengono alle vicende “interne” dell’organo. Al riguardo cfr. Cass. civ., S.U., 17 dicembre 1998, n. 12614, in *Foro it.*, 1998, I, c. 854 ss.; nonché in *Corr. giur.*, 1999, p. 1134 ss., con nota di G. VIDIRI, *L’autodichia degli organi costituzionali*.

³ Talvolta il concetto di autodichia viene assimilato, quasi si tratti di sinonimi, a quello di autocrinia. In tal senso N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enc. giur.* Treccani, IV, Roma, 1988, p. 1. A ben vedere si tratta di concetti che, seppur strettamente collegati, sono completamente distinti. L’autocrinia pare porsi alla base stessa dell’autodichia in quanto ne determina l’ambito di estensione: si potrebbe affermare, per generalizzazione, che, mentre l’autodichia rappresenta il lato procedimentale del fenomeno, l’autocrinia ne rappresenta quello sostanziale.

⁴ F. GARELLA, *L’autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D’ORTA e F. GARELLA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, 1997, p. 14 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative parlamentari: l’autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 3 ss.; A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, 2004, p. 163 ss. Talvolta si distinguono i due aspetti accennati con i termini di autonomia in senso stretto e di autarchia. Cfr. N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, cit., p. 2.

⁵ Tra le prerogative tradizionalmente riconosciute agli organi costituzionali, in particolar modo alle Camere, alcune hanno un fondamento costituzionale diretto, come la già accennata verifica dei poteri, l’autonomia regolamentare, le immunità dei propri componenti; altre sono previste direttamente dai regolamenti, come le immunità di sede e i poteri di polizia interni; altre ancora sono fondate in via indiretta sui regolamenti o addirittura sulle consuetudini costituzionali, come l’autodichia in oggetto e l’autonomia contabile. M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit.

nente all'autodichia.

Un primo aspetto è quello che concerne il progressivo rafforzamento, operato in giurisprudenza, dell'istituto negli anni più recenti. Si è soliti sostenere che l'autodichia trovi origine indiscussa in epoca statutaria, in quanto espressione del principio di indipendenza e sovranità parlamentare⁶. È propria di quella epoca, infatti, l'affermazione della necessità di garantire il Parlamento da ogni attività potenzialmente invasiva del Sovrano o dell'Esecutivo. Conseguenza di tale principio era che gli atti materialmente amministrativi adottati dalle Camere, anche concernenti i rapporti con i dipendenti, erano sottratti ad ogni forma di sindacato: si trattava della ben nota questione dell'insindacabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative⁷. Ciò non significa, però, che, anche all'epoca, le Camere⁸ fossero sottratte ad ogni giustiziabilità da parte del giudice comune, infatti, la stessa Cassazione, aveva affermato⁹ la propria giurisdizione sulle controversie deri-

⁶ Il fatto che l'autodichia fosse una prerogativa indiscussa delle Camere in epoca statutaria ben emerge dalle parole di G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Torino, 1913, p. 408, secondo cui «Nessun controllo esiste sull'erogazione delle somme, sull'amministrazione devoluta all'ufficio o consiglio di presidenza e propriamente ai questori: a nessun reclamo o ricorso ad autorità estranea alla Camera sono soggetti i provvedimenti che concernono la carriera e la disciplina di impiegati e inservienti». Circa l'origine storica dell'autodichia al periodo statutario cfr. F. BASILICA, *Il punto delle sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del senato*, in *Giust. civ.*, 2003, p. 2434; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in *amministrativamente.com*, 1/2014, p. 13 s.

⁷ Pur nella sinteticità imposta dal caso vale la pena accennare a tale vicenda che ebbe la sua prima formale concretizzazione nella sentenza della IV Sez. del Consiglio di Stato del 9 novembre 1898, n. 415 (in *Foro it.*, 1898, III, c. 105). In questa occasione il supremo organo di giustizia amministrativa aveva respinto un ricorso presentato da persone esterne all'amministrazione della Camera in quanto l'atto impugnato non poteva qualificarsi come atto amministrativo. La decisione fu oggetto di aspre critiche già all'epoca: da una parte si sosteneva che l'insindacabilità delle Camere dovesse essere limitata all'aspetto delle funzioni loro tipiche, ossia quelle propriamente legislative o politiche; al di fuori di queste le Camere avrebbero esercitato attività propriamente amministrative per cui nessun ostacolo si frapponeva al sindacato del Consiglio di Stato sugli atti adottati in esercizio di tali attività (in tal senso C. LESSONA, *Osservazioni a Cons. Stato, sez. IV, 9 settembre 1898*, in *Foro it.*, 1898, III, c. 105). Diversamente (in particolare S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV sezione del Consiglio di stato*, in *Il circolo giuridico*, 1899, p. 85 ss.) si è sostenuto che tali atti amministrativi delle Camere non potessero costituire oggetto di sindacato da parte del Consiglio di Stato in quanto esso era espressione del potere esecutivo; ciò non significava, però, che detti atti dovessero restare sprovvisti di ogni sindacato, tuttavia, l'illustre Autore riteneva che dovessero essere i giudici comuni ad esercitarlo. In ogni caso, entrambe le ricostruzioni concordavano su un aspetto: che vi fossero attività primarie delle Camere che per loro natura dovevano essere sottratte a qualsiasi forma di sindacato esterno, anche giurisdizionale, e attività strumentali, non connesse alla funzione primaria, rispetto alle quali le camere operano come organo amministrativo. Nonostante i dissensi dottrinali la giurisprudenza storica del Consiglio di Stato è stata sempre uniforme nel negare la sindacabilità di questi atti; in particolare, per quanto più strettamente attiene all'autodichia, il Consiglio di Stato, con sentenza del 12 agosto 1927 (in *Foro amm.*, 1927, I, p. 445) ha negato la propria competenza a giudicare degli atti amministrativi delle Camere in materia di impiego dei dipendenti. Tale decisione è stata adottata sulla scorta della considerazione per cui le Camere, anche quando compiono atti sostanzialmente amministrativi, non potranno mai considerarsi organi dell'amministrazione perché funzionalmente distinte da quest'ultima e dotate di proprie funzioni tipiche, *in primis* legislative, rispetto alle quali godono di piena indipendenza dal potere esecutivo. In tal caso, quindi, l'esclusione del sindacato del Consiglio di Stato non derivava tanto dalla natura dell'atto, pur sempre amministrativa, ma dell'organo che l'adottava (C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, 1934, p. 150). Tuttavia, non si potrà non notare che così argomentando la natura politica dell'organo finisce per assorbire quella dei propri atti per cui, anche quando questi hanno carattere materialmente amministrativo, si attecchiano nella pratica come atti politici (cfr. A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, 1904, p. 804).

⁸ A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa delle Camere*, Rimini, 1984, p. 156 ss.; E. LEHNER, "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti" vs. "Giusto processo", *precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 495 ss.

⁹ Cass. Roma, 28 giugno 1904, in *Giur. it.*, 1904, I, c. 689 ss, aveva sostenuto la distinzione di posizioni della Camera a seconda che essa operi come organo legiferante, ovvero provveda alla amministrazione dei propri interessi, anche di natura patrimoniale. Nel caso in cui la propria attività si espliciti nelle forme proprie del diritto privato non può essere negata la tutela giurisdizionale contro o a favore di essa. Questo era, d'altra parte, la tesi fortemente sostenuta da S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 82 s.; ma anche da uno dei maggiori sostenitori della legittimità dell'autodichia, 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, p. 1834.

vanti da atti di natura privatistica idonei ad incidere sui diritti soggettivi dei singoli.

La prerogativa dell'autodichia non poteva non risentire dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, in particolare sotto due profili: da una parte, appariva desueto il tradizionale principio che voleva le Camere (ovvero gli organi costituzionali in genere) titolari della sovranità; la Costituzione attribuisce la titolarità e l'esercizio della stessa al popolo, in questo modo si opera un'anteposizione della persona allo Stato, il quale viene a definirsi come soggetto avente come fine lo sviluppo della persona e la garanzia dei suoi diritti¹⁰. Dall'altra, si assiste al profondo mutamento dell'esercizio della funzione giurisdizionale e della posizione stessa della magistratura; essa non è più strumento di mero esercizio di una funzione dello Stato facente capo all'esecutivo, ma vengono adottate un'ampia serie di garanzie che ne definiscono la piena autonomia e indipendenza, sia funzionale che strutturale, ma che non consente più alcuna assimilazione alle istanze autoritarie del Sovrano.

Tali considerazioni hanno portato, almeno in una prima fase dell'esperienza costituzionale, ad una serie di pronunce giurisprudenziali che lasciavano presagire il superamento dell'autodichia. A seguito dell'entrata in vigore della Costituzione ci si interrogava sull'opportunità di estendere le garanzie, originariamente previste solo per le Camere, agli altri organi costituzionali (o addirittura di rilievo costituzionale). La giurisprudenza di Cassazione e Corte costituzionale è intervenuta con una serie di decisioni che hanno sancito l'inesistenza di un'autodichia dell'Assemblea Regionale Siciliana¹¹ e della Presidenza della Repubblica¹², nonché ammesso il sindacato giurisdizionale sugli atti del Consiglio Superiore della Magistratura¹³. Non sono mancati casi "anomali" in cui la Corte costituzionale, in relazione a specifiche ipotesi di autodichia¹⁴, ne ha riconosciuto la legittimità: ma tutto lasciava intendere un clima di particolare avversione all'autodichia, fortemente sentito a livello dottrinale, che aveva portato addirittura la Corte di cassazione a sollevare questione di legittimità costituzionale della disposizioni regolamentari di Camera e Senato che attribuivano ai rispettivi organi amministrativi di presidenza la potestà di definire i ricorsi che attenevano alla carriera dei dipendenti¹⁵.

Nonostante questi precedenti, l'autodichia non aveva mai avuto, né in epoca storica né sotto l'egida della Costituzione, alcuna specificazione di ordine procedimentale; si trattava di una semplice attribuzione a determinati organi, istituiti a scopi generalmente amministrativi, del compito di

¹⁰ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente ed imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, in *Dir. soc.*, 1979, p. 737 ss.; nonché adesso in ID., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto genetico dinamico e indissolubile*, Milano, 2010, p. 153 ss.

¹¹ Sulla negazione dell'autodichia dell'Assemblea Regionale Siciliana rispetto ai propri dipendenti si vedano, Cass. civ., S.U., 15 luglio 1963, n. 1933, in *Foro it.*, 1963, I, c. 2294; Cass. civ., S.U., 4 gennaio 1975, n. 8, in *Foro it.*, 1975, I, c. 2573; nonché Corte cost., 30 giugno 1964, n. 66, in *Giur. cost.*, 1964, p. 687 ss., che ha definito il conflitto sollevato dall'ARS contro la prima sentenza citata dalla Cassazione.

¹² Cass. civ., S.U., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Foro it.*, 1976, I, c. 293. Questa sentenza appare particolarmente rilevante perché, in relazione all'autodichia della Presidenza della Repubblica, nega che si possa conoscere nell'ordinamento un generale principio di sottrazione al controllo giurisdizionale per gli atti degli organi costituzionali, ovvero, affermare un implicito potere di autodichia. Se limitazioni vengono riscontrate a livello costituzionale esse hanno carattere eccezionale e positivo, non potendosi estendere oltre i casi da esse considerati. Proprio in tale ambito il mutamento rafforzativo dell'autodichia sarà particolarmente evidente.

¹³ Corte cost., 14 maggio 1968, n. 44, in *Giur. cost.*, 1968, p. 672 ss. In tale sede si osserva che un eventuale controllo di legittimità degli atti non sarebbe in alcun caso in contrasto con l'autonomia dell'organo.

¹⁴ In particolare Corte cost., 11 giugno 1975, n. 135, in *Giur. cost.*, 1975, p. 1337 ss., con cui la Corte costituzionale ha ritenuto perfettamente conforme a Costituzione l'autodichia della Corte dei Conti, giustificando la deroga alla giurisdizione comune anche in tale ambito, sulla base degli articoli 102 e 103 Cost. e della VI Disp. trans. Cost.

¹⁵ Ci si riferisce alle ben note ordinanze della Corte di cassazione dell'11 luglio 1977, n. 356, (in *Foro it.*, 1977, I, c. 2071 ss.; nonché in *Giur. it.*, 1977, I, c. 1832 ss., con nota di A.M. SANDULLI, *Spunti problematici*, cit.; nonché in *Giust. civ.*, 1978, p. 107 ss., con nota di M.R. MORELLI, *Sul problema di costituzionalità dell'autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei propri dipendenti*) e del 23 marzo 1981, nn. 135 e 136 (in *Foro it.*, 1981, I, c. 971 ss., con nota di R. MORETTI) con le quali si demandava alla Corte costituzionale, per la prima volta, un esame nel merito sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionale. Si avrà modo di tornare più approfonditamente sul punto.

decidere in merito a specifici ricorsi.

Lo spartiacque che ha segnato il rafforzamento dell'autodichia, che in tale sede si vuole osservare, è rappresentato dalla sentenza della Corte costituzionale, 23 maggio 1985, n. 154¹⁶. Dopo tale importante pronuncia, conclusasi con una inammissibilità in rito della questione, ma anche con qualche velata critica all'istituto in sé considerato, la giurisdizione domestica ha ricevuto nuova forza sotto quattro profili di cui occorre brevemente dar conto.

In primo luogo, prendendo atto dei dubbi sulla legittimità sostanziale dell'autodichia paventati dalla Corte costituzionale, Camera e Senato hanno provveduto ad adottare due regolamenti "minori"¹⁷, sulla base delle scarse disposizioni dei regolamenti "maggiori", aventi come scopo quello di istituire dei veri e propri giudici domestici, dettando un minimo di regole processuali del giudizio interno. Si è cercato in questo modo di rafforzare la procedimentalizzazione dell'autodichia in modo da farla passare da fumosa attribuzione non ben specificata di un organo con funzioni essenzialmente amministrative, a vero e proprio giudice interno; operazione che, tra l'altro, difficilmente da sola avrebbe potuto consentire una piena garanzia del giusto processo, difettando, si vedrà meglio in seguito, alcuni requisiti essenziali per aversi tutela giurisdizionale effettiva¹⁸. In ogni caso, l'introduzione di un minimo di garanzie procedimentali rende più difficilmente attaccabile l'istituto rispetto al passato.

In secondo luogo, dopo la sentenza del 1985 la Corte di cassazione, investita con sempre maggior frequenza di questioni di giurisdizione o di ricorsi *ex art. 111 Cost.*, ha assunto una posizione di sostanziale difesa dell'istituto dichiarando, nella quasi totalità dei casi, il difetto di giurisdizione¹⁹. In questo modo la Suprema Corte si è assestata sulle posizioni del Giudice delle leggi, evitando di sollevare una nuova questione su atti insindacabili *ex art. 134 Cost.* e garantendo la protezione delle Camere da qualsiasi forma di interferenza esterna.

In terzo luogo, e proprio sulla scorta di un orientamento giurisprudenziale consolidato a favore dell'autodichia, le Camere sono intervenute estendendo la portata dell'istituto ben al di là dei rapporti con il personale dipendente, ricomprendendovi anche persone esterne²⁰. Si tratta dei regolamenti di Camera e Senato per la tutela giurisdizionale degli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti²¹. L'intervento cui si accennava non dimostra una tendenza a venire incontro alle istanze critiche da più voci manifestate, ma addirittura una tendenza espansiva che copre anche quei

¹⁶ Corte cost., 23 maggio 1985, n. 154, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1078 ss. Si tratta di una sentenza di grande rilievo, considerata un vero *leading case*, se non un *unicum*, in materia di sindacato dei regolamenti parlamentari e dell'autodichia. Per la sua importanza sarà oggetto di più approfondita trattazione.

¹⁷ Adottati rispettivamente dal Consiglio di Presidenza del Senato il 10 gennaio 1986 (la cui operatività era stata, tuttavia, sospesa con delibera del 22 aprile 1986 e successivamente sostituito dal decreto del Presidente del Senato, 1 febbraio 1988, n. 6314, recante il testo coordinato del Nuovo Regolamento degli uffici e dei servizi) e dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 28 aprile 1988.

¹⁸ Per ulteriori indicazioni F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, p. 491 ss.

¹⁹ A titolo esemplificativo si vedano Cass. 2546/1986; Cass. 2861/1986, Cass. 6241/1988, Cass. 1993/1992, Cass. 317/1999, Cass. 16267/2002, Cass. 11019/2004, Cass. 14085/2004, TAR Lazio 4784/2007. Le sentenze saranno oggetto di particolare approfondimento, per ora si rinvia a 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 Camera dep., *Il parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, 2013, p. 254 ss.; G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *Federalismi.it*, 12/2013, p. 7 ss.; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico*, cit., p. 8 ss.

²⁰ In ipotesi determinate l'estensione riguarda non soltanto coloro che vengano in relazione con le amministrazioni per ragioni appaltistiche, ma chiunque vanti una pretesa alla legittimità degli atti amministrativi che lo riguardano, potendo, virtualmente, rivolgersi il ricorso anche verso atti emanati da organi a composizione politica. È il caso del ricorso contro la nuova disciplina dei vitalizi di Deputati e Senatori, proposto innanzi agli organi di autodichia di primo grado della Camera dei Deputati (nella composizione per gli atti non concernenti i dipendenti), ammesso ad un esame di merito, ma respinto poi nel maggio 2012. Cfr. A. GERARDI e I. TESTA, *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, 2013, p. 53 s.

²¹ Approvati 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.

rapporti di diritto comune (in particolare gli appalti e i contratti di fornitura) rispetto ai quali sarà precluso l'accesso al giudice. D'altra parte, prima dell'adozione dei regolamenti in questione era consolidata la tesi della sussistenza della giurisdizione del giudice comune sugli atti precedenti o successivi la stipula dei contratti tra Camere e soggetti esterni; non si poteva in questo caso parlare di una carente tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi a cui l'estensione della giurisdizione domestica doveva porre rimedio²².

Infine, ultimo aspetto di rafforzamento dell'autodichia va individuato in una singola pronuncia della Corte di cassazione che, sovvertendo consolidati precedenti, ha riconosciuto piena cittadinanza nel nostro ordinamento all'autodichia della Presidenza della Repubblica²³. Secondo la Suprema Corte non sarebbe possibile fondare l'autodichia di un organo costituzionale su una consuetudine consolidata: essa andrebbe, invece, radicata in una potestà di autorganizzazione indirettamente fondata in Costituzione per cui, una volta che l'organo si sia dotato, mediante propri regolamenti interni, di strutture decisionali devolute alla soluzione dei conflitti nel rispetto dei principi fissati dalla Costituzione per la tutela dei diritti, al giudice di legittimità non resterebbe altro che una presa d'atto della produzione normativa²⁴.

Un secondo aspetto è quello che riguarda il probabile definitivo superamento della logica del sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale del regolamento parlamentare, nella parte in cui prevede l'istituzione degli organi di autodichia, a favore dello strumento del conflitto di attribuzioni. Nella lettura degli innumerevoli studi dottrinali che nel tempo hanno affrontato in modo analitico e completo il tema qui indagato, si trae l'impressione che, almeno per un lungo periodo, l'attenzione si sia focalizzata sul rapporto esistente tra profili di incostituzionalità sostanziale dell'autodichia e limiti di ammissibilità al sindacato su un atto – appunto il regolamento parlamentare che la prevedeva – di cui era dubbia la forza di legge²⁵. Non è possibile, per ovvie ragioni, soffermarsi sulla ricostruzione di tale categoria operata dalla dottrina²⁶; sarà sufficiente affermare, pe-

²² Si potrebbe anzi ritenere che l'intervento estensivo dell'autodichia abbia avuto proprio il fine contrario, cioè, quello di precludere un ambito di intervento per il giudice esterno su atti che tradizionalmente si erano considerati sempre estranei all'autodichia. In tal senso E. LEHNER, "Regolamento per la tutela giurisdizionale", cit., p. 499 ss. Sul punto v. anche M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2015, p. 5.

²³ Cass.civ., S.U., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, in *Foro amm. Cons. st.*, 2010, p. 530 ss., nonché in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 394 ss., con nota di M.C. VANZ, *L'autodichia della presidenza della repubblica sulle cause dei dipendenti del segretariato generale: un revirement delle SS. UU. poco convincente*. Al riguardo si vedano gli ulteriori approfondimenti di F. GRANDI, *La Corte di cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giur. cost.*, 2010, p. 5283 ss.; S.M. CICCONE, *L'autodichia della presidenza della Repubblica (Cass. 17 marzo 2010, n. 6592)*, in *Rivista AIC*, n. 7, 2010; G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della presidenza della repubblica*, in *Federalismi.it*, 7/2010.

²⁴ A tal fine erano stati adottati i decreti presidenziali n. 81 del 24 luglio 1996 e n. 89 del 9 ottobre 1996. Con tali decreti la Presidenza della Repubblica ha esercitato un potere proprio di riservare le controversie del personale dipendente alla giurisdizione domestica. Al contrario, il precedente decreto n. 31 del 1980 prevedeva un semplice ricorso amministrativo che non precludeva l'accesso al giudice esterno. In pratica sarebbe sufficiente ad un organo costituzionale esercitare la prerogativa della giurisdizione domestica, istituendola con proprio atto, purché ciò avvenga espressamente, sulla base di un potere costituzionalmente implicito di autorganizzazione e autonomia normativa.

²⁵ Per una ricostruzione complessiva si veda l'approfondito studio di S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, p. 256 ss.

²⁶ La tematica è di notevole complessità; volendo semplificare ai minimi termini il discorso, accennando soltanto a quegli aspetti che sono strettamente necessari all'esame del tema trattato, possono individuarsi due contrapposti orientamenti in tema di ricostruzione della forza di legge: secondo una prima più diffusa tesi, conducente all'ammissibilità del sindacato di legittimità costituzionale sul regolamento parlamentare, la forza di legge andrebbe ricondotta al concetto di primarietà e normatività, in questo caso non sarebbe determinante la differenziazione prevista in ragione della separazione di competenza dell'atto, rilevando piuttosto la sua esclusiva subordinazione alla Costituzione; sarebbero pertanto atti con forza di legge tutti quegli atti a carattere normativo soggetti alla Costituzione; la forza di legge si identificherebbe quindi con il valore di legge (per la più approfondita trattazione di tale tesi v. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 303 ss.; ID., *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1993, p. 156 ss.). Secondo una diversa, ma pur sempre autorevole, ricostruzione, la forza di legge sarebbe legata strettamente al profilo della riserva della competenza per cui il tratto distintivo dell'atto con forza di legge sarà la sua fungibilità rispetto alla legge for-

rò, che il significato da assegnare all'estensione della nozione di atto con forza di legge incide in via diretta sul sindacato della Corte costituzionale, almeno sotto il profilo dell'accesso ad una lettura formale del dettato dell'art. 134 Cost. Non si può negare che alcune autorevoli voci dottrinali²⁷ abbiano affermato che i regolamenti parlamentari, in quanto fonti costitutive dell'ordinamento generale, siano in ogni caso sindacabili dalla Corte in sede di conflitto di attribuzioni, ma il problema è stato affrontato e "non" risolto, almeno fino al recente passato, esclusivamente attraverso lo strumento del controllo di costituzionalità in via incidentale. Dalla prima ordinanza con cui nel 1977 la Corte di cassazione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari in materia di autodichia, fino alla più recente ordinanza n. 10400 del 2013, in cui la Suprema Corte non fa altro che chiedere al Giudice delle leggi una riconsiderazione del proprio consolidato orientamento in materia di insindacabilità dei regolamenti parlamentari, il discorso si incentra su profili che precludono l'ammissibilità, e quindi l'esame nel merito, delle questioni prospettate. Come si avrà modo di esporre in modo più approfondito, la Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014, sembra porre la parola fine all'intera vicenda sul sindacato incidentale dei regolamenti parlamentari. Ancora una volta il limite formale dato dall'art. 134 Cost. appare insuperabile: tuttavia, non si può escludere che anche atti sottratti al sindacato possano essere lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili oppure di sfere di potere determinate dalla Costituzione. In questi casi, non potendo essere qualificati come fonti puramente interne, la via naturale per dare soluzione alle questioni è quella del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato²⁸. L'affermazione della Consulta appare chiara e perentoria, tanto che da questo momento viene abbandonata la vecchia "tecnica" della questione in via incidentale e, come meglio vedremo, la Suprema Corte inizia a sollevare una serie di conflitti di attribuzione.

Un'ultima osservazione di ordine generale che si può ricavare dagli sviluppi della giurisprudenza complessiva in materia di autodichia è quella che consente di dubitare dell'appropriatezza di quelle ricostruzioni che tendono a qualificare gli organi di giurisdizione domestica nelle forme di una giurisdizione speciale, o in genere, riconoscendo ad essi natura giurisdizionale. Tali assunti possono basarsi su due profili giurisprudenziali: uno interno e l'altro sovranazionale.

Per quanto concerne il primo aspetto, la Corte di cassazione, probabilmente con velato spirito polemico, a partire dalle decisioni immediatamente successive alla sentenza n. 154 del 1985, ha ritenuto che i sistemi di autodichia possano essere ricondotti ad ipotesi di giurisdizione speciale, non incompatibili con le disposizioni del Titolo IV della Seconda parte della Costituzione, perché, dovendo scegliere tra due opzioni, quella che nega l'esistenza di ogni giudice e quella che ammette l'esistenza di un giudice speciale, la seconda appare "meno" lesiva dei principi costituzionali concernenti la tutela giurisdizionale²⁹.

Per quanto riguarda il secondo, invece, la ricostruzione della natura giurisdizionale degli or-

male, ovvero la sua idoneità ad abrogare o modificare una legge e ad intervenire negli ambiti di disponibilità della legge (così A.M. SANDULLI, *Riserve di legge introdotte dalla Costituzione e regolamenti anteriori*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 2171 ss.; nonché ID., *Spunti problematici*, cit., p. 1883 ss.). L'ovvia conseguenza di tale seconda tesi sarà quella di escludere quegli atti che rientrano in ambiti di competenza strettamente riservati. Per una efficace sintesi al riguardo cfr. A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, 1993, p. 109 ss.; A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, Torino, III ed., 2001, p. 17 ss.

²⁷ In tal senso L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 373 ss.; ma già prima A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario al Codice civile*, a cura di Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 411; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, p. 660.

²⁸ Il profilo appare di fondamentale importanza perché segna quelli che saranno i futuri risvolti in materia. Dopo la sentenza n. 154 del 1985, la sentenza n. 120 del 2014 segna la seconda cesura nella giurisprudenza in tema di autodichia; così come negli anni '80 la decisione del Giudice delle leggi ha influito sugli orientamenti dei giudici comuni fino ai tempi recenti, così la decisione del 2014 influirà (e già sta influenzando) sulla giurisprudenza della Cassazione. Per questo motivo di grande novità la decisione sarà oggetto di più approfondita trattazione e si rinvia a tale sede per le indicazioni bibliografiche.

²⁹ L'elemento testuale, in tal senso, si può ricavare dal dispositivo di quelle decisioni in cui la Cassazione ha dichiarato il difetto di giurisdizione dei giudici ordinari ed amministrativi, ma non in difetto "assoluto" di giurisdizione, come, invece, avevano fatto i giudici di merito. Sul punto v. *infra* par. 3.1.

gani di autodichia viene fatta sulla scorta dell'unica decisione con cui la Corte di Strasburgo si è pronunciata sulla conformità dell'autodichia italiana alla Convenzione EDU. Nel noto caso "Savino" la Corte EDU³⁰ accede ad una nozione larga di "Tribunale" idoneo a garantire il precetto di cui all'art. 6 CEDU. Per il Giudice europeo dei diritti un "Tribunale" non va necessariamente identificato con una giurisdizione nazionale di tipo classico, essendo sufficiente il rispetto di alcune garanzie proprie della giurisdizione. Sin d'ora si può anticipare che, da una parte, la giurisprudenza della Corte di cassazione non è andata esente da eccezioni di segno contrario rispetto all'orientamento citato; essa, inoltre, trascura, come vedremo, che il concetto di giurisdizione e della tutela da essa promanante non può essere intesa secondo logiche di tipo puramente formale, ma va accolta secondo la sussistenza di determinati requisiti di sostanza. Dal canto della giurisprudenza della Corte EDU non va trascurato che accogliere *sic et simpliciter* la nozione di Tribunale offerta dal giudice europeo dei diritti apparirebbe parziale e superficiale; ben altre logiche guidano il sindacato della Corte di Strasburgo e non necessariamente queste offrono una tutela più ampia rispetto a quella data dalla Costituzione. In conclusione, una qualificazione in termini giurisdizionali dell'autodichia può essere fatta soltanto in modo improprio, ovvero estremamente generico, richiamando la semplice potestà decidente dell'organo; più appropriata sarebbe, invece, la sua ricostruzione nei termini classici della prerogativa, come d'altra parte sembra emergere dalla recente giurisprudenza costituzionale.

Queste osservazioni danno conto di alcune problematiche che attraversano in generale il tema dell'autodichia. Per ovvie ragioni di economia del lavoro, non si può accennare ad alcuni aspetti di maggior dettaglio che potrebbero, comunque, assumere notevole interesse in un complessivo lavoro di tesi: aspetti attinenti ai diversi percorsi di sviluppo dei singoli casi di autodichia degli organi costituzionali, ovvero più strettamente connessi alle dinamiche procedurali e di funzionamento degli organi che possono riverberarsi anche sulla loro natura concreta (come, ad esempio, sulla possibilità per gli organi di giurisdizione domestica di sollevare questioni di legittimità costituzionale³¹ o questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia). In questa sede si vuole cercare di fornire una lettura dell'istituto che, anche sviluppando alcune problematiche cui si è accennato, miri a dimostrare la necessità di una sua attualizzazione (ovvero di un suo superamento) in un sistema ordinamentale e di valori completamente diverso da quello in cui essa ha avuto origine. Determinanti a tal fine saranno gli sviluppi della giurisprudenza, sia ordinaria che costituzionale, in continuo divenire e dalla quale non si può assolutamente prescindere se si vogliono formulare, al momento, delle ipotesi circa le sorti future della giurisdizione domestica.

2. La posizione di autonomia degli organi costituzionali: ricostruzione in chiave istituzionale delle prerogative a presidio dell'indipendenza e natura sovrana degli organi costituzionali.

³⁰ La nota sentenza Corte EDU, 28 aprile 2009, n. 14, è stata vista come ulteriore ragione di rafforzamento dell'istituto dell'autodichia in Italia; in particolare v. S.M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1278 ss., nonché ora in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, 2011, p. 913 ss. Diversamente G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, 3/2015, p. 3ss., ha ritenuto che proprio tale decisione abbia rappresentato il punto di partenza di un nuovo approccio critico nei confronti dell'istituto dell'autodichia, fungendo da stimolo per la proposizione di nuove questioni di legittimità costituzionale da parte della Cassazione. Anche in questa ipotesi, viste le complesse implicazioni derivanti, si rinvia a successivo approfondimento.

³¹ Si tratta di una questione di estrema attualità, nonché di grande interesse, perché in grado di incidere sui profili generali della natura giurisdizionale degli organi di autodichia. Recentemente, infatti, la Commissione giurisdizionale della Camera dei Deputati ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via incidentale in ben due circostanze: con ord. 10 dicembre 2014, n. 7, al n. 92/2015 Reg. ord., pubblicata in G.U., 27 maggio 2015, n. 21; e ord. 3 marzo 2015, n. 135, al n. 129/2015 Reg. ord., pubblicata in G.U., 8 luglio 2015, n. 27. Sulle implicazioni connesse a tale apertura, in particolare per le apparenti disarmonie con l'ulteriore orientamento degli stessi organi in merito alla disapplicazione degli atti normativi interni per contrasto con la Costituzione (per tutti, v. il più recente caso, Comm. giur. Camera, 29 luglio 2015, n. 7), cfr. R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, in *Quad. cost.*, 2015, p. 169 ss.

Il punto da cui partire quando si vuole accertare il fondamento attuale dell'autodichia è quello concernente gli sviluppi avuti nel tempo dal concetto di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali. In particolare occorre analizzare in che misura, con l'affermarsi dei principi costituzionali, sia ancora riscontrabile negli organi di cui si discorre una titolarità di sovranità e in che modo questa possa comportare un'attrazione di tutti i relativi atti in una sfera guarentigata.

Il fondamento storico dell'autonomia va tracciato partendo dal momento dell'affermazione dei regimi parlamentari. Essa infatti si collega all'esigenza, avvertita in momenti storici risalenti, di garantire agli organi rappresentativi piena libertà e indipendenza rispetto all'intervento del potere esecutivo e del Sovrano. Volendo restare all'esperienza italiana, occorre osservare che in epoca statutaria alle Camere era riconosciuta una posizione garantita rispetto all'intervento del Sovrano, al quale, tra l'altro, il Parlamento finiva per essere equiparato nella sua inviolabilità. In sostanza il Parlamento era organo sovrano in sé e dalla sua particolare natura di organo sovrano discendeva la peculiare posizione di autonomia e indipendenza³². Il fatto che l'autonomia fosse esplicitazione della posizione sovrana dell'organo ha indotto taluno ad affermare che essa potesse essere intesa come un requisito connaturato a questi organi³³; di essa godrebbero tutti i Parlamenti dei paesi di democrazia classica, indipendentemente dalla forma di governo; in sostanza l'autonomia rappresenterebbe lo strumento che consente «alle istituzioni politiche guarentigate di conservare, anche in circostanze politiche avverse, un certo grado di potere»³⁴. L'autonomia dell'organo si esplica in una duplice prospettiva: da una parte, essa è autonomia normativa, ovvero capacità di produrre norme in grado di innovare l'ordinamento giuridico, dall'altra, è autonomia organizzativa che attiene alla determinazione delle strutture e del proprio funzionamento interno³⁵. Accettando una nozione di organo in sé sovrano ne deriva che i propri atti, a qualunque ambito di autonomia facciano riferimento, siano comunque sovrani, con la conseguenza che gli stessi vadano sottratti a qualunque forma di sindacato esterno³⁶. L'insindacabilità veniva in questo modo assunta come un principio assoluto e non dimostrato sulla base della funzione dell'organo³⁷. Si riteneva che l'attività dell'organo dovesse essere intesa sempre in modo unitario proprio perché l'elemento assorbente era dato dalla natura dell'organo e non dalla natura dell'atto: ogni atto adottato, anche di natura meramente esecutiva o amministrativa, godeva del carattere sovrano che gli derivava dall'essere assunto da un organo sovrano³⁸.

³² M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit., p. 4 s.; al riguardo, sulla posizione di inviolabilità del Parlamento implicante la sottrazione a qualsiasi sindacato esterno dei propri atti v. V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentare ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio di interdizione contro un membro del Parlamento*, in *Riv. dir. pubb. e pubb. amm.*, 1933, p. 6 ss., nonché in AA.VV., *Studi in onore di Federico Cammeo*, Padova, 1933, p. 201 ss., e ID., *Diritto pubblico generale: scritti vari*, Milano, 1954, p. 461 ss. In particolare ci si riferisce alle p. 486 ss. di tale ultima collocazione.

³³ F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa*, cit., p. 16.

³⁴ I meccanismi dell'autonomia consentirebbero all'organo la libera esplicazione delle proprie funzioni al riparo da indebite interferenze; farebbero in modo che la posizione dell'organo nel sistema possa essere garantita senza subire una compressione da parte di altri organi nell'esercizio dei rispettivi poteri. Cfr. M. MIDIRI, *L'autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, p. 30.

³⁵ M. MIDIRI, *L'autonomia costituzionale delle Camere*, cit., p. 93. Con riferimento all'autonomia del primo tipo potrebbe farsi riferimento all'esercizio delle c.d. funzioni primarie delle Camere, mentre nel secondo caso si avrebbero soltanto funzioni serventi rispetto a quelle primarie. Cfr. F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa*, cit., p. 14.

³⁶ Si intende far riferimento alla accennata vicenda dell'insindacabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative. Al riguardo si è visto che in merito alla loro asserita insindacabilità, affermata in modo costante dalla giurisprudenza, si erano levate autorevoli voci critiche tendenti, seppur con sfumature diverse, a giustificarne il sindacato. Sul punto, C. LESSONA, *Osservazioni a Cons. Stato*, cit., c. 105 ss.; S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 77 ss.

³⁷ A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 220.

³⁸ Tutti gli atti compiuti dalle Camere risentirebbero del carattere costituzionale dell'organo tanto da non poter mai essere considerati atti dell'amministrazione. Emblematico è che «non si può purtroppo escludere l'ipotesi che le assemblee legislative esorbitino dalle loro legittime attribuzioni oppure nell'esercitarle violino le leggi vigenti, ma se questa ipotesi si verifica il rimedio si deve ricercare, se e per quanto è possibile, negli stessi congegni costituzionali oppure nella man-

Il principio della sovranità dell'organo appare in stretta connessione con la teoria dell'insindacabilità degli *interna corporis*³⁹. Essa sta ad indicare «una teoria dei rapporti tra gli organi parlamentari e la giurisdizione»⁴⁰, da cui deriverebbe una sottrazione al controllo giurisdizionale sia degli atti relativi al procedimento di formazione delle leggi, sia degli atti di amministrazione interna delle Camere, anche nelle ipotesi in cui essi fossero idonei ad incidere sulle posizioni di terzi esterni alle Camere. In questo modo era perfettamente garantita l'indipendenza delle Camere dagli altri poteri dello Stato ma, allo stesso tempo, esse finivano per assumere una posizione separata da quella dello Stato, ossia, si atteggiavano a corporazioni poste al di fuori di esso⁴¹.

Già in epoca storica tale categoria era oggetto di critiche e perplessità: una categoria valutata come «caos indistinto ed ancora male analizzato dall'indagine scientifica che è il complesso cui si dà il nome d'*interna corporis*»⁴². Ad essa si connetteva la tendenza diffusa all'affermazione dell'onnipotenza parlamentare che, congiuntamente al principio della separazione dei poteri, faceva delle Camere degli organi separati da tutti gli altri, veri e propri corpi chiusi in sé stessi, indipendenti perfino dallo Stato, dal quale si distinguevano in virtù della sostanziale “inviolabilità” che ne sottraeva gli atti ad ogni controllo che non fosse parlamentare⁴³.

Si è cercato di tratteggiare brevemente l'evoluzione storica dell'affermarsi del principio degli organi sovrani e come esso consenta una ricostruzione della protezione dell'organo in sé considerato sovrano, e non di una funzione espressione di sovranità. Tali teoriche elaborate a partire dall'affermazione dell'indipendenza delle Camere rispetto al Sovrano hanno dovuto intrecciarsi con il nuovo contesto della Costituzione repubblicana. Il primo aspetto è stato quello di un imperfetto adattamento di tale principio alla nuova organizzazione dei poteri dello Stato per cui, piuttosto che limitarsi, esso ha avuto la sua estensione anche agli altri organi posti al vertice dell'ordinamento; in questo senso non si ha più «un organo onnipotente e sovrano, ma tanti organi onnipotenti e sovrani, intangibili, sotto taluni profili da chicchessia»⁴⁴. Vigerebbe, quindi, nel nostro sistema un implicito principio di autonomia valido per tutti gli organi costituzionali, ovvero un loro regime comune, che troverebbe la propria radice nel complessivo disegno costituzionale ove le singole disposizioni (anche di rango non costituzionale) sarebbero meramente ricognitive di un assetto di autonomia gene-

canza di qualsiasi organo di esecuzione diretta della loro volontà: non certo in un sindacato giurisdizionale, che non è concepibile sopra atti di un organo della sovranità». A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa*, cit., p. 804.

³⁹ È impossibile dar conto in maniera approfondita della tematica degli *interna corporis acta*; al riguardo si è soliti sostenere che essa affondi le proprie radici in diversi motivi: secondo l'accezione derivante dall'antica tradizione inglese vi sarebbe una commistione tra funzioni normative e giurisdizionali in capo al Parlamento, per cui soltanto ad essi spetterebbe l'interpretazione e l'applicazione delle regole concernenti ogni ambito del proprio funzionamento. Secondo l'accezione del Parlamento come corpo separato rispetto all'apparato statale, dotato delle funzioni tipiche dell'autorganizzazione, era preclusa al giudice l'indagine sulla regolarità del procedimento di formazione delle leggi e solo le Camere erano competenti alla convalida dei diritti collegiali. Tale ricostruzione si deve alla ben nota posizione di R. VON GNEIST (al quale si deve anche la definizione di *interna corporis*), assunta nel parere reso al IV *Juristentag* del 1863 (*Verhandlungen* del congresso, Berlino, 1863, I, p. 212 ss.). Infine, la ricostruzione per cui l'ingerenza di altri organi nell'attività delle Camere sarebbe preclusa dalla loro funzione politico-rappresentativa, in quanto direttamente rappresentative a livello politico del popolo sovrano. Tale ultima accezione ha avuto la sua notorietà in Italia grazie a C. FADDA e P. E. BENZA, *Note a B. WINDSCHEID, Diritto delle pandette*, trad. it., vol. I, Torino, 1902, p. 107 ss. Sulle diverse ricostruzioni possibili in merito all'insindacabilità degli *interna corporis* cfr. G.G. FLORIDIA e F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. giur. Treccani*, XVII, 1989; M. MIDIRI, *L'autonomia costituzionale delle Camere*, cit., p. 234 ss.; ID., *I poteri di garanzia dell'autonomia parlamentare*, in *Il Filangieri (2012-2013)*, 2014, p. 241 ss. Per una risalente definizione di *interna corporis* in Italia E. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, p. 721 ss.

⁴⁰ G.G. FLORIDIA e F. SORRENTINO, *Interna corporis*, cit., p. 1.

⁴¹ P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, V ed., Tübingen, 1911, I, p. 344; si è vista la trad. it. di ID., *Il diritto pubblico dell'impero germanico*, a cura di O. Ranalletti e M. Siotto Pintor, Torino, 1913.

⁴² S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 80 s.

⁴³ S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 80 s.; ID., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, 1898, ora in ID., *Scritti minori*, I, Milano, 1950, p. 88 ss.

⁴⁴ N. OCCHIOUPO, “Sovranità” delle camere e “diniego di giustizia” nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, p. 245 ss., ora anche in ID., *Costituzione e Corte costituzionale*, cit., p. 268.

rale e non costitutive dello stesso⁴⁵. Nonostante i dubbi manifestati dalla dottrina⁴⁶, la giurisprudenza della Corte costituzionale sembra aver avallato, con alcune pronunce degli anni '80, tale orientamento⁴⁷.

In particolare è con la sentenza n. 129 del 1981, relativa alla configurabilità della giurisdizione della Corte dei conti sul bilancio delle Camere e della Presidenza della Repubblica, che la Corte ha affermato che le deroghe alla giurisdizione sono ammissibili solo nei confronti degli organi direttamente partecipi del potere sovrano e posti in posizione di assoluta indipendenza. La disciplina dettata dalla Costituzione in merito al regime di organizzazione degli organi costituzionale non avrebbe carattere esaustivo e a sua integrazione dovrebbero necessariamente soccorrere una serie di principi non scritti che, manifestandosi attraverso la ripetizione di comportamenti uniformi, assurgerebbero a vere e proprie consuetudini costituzionali⁴⁸. Tale pronuncia va letta in combinato con l'altrettanto fondamentale sentenza n. 154 del 1985: con essa la Corte, oltre a collocare il Parlamento al centro del sistema, dotandolo di un'indipendenza guarentigata nei confronti di qualsiasi altro potere, ne riconosce la diretta partecipazione alla sovranità, in quanto espressione immediata della sovranità popolare.

Se prima dell'entrata in vigore della Costituzione si affermava, non senza critiche, la diretta promanazione dell'autonomia dalla titolarità della sovranità in capo all'organo, analoghi strascichi permangono in epoca repubblicana, quando i principi costituzionali avrebbero dovuto lasciar intendere ben altre soluzioni. Sono almeno due gli aspetti che, mutando nel tempo, incidono profondamente sulla nozione di organo sovrano: un diverso intendimento del principio della separazione dei poteri e l'affermazione del principio di sovranità popolare⁴⁹.

L'affermazione della sovranità dell'organo risiedeva, come detto, anche in una malintesa concezione della teoria della separazione dei poteri. Essa, nella misura in cui veniva accolta in un'accezione totalizzante, finiva per coincidere con la separazione delle funzioni, imputate ciascuna ad un organo diverso⁵⁰. In questo senso, non ammettendosi alcuna possibile interferenza tra le attività degli organi, essi si ponevano come assolutamente sovrani e totalmente irresponsabili rispetto agli altri. Una siffatta concezione della separazione dei poteri non appare più accettabile nel vigente sistema costituzionale⁵¹. Questo risulta caratterizzato da una logica di cooperazione ed equilibrio tra

⁴⁵ F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa*, cit., p. 30, ma soprattutto A.M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1960, p. 721.

⁴⁶ M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 39; V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo regolamento generale della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1966, p. 562.

⁴⁷ Va al riguardo osservato che, però, la Corte costituzionale, con la sentenza 14 maggio 1968, n. 44, cit., in riferimento all'ipotesi del sindacato giurisdizionale sugli atti del CSM, aveva sostenuto che nel nostro ordinamento non esiste un principio generale di autonomia applicabile a tutti gli organi cui la Costituzione conferisce una posizione di indipendenza sì da sottrarre i relativi atti alla comune giurisdizione. Non si potrebbe, nel silenzio della Costituzione, sostenere l'esistenza di elementi idonei a giustificare un regime tipico e comune degli organi costituzionali, sottratto ai principi validi generalmente.

⁴⁸ Corte cost., 10 luglio 1981, n. 129, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1281 ss., sul rafforzamento della logica dell'esistenza di un regime comune di autonomia degli organi costituzionali da parte della sentenza in questione cfr. M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, p. 438 s.; nonché N. OCCHIOCUPO, *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?*, in *Giur. it.*, 1985, p. 1 ss., ora anche in ID., *Costituzione e Corte costituzionale*, cit., p. 102 ss. Più di recente tale logica sembra essere accolta dalla Cassazione che, nel giustificare con l'ord. 17 marzo 2010, n. 6592, l'autodichia del Presidenza della Repubblica, la fonda sull'esistenza di un implicito ed indiretto principio costituzionale di autorganizzazione e idoneità alla normazione sui conflitti domestici. Secondo alcuni commentatori anche in tal caso la Corte sembrerebbe riconoscere la potestà di autodichia sulla base di un fondamento costituzionale indiretto, che non andrebbe confuso con una vera e propria consuetudine costituzionale, inesistente rispetto all'autodichia. Cfr. S.M. CICONETTI, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 5 s.; F. GRANDI, *La Corte di cassazione*, cit., p. 5290.

⁴⁹ M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit., p. 7.

⁵⁰ A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 103 ss.

⁵¹ Sulla opportunità di rileggere il principio di separazione dei poteri in chiave non totalizzante, E. CHELI, *Atto politico e funzioni di indirizzo politico*, Milano, 1961; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. dig. it.*, XIII, Torino, 1966,

poteri, non di separazione, per cui il fondamento ultimo del suo significato andrebbe ricercato nella necessità di evitare la commistione tra diverse funzioni, escludendo che ad una medesima funzione non possano concorrere più organi, ovvero, che le funzioni di un organo possano incidere, a determinate condizioni, su quelle di un altro. In un contesto come quello descritto apparirebbe del tutto anacronistico configurare l'esistenza di organi *superiorem non recognoscens*, vista la possibilità di ripartire una medesima funzione tra più organi⁵².

Il secondo aspetto determinante è quello relativo all'affermazione del principio di sovranità popolare⁵³. L'art. 1 Cost. attribuisce la sovranità al popolo sia in titolarità che in esercizio⁵⁴, per cui si può affermare il deciso superamento della concezione che assegna la titolarità della stessa direttamente allo Stato-persona⁵⁵; ciò non significa che in capo a determinati organi non si possano riscontrare i caratteri propri della sovranità, tuttavia, essa andrebbe connessa all'esercizio della funzione propria di attuazione della direzione politica, per cui non potrebbe ritenersi che la sovranità attenga a funzioni diverse da quelle di indirizzo politico. Inoltre, in caso di conflittualità nell'esercizio della sovranità sarà il popolo ad avere prevalenza, proprio in ragione dell'affermazione espressa di titolarità⁵⁶. Il concetto di sovranità che emerge a livello costituzionale, inoltre, non avrebbe i caratteri della "onnipotenza", in quanto il suo esercizio non è incondizionato, ma trova specificazione nelle forme e nei limiti indicati dalla Costituzione⁵⁷. D'altra parte, la Costituzione repubblicana ha operato un'inversione nei rapporti di priorità tra Stato e persona, ponendo il

p. 472 ss., M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, 1966, p. 178 ss.; E. CHELI, *Funzione di governo, indirizzo politico, sovranità popolare*, in G. AMATO e A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1994, p. 194 ss.; A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 61 ss. In generale sulla separazione dei poteri G. SILVESTRI, *La separazione dei poteri*, I, Milano, 1979, II, Milano, 1984; ID., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, p. 670 ss.; A. CERRI, *Poteri (divisione dei)*, in *Enc. giur.* Treccani, XXIII, Roma, 1990; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 1994; ID., *Poteri (divisione dei)*, in *Dig. disc. pubb.*, XI, Torino, 1996, p. 372 ss.; ID., *La divisione dei poteri, oggi*, in *Dir. soc.*, 2003, p. 219 ss.; A. VIGNUDELLI (a cura di), *Istituzioni e dinamiche del diritto: i confini mobili della separazione dei poteri*, Milano, 2009. Ovviamente il "classico" è C. DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi (1748)*, trad. it. di S. Cotta, Torino, 2015.

⁵² A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 106; F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa*, cit., p. 13; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Il parlamento: organi, procedure e apparati*, 2001, Camera dei deputati, p. 382.

⁵³ Sul concetto di sovranità popolare v. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, 1954, p. 11 ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità nella Costituzione italiana (1957)*, in ID., *Stato, popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 91 ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1957, p. 3 ss.; G. AMATO, *La sovranità popolare nell'ordinamento italiano*, in *Riv. tr. dir. pubb.*, 1962, p. 74 ss.; C. MORTATI, *Principi fondamentali. Sub art. 1 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1975, p. 1 ss.; G. SILVESTRI, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 3 ss.; M. LUCIANI, *L'antisovrano e la crisi delle istituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, p. 124 ss.; L. FERRAJOLI, *La sovranità nel mondo moderno*, Roma-Bari, 1997.

⁵⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 154 s.

⁵⁵ Il superamento della concezione dello Stato titolare della sovranità emergerebbe dalla considerazione secondo cui lo Stato, in quanto esercente poteri non propri ma del popolo, in nome del quale questi sarebbero esercitati, non potrebbe più considerarsi sovrano. Il popolo andrebbe qualificato come la fonte dell'ordinamento costituzionale e delle potestà pubbliche che in esso si esercitano, con la conseguenza che il potere statale sarebbe derivato e non sovrano. La sovranità non emana dal popolo ma appartiene ad esso. In tal senso V. CRISAFULLI, *La sovranità*, cit., p. 108. A conclusioni analoghe perviene chi sostiene che il popolo sia dotato di una propria personalità assorbente rispetto a quella dello Stato, la cui organizzazione funzionerebbe soltanto da strumento di esercizio indiretto della sovranità popolare. Così E. TOSATO, *Sovranità del popolo*, cit., p. 27 ss.

⁵⁶ C. MORTATI, *Principi fondamentali*, cit., p. 33 ss.; secondo l'Autore infatti gli organi che concorrono all'attuazione dell'indirizzo politico sarebbero dotati di poteri propri espressione della sovranità, tuttavia, la sovranità atterrebbe soltanto a questi atti; rispetto ad essi soltanto gli organi conservano piena autonomia di espressione, lasciando ciò intendere che per gli atti di questi organi che non siano manifestazione della sovranità possano ammettersi interventi e controlli da parte di altri poteri.

⁵⁷ Il concetto di sovranità avrebbe subito un progressivo aggiornamento; non potrebbe configurarsi più come «potere supremo, unitario e incondizionato di comando», ma resterebbe come «risultato storico, destinato a mutare con il valore della forza dei diversi fattori». A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 107 s.

principio personalista e non quello di autorità a fondamento del sistema⁵⁸. Mutano, quindi, le idee di soggezione del cittadino e dei suoi diritti allo Stato, e quest'ultimo assume precisi compiti promozionali rispetto alla persona. Assurge a principio costituzionale inalienabile la tutela dei diritti inviolabili per via giurisdizionale anche nei confronti dell'amministrazione, rispetto alla quale non potrà accogliersi una degradazione delle posizioni soggettive dei singoli a semplici interessi⁵⁹. Non essendo possibile dilungarsi ulteriormente su tali aspetti, si può concludere che, alla luce del sistema vigente, il Parlamento (ma in genere anche gli altri organi costituzionali) non è titolare della sovranità, ma degli strumenti attraverso i quali la Costituzione prevede l'esercizio della sovranità⁶⁰, e proprio questa "strumentalità" impone la necessaria connessione delle garanzie e dell'autonomia di cui esso gode rispetto alla specifica funzione.

Al riguardo è indiscutibile che ogni organo costituzionale sia dotato di ben precise attribuzioni principali e secondarie: le prime sono quelle assegnate direttamente all'organo e destinate ad esplicarsi verso l'esterno nei rapporti con gli altri organi costituzionali; queste funzioni sono anche quelle tipiche dell'organo, espressione della propria natura nel sistema, ossia funzioni alle quali è legata la stessa esistenza dell'organo. Le attribuzioni secondarie o residuali, avrebbero carattere meramente interno e si sostanzierebbero nella loro strumentalità rispetto al funzionamento dell'organo (che vuole la predisposizione di apparati serventi allo scopo)⁶¹. Si potrebbe dire, quindi, che mentre le funzioni secondarie sono strumentali al corretto funzionamento, quelle primarie presuppongono l'esistenza dell'organo. Se si accogliesse la tesi della sovranità organicistica, risulterebbe che ogni funzione sia coperta dalla sovranità che ne escluderebbe ogni possibile sindacato.

Per evitare una lesione delle posizioni giuridiche dei terzi occorrerebbe configurare le attività degli organi costituzionali coperte da sovranità e supremazia esclusivamente nell'ambito delle scelte e delle valutazioni politiche; soltanto in relazione a questo tipo di attività è possibile ipotizzare una sottrazione al controllo giurisdizionale, che sarebbe incompatibile con la garanzia di libertà di azione conferita al potere politico sovrano⁶². Non è mancato in dottrina chi ha ritenuto di dover estendere la garanzia propria delle funzioni primarie anche a tutto l'ambito dell'organizzazione e del funzionamento degli organi costituzionali: ciò che rileva, si dice, non è un presunto omaggio al prestigio e al decoro dell'organo, quanto che esso sia libero da limiti e vincoli esterni, essendo questi in grado di condizionarne l'azione; si tratterebbe, quindi, di attività che si pongono in connessione strumentale con l'esercizio delle funzioni primarie⁶³.

Una concezione puramente istituzionale della garanzia contro le interferenze esterne è destinata ad essere superata. L'indipendenza, infatti, «è dettata, e giustificata, a salvaguardia dell'espletamento delle funzioni: le prerogative sono previste per il "regolare svolgimento" della funzione conferita all'organo costituzionale»⁶⁴. Nonostante le difficoltà che possono derivare dalla ricerca dei confini dell'ambito funzionale di un organo costituzionale, le garanzie non possono essere considerate come una garanzia incondizionata di libertà operativa, ma se ne deve affermare

⁵⁸ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 155; sul punto altresì G. AMATO, *Individuo e autorità nella disciplina della libertà personale*, Milano, 1967, p. 304 s.

⁵⁹ F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, in AA.VV., *Studi in onore di Enrico Guicciardi*, Padova, 1975, p. 813 s.

⁶⁰ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 30.

⁶¹ F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa*, cit., p. 21.

⁶² A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 233 ss.

⁶³ A.M. SANDULLI, *Spunti problematici*, cit., c. 1835. Al riguardo si sostiene, inoltre, che non sia possibile distinguere con la dovuta chiarezza tra funzioni principali e funzioni serventi o secondarie; proprio per questo motivo, mentre il sistema si struttura naturalmente per una serie di controlli reciproci al livello delle funzioni primarie, un'interferenza a livello di organizzazione amministrativa, oltre a non essere prevista dalla Costituzione, potrebbe costituire notevole ostacolo al corretto svolgimento delle funzioni principali. In definitiva, «isolare i problemi amministrativi interni di ciascun organo costituzionale, lasciandoli alla completa gestione dell'organo stesso, è dunque una garanzia per l'esercizio indipendente delle sue funzioni primarie nei rapporti con le funzioni primarie degli altri organi costituzionali». Vista la strumentalità al corretto funzionamento dell'organo si tratterebbe di una prerogativa costituzionale implicita nel sistema. F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa*, cit., p. 21 ss.

⁶⁴ M. MIDIRI, *L'autonomia costituzionale delle Camere*, cit., p. 129 s.

la strumentalità alla funzione. Soltanto in questo modo si potrebbe ipotizzare un controllo giurisdizionale su un uso arbitrario delle garanzie di indipendenza.

L'esigenza avvertita è quella di passare da una nozione istituzionale della prerogativa (o, come definita da alcuni, "geografica")⁶⁵, ad una nozione funzionale. Questo non significa operare una netta distinzione tra quelle attività primarie dell'organo e quelle strumentali ad esse, ma superare l'esclusività qualificatoria dell'ordinamento "interno" degli organi costituzionali. Questi, come già si è detto, non possono essere considerati corpi separati dall'ordinamento complessivo, ma i propri atti dovranno essere considerati parte dell'ordinamento unitario e, come tali, rispettosi dei principi costituzionali che ne delimitano gli ambiti di competenza⁶⁶. Il riconoscimento di una totale autonomia di qualificazione in capo all'organo comporterebbe la sottrazione a sindacato di qualsiasi ambito che l'organo stesso abbia la necessità di ritenere guarentigato, facendo sì che l'organo sia il padrone dell'estensione dei limiti della propria competenza; e un organo in grado di fissare *ad libitum* il limite invalicabile all'intervento esterno è per definizione sovrano. In Italia, dopo anni di resistenze, sembra essersi progressivamente affermata tale impostazione. Ciò è avvenuto con due fondamentali decisioni (sulle quali si avrà modo di tornare in seguito): dapprima nell'ambito delle immunità parlamentari con la sentenza n. 379 del 1996 e, in seguito, nell'ambito che più da vicino ci riguarda, con la sentenza n. 120 del 2014.

Gli organi costituzionali hanno una duplice natura: costituzionale, quando esercitano le loro funzioni primarie, e materialmente amministrativa, quando compiono atti relativi alla loro organizzazione interna⁶⁷. Nel primo caso si pone l'esigenza di impedire che l'esercizio di funzioni politico-costituzionali possa subire interferenze da altri poteri: è il concetto stesso dell'autonomia nel suo significato più apprezzabile a richiederlo. Ma lo stesso non sembra possa valere in ogni caso, in particolare per quelle attività di natura amministrativa; sarebbe difficile affermare che in tale ultima ipotesi, ove vi fosse interferenza, questa sia in grado di ledere l'autonomia dell'organo in relazione alle sue funzioni⁶⁸. Questa è la logica che guida la Corte costituzionale nelle due sentenze sopra richiamate: è del tutto naturale che un organo costituzionale goda di una propria "indipendenza guarentigata", ma essa dovrà essere intesa in una accezione di tipo funzionale; nel senso che non potrebbe non riguardare «le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie»⁶⁹. In questo caso

⁶⁵ A. GERARDI e I. TESTA, *Parlamento zona franca*, cit., p. 19 ss.

⁶⁶ Oggi non sarebbe più possibile parlare seriamente di organi costituzionali come corpi separati, caratterizzati ciascuno dal suo ordinamento autonomo. I fatti organizzativi non si risolvono necessariamente in fatti ordinamentali; se nell'ambito di una struttura organizzativa è dato rinvenire aspetti difformi rispetto al diritto comune non è necessario ipotizzare una separazione dall'ordinamento generale dello Stato. L'inesistenza della logica della separazione ordinamentale conduce ad una generalizzata applicazione dei principi costituzionali, ivi compresi quelli di tutela giurisdizionale delle situazioni, salvo deroghe espressamente stabilite per consentire l'attuazione di altri principi costituzionali in conflitto. Sul punto M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 3; nonché in tempi più risalenti e in ambiti diversi V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale (1962)*, in ID., *Scritti giuridici*, II, Milano, 1981, p. 137 ss.

⁶⁷ N. OCCHIOUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 196 ss. In questo modo gli organi costituzionali eserciterebbero sia le funzioni che darebbero ad essi il carattere della "costituzionalità" e della indefettibilità, sia funzioni amministrative, necessarie alla loro organizzazione. Tale duplicità di funzioni si riflette sul trattamento degli atti: ogni atto deve essere diversamente trattato a seconda della funzione da cui promana; «un dato organo, quindi, assume tante nature, tanti aspetti quante sono le sue funzioni [...] e bisognerà attribuire a ciascun atto i caratteri e le competenze derivanti dalla funzione». In questo senso già F. CAMMEO, *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi di autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 1903, IV, p. 197.

⁶⁸ L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 10/2014, p. 4.

⁶⁹ È la Costituzione, agli artt. 64 e 72, a definire quello che è lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, il quale si porrebbe in stretta connessione con la funzione primaria delle Camere, ossia quella di legiferare, riconoscendo la potestà integrativa della disciplina regolamentare interna per ciò che non è espressamente previsto a livello costituzionale nel procedimento di formazione delle leggi. Le vicende che ricadono entro questo ambito garantito rientrano nella competenza dei regolamenti parlamentari; alle Camere spetterebbe, quindi, non solo la piena autonomia normativa, ma anche quella di interpretare ed applicare le relative disposizioni, sottraendo a tutte le altre giurisdizioni l'accertamento

l'ordinamento parlamentare potrebbe esplicitare tutta la sua forza attrattiva, limitando il principio di legalità e i valori ad esso connessi in ragione del principio di autonomia e al preminente valore della libertà dell'organo nell'esercizio della funzione; ma, al di fuori di tale ambito, dovrà valere «la grande regola dello Stato di diritto e il conseguente regime giurisdizionale al quale sono sottoposti [...] tutti i beni giuridici e tutti i diritti»⁷⁰.

In applicazione dei principi richiamati ciò che verrebbe a determinarsi non sarebbe il superamento dell'autonomia degli organi costituzionali, ma quello della esclusività della capacità qualificatoria del regolamento (parlamentare). In questo modo, si riconoscerebbe la possibilità di sindacare il cattivo uso del potere regolamentare, ovvero l'esorbitanza dello stesso⁷¹, perché idonea a ledere le prerogative costituzionalmente riconosciute ad altro potere. Non ci si soffermerà oltre sul punto in quanto sarà oggetto di maggior approfondimento nel prosieguo ma, sin d'ora, si può facilmente constatare che la sede naturale di garanzia delle sfere di attribuzioni costituzionali degli organi sia individuata nel conflitto tra poteri dello Stato innanzi alla Corte costituzionale, al quale potrà accedere l'organo che si ritenga leso o menomato dall'attività delle Camere. La logica di fondo appare conflittuale, nel senso che il potere giurisdizionale, di fronte alle disposizioni regolamentari e alla ferma posizione degli altri organi costituzionali sulla inaccessibilità del controllo, non potrebbe fare altro che ricorrere alla Consulta quale giudice ultimo dei conflitti.

Se si guarda ad altre esperienze si può notare che l'assestamento su posizioni analoghe avviene secondo logiche tutte interne ai rapporti tra potere giudiziario ed organi parlamentari, senza dar luogo alle vicende conflittuali cui costantemente è legata l'esperienza italiana. Emblematica è l'esperienza britannica per due ordini di ragioni: da una parte, non esiste in quel sistema un giudice terzo dei conflitti assimilabile alla nostra Corte costituzionale e, dall'altra, la Gran Bretagna è la patria d'origine della definizione della sovranità parlamentare intesa nella sua accezione "territoriale". Essa si tradurrebbe nell'amministrazione esclusiva dei propri affari interni, rispetto ai quali la Camera stessa sarebbe unico giudice (*contempt of Parliament*), assorbendo così qualsiasi competenza della giurisdizione esterna⁷². Tuttavia, anche in questo sistema si porrebbe la medesima necessità di distinguere le attività della Camera che possono rivendicare la protezione dalla giurisdizione esterna, perché affari interni e quelle che non possono essere ritenute privilegiate, perché non connesse alle funzioni parlamentari.

Per chiarire le diversità tra la nostra esperienza e quella britannica sarà utile richiamare brevemente il c.d. caso Chaytor, definito dalla Corte suprema britannica con sentenza del 1 dicembre 2010⁷³. Pur nel diverso ambito concernente la responsabilità penale dei parlamentari, il richiamo

del rispetto del diritto parlamentare. Sul punto P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2115.

⁷⁰ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, par. 4.4. Cons. diritto. Il richiamo alla "grande regola" dello Stato di diritto non è certo una novità, tanto che S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 82, affermava che «la competenza giudiziaria nella difesa dei diritti civili e politici è la grande regola che poco a poco si è venuta sempre più affermando: non mancano, a dire il vero, [...] i casi in cui tale regola non trova applicazione, ma essi rientrano nella categoria delle eccezioni, che non bisogna presumere, ma volta per volta giustificare con fondati motivi». Nel nostro sistema, assurdo tale regola al rango costituzionale, potrebbe incontrare deroghe soltanto in espresse disposizioni costituzionali; queste, quando previste esplicitamente, hanno sempre carattere eccezionale, e se ne esclude l'applicazione al di là dei casi positivamente stabiliti; allo stesso tempo, nessun fondamento reale avrebbe la pretesa di estenderne la portata sulla base di una presunta consuetudine costituzionale che sancirebbe in ogni caso l'insindacabilità giurisdizionale degli atti degli organi costituzionali. Sul punto N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 200 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 293 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit., p. 8; A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 237 ss.

⁷¹ P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità*, cit., p. 2116.

⁷² Per ulteriori approfondimenti sul punto G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone. Diritto politico e riserva parlamentare*, Soveria Mannelli, 2015, p. 218.

⁷³ Si tratta di un noto caso sorto a seguito di uno scandalo concernente i rimborsi spese a Westminster per gli alloggi dei parlamentari a Londra. Sulla decisione in questione v. Y. TEW, *No longer a privileged few: expence claims, prosecution and parliamentary privilege*, in *Cambridge law jou.*, 2011, p. 282 ss.; in Italia v. F. SAIITO, *Regno Unito, oltre gli interna corporis. La Corte suprema nega l'invocabilità dell'art. 9 del Bill of Rights e la giurisdizione esclusiva della House of Commons*, in *Dir. pubb. comp. eu. Online*, 2011.

appare utile perché dà conto della diversità di approccio alla definizione dell'ambito parlamentare garantito. Di fronte alla copertura della cognizione esclusiva interna invocata dagli inquisiti, con connessa sottrazione ad ogni sindacato del giudice esterno, la Corte suprema è stata chiara nel suo diniego e ha dettato le linee che definiscono i rapporti tra potere giurisdizionale e funzione parlamentare. In sintesi, la Corte non potrebbe ritenersi vincolata da quanto stabilito dalle Commissioni parlamentari e dalla stessa Camera dei Comuni su cosa possa ritenersi coperto da garanzia; spetta alle Corti stesse operare la qualificazione di «*proceeding in Parliament*» (ovvero delle funzioni parlamentare assorbente) e, in assenza di un giudice dei conflitti, in caso di divergenze la valutazione della Corte prevale su quella delle Camere. Il superamento di una logica puramente istituzionale si ha nella replica degli organi parlamentari⁷⁴: «la decisione di che cosa costituisca un “*proceeding in Parliament*” [...] in ultima istanza è questione della Corte, non della Camera». Accettare che un organo esterno abbia competenza sulla potestà qualificatoria dell'ambito parlamentare significa accettare una definizione dei rapporti tra poteri incentrata sulla garanzia della funzione e non sul privilegio dell'istituzione; significa, in altri termini, superare l'idea di una sovranità assoluta dell'organo in ragione dell'accoglimento della sovranità della funzione primaria. Se la garanzia va riferita a quest'ultima si comprende la logica dell'apertura al giudiziario in un ambito che si colloca al di fuori dei confini del “*proceeding in Parliament*”; ben diversa sarebbe stata la reazione delle Camere se il giudice avesse preteso di sindacare le loro funzioni primarie.

Volendo sintetizzare i termini del discorso, vanno colte le implicazioni del passaggio da una teoria della sovranità dell'organo ad una della sovranità delle funzioni: secondo la prima l'autonomia sarebbe potenzialmente illimitata perché ogni funzione, per il fatto di essere esercitata da un soggetto espressione di sovranità ne condividerebbe la natura; accedendo alla seconda si distinguerebbero funzioni sovrane ed accessorie, pur esercitate dal medesimo organo, non escludendosi, quindi, un possibile sindacato giurisdizionale in merito alle seconde quando siano lesive dei diritti dei terzi. Se a livello generale l'autonomia va ricostruita secondo la garanzia funzionale, bisogna, a questo punto, verificare in quale misura la potestà di giurisdizione domestica sia connessa alla garanzia della funzione, oppure finisca per tradursi in una ingiustificata deroga ai principi costituzionali che riconoscono la tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi.

3. Ratio dell'autodichia e limitazione dell'intervento della giurisdizione nelle vicende interne agli organi costituzionali. Le elaborazioni della dottrina.

La possibilità riconosciuta agli organi costituzionali di sottrarre alla giurisdizione comune la trattazione delle cause concernenti le proprie vicende interne (ed in particolare le controversie relative ai propri dipendenti) per affidarle ad organi giudicanti interni ha rappresentato, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, un dibattuto tema, oggetto di contrapposte tesi dottrinali. Al riguardo, generalizzando, si possono accostare diverse posizioni a seconda della loro tendenza alla legittimazione degli istituti di autodichia, della loro ferma avversione, oppure di un approccio sostanziale che tende a mediare tra l'esistenza dell'organo ed il rispetto delle garanzie⁷⁵.

La posizione tendente al riconoscimento di un'ampia legittimazione dell'istituto dell'autodichia, per quanto autorevolmente sostenuta⁷⁶, è rimasta quasi isolata nel panorama della letteratura pubblicistica italiana. Tale tesi parte dalla riconduzione della disciplina dei rapporti con il personale dipendente all'ambito dell'autonomia costituzionale dell'organo. Si ritiene, infatti, che ta-

⁷⁴ La Camera dei Comuni non si era nemmeno costituita in giudizio a fianco ai parlamentari inquisiti. Le proprie tesi emergono dall'approvazione, da parte del *Committee of Privileges*, della lettera scritta il 4 marzo 2010 dal *Clerk of the Parliament* alla difesa di uno degli inquisiti. Ulteriori indicazioni in G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone*, cit., p. 223.

⁷⁵ Per una ricostruzione siffatta degli orientamenti dottrinali v. R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi del personale*, in C. D'ORTA e F. GARELLA, *Le amministrazioni*, cit., p. 318 ss.

⁷⁶ Si fa riferimento a A.M. SANDULLI, *Sulla posizione della Corte costituzionale*, cit., p. 720 ss.; ID., *Spunti problematici*, cit., c. 1831 ss.

le disciplina inerisca strettamente l'organizzazione e il funzionamento dell'organo: pertanto, il fondamento della giurisdizione domestica degli organi costituzionali non andrebbe ricercata tanto in malintese posizioni di prestigio dell'organo, quanto piuttosto nell'esigenza «strettamente correlata alla necessità [...] che nella organizzazione e nel funzionamento essi siano liberi da limiti e vincoli esterni, essendo questi suscettibili di condizionarne in un modo o nell'altro l'azione». D'altra parte, continuando, non sarebbero ignote all'esperienza costituzionale ipotesi di sottrazione di determinati ambiti agli schemi dello Stato di diritto⁷⁷; anche le ipotesi di giurisdizione domestica sul personale dovrebbero rientrare tra tali ambiti «in vista della piena assicurazione, agli organi anzidetti, di quella funzionale “autonomia costituzionale”». Concludendo, in base a tale tesi, le ragioni dell'autodichia andrebbero rinvenute non nell'affermazione di un traluzio privilegio in capo agli organi sovrani, bensì nella necessaria autonomia di cui essi devono godere, per cui nessun condizionamento esterno da parte di altri poteri potrebbero soffrire. Si tratta, in buona sostanza, di riconoscere il fondamento funzionale della prerogativa, ma estendendo fino agli estremi limiti la nozione di funzione.

Tale base teorica, unitamente agli orientamenti giurisprudenziali stratificatisi negli anni, ha, anche in tempi più recenti, legittimato isolate posizioni di favore rispetto all'istituto⁷⁸. Tuttavia, la dottrina assolutamente dominante adotta posizioni fortemente critiche nei confronti della giurisdizione domestica⁷⁹ degli organi costituzionali facendo leva su una pluralità di argomenti.

In primo luogo si mette in evidenza il definitivo superamento delle ragioni che potevano giustificare l'autodichia, in particolare nella derivazione democratica dei poteri accolta a livello costituzionale. Proprio questa considerazione imporrebbe un valutazione del nuovo assetto di poteri che, superando decisamente la vecchia nozione della separazione, acceda ad una posizione di equilibrio e reciproci controlli tra poteri. Che questa sia l'idea di fondo, emergente a livello costituzionale, troverebbe ulteriore conferma nella previsione del controllo di legittimità costituzionale, in grado di invalidare atti che esprimono al massimo livello il potere politico dell'organo che li adotta, senza che questo contraddica la posizione di autonomia costituzionalmente riconosciuta ad essi⁸⁰. Ragio-

⁷⁷ Si fa riferimento, in particolare, ai settori della c.d. giustizia politica che si estende in diversi ambiti costituzionalmente rilevanti; dalle ipotesi di giustizia penale politica (art. 90 Cost., e già in passato, art. 96 Cost.) alle ipotesi di riserva ex art. 66 Cost. sul contenzioso elettorale e sul procedimento di convalida degli eletti, nonché all'adozione di provvedimenti sanzionatori contro i propri componenti. A.M. SANDULLI, *Spunti problematici*, cit., c. 1836.

⁷⁸ Accoglie un profilo non problematico dell'autodichia che «appare ormai ben radicata nel sistema, riconosciuta dalla giurisprudenza e accettata anche dai soggetti esterni, che sempre più raramente, per errore, convergono le Camere innanzi ai giudici dell'ordinamento generale», A.C. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. merito*, 2008, p. 549; propone, invece, una lettura dell'autodichia quale strumento necessario, in ragione dell'indipendenza e dell'autonomia degli organi costituzionali, contro un possibile uso distorto dei poteri da parte dell'ordine giudiziario. F. GRANDI, *La Corte di cassazione*, cit., p. 5298 ss. Osserva G. PELELLA, *La giurisdizione interna*, cit., p. 276, che l'autodichia rappresenta uno strumento indispensabile di garanzia dell'autonomia normativa e dell'indipendenza del Parlamento, in quanto, qualora si ammettesse l'intervento di un potere esterno nel momento applicativo delle norme emanate dall'organo, le stesse risulterebbero inevitabilmente frustrate. D'altra parte, vi sarebbe una assoluta e ragionevole proporzione tra mezzi impiegati e scopo perseguito: all'esigenza di garantire l'autonomia e l'indipendenza sarebbe comunque collegato il riconoscimento ai dipendenti interessati del diritto di accedere ad un "tribunale" che giudica sulle controversie con garanzie analoghe a quelle della giurisdizione. Anche dopo le più recenti svolte giurisprudenziali è stato sostenuto da R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2014, p. 8, che la Corte costituzionale non ha inteso «delegittimare di per sé gli esistenti organi della giurisdizione domestica delle Camere», per cui esse sarebbero comunque legittimate a mantenere sedi interne di risoluzione del contenzioso con i propri dipendenti, senza alcuna possibilità di prevedere soluzioni di segno contrario sul punto, ma ipotizzando soltanto la necessità di controllarne la fondatezza per determinati ambiti controversi.

⁷⁹ Al riguardo in dottrina si è evidenziato l'ossimoro insito nella definizione stessa di autodichia: al concetto di giustizia non può non ripugnare l'idea che essa sia amministrata da un organo che abbia interesse diretto alla causa; «in quanto domestico, l'organo decidente non può per definizione essere giudice». Così C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3492; E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale*, cit., p. 473; A. DI MEGLIO, *Estensione e limiti del principio dell'autodichia: il caso dei gruppi parlamentari*, in *Riv. giur. lav. Prev.*, 2009, p. 685.

⁸⁰ In questo senso, in particolare, P.G. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in *Rass. parl.*, 1971, p. 35 ss. Negli stessi termini anche

nando diversamente si fraintenderebbe il significato stesso del concetto di centralità del Parlamento: essa è centralità politica, in quanto organo direttamente rappresentativo del corpo elettorale, e centralità istituzionale, perché ad esso spetta la funzione legislativa ed il potere di revisione costituzionale. Centralità non significa, quindi, indipendenza assoluta da tutti gli altri organi, intesa come «esclusione assoluta di ogni ingerenza esterna»; in questo modo si accoglierebbe una posizione di prevalenza delle Camere nei confronti degli altri organi da un punto di vista giuridico-formale che si scontrerebbe con la ricostruzione in termini paritari dei rapporti tra poteri dello Stato⁸¹; allo stesso modo, con l'estensione della garanzia dell'autodichia agli altri organi, verrebbero a ricostruirsi anacronistiche forme di intangibilità dell'organo di memoria monarchica, contrastanti con l'esigenza dei controlli reciproci propria di uno Stato di diritto⁸².

Secondo altri autori sarebbe del tutto infondata la riconduzione di un generale concetto di autodichia alla posizione di assoluta indipendenza degli organi costituzionali in ragione dell'assenza di dati di diritto positivo che possano suffragare la convinzione dell'esistenza di un "regime comune" degli organi costituzionali⁸³. Inoltre, lo stesso concetto di autonomia andrebbe riconsiderato per accertare se esso debba attenersi esclusivamente all'organizzazione delle specifiche funzioni costituzionali o anche degli uffici serventi. In ogni caso, la potestà di autorganizzazione troverebbe un limite nelle disposizioni costituzionali che non potrebbero tollerare deroghe tacite ma che, in particolar modo per quanto concerne la tutela giurisdizionale, possono essere derogate espressamente solo da disposizioni del medesimo rango. Infatti, quando il Costituente ha voluto sottrarre determinate aree ai principi dello Stato di diritto, lo ha fatto con disposizioni espresse⁸⁴ concernenti l'ambito

M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit., p. 89 s., secondo la quale un intervento del giudice nelle controversie di impiego tra organi costituzionali e propri dipendenti potrà al più comportare una «diminuzione del prestigio esteriore dell'organo, ma una simile ragione, [...], non può più essere rilevante nell'attuale momento storico e culturale [e non può ...] giustificare la lesione di un principio costituzionalmente garantito». Conformemente su tale ultimo aspetto P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle camere*, in *Dir. soc.*, 1990, p. 140; nonché G. MINUTOLI, *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amm.*, 1995, p. 787, secondo cui il controllo di costituzionalità sarebbe ben più pregnante ed incisivo dell'autodichia rispetto al potere politico e la limitazione dei principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale potrebbe aversi soltanto ad opera di disposizioni di pari rango.

⁸¹ S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, p. 1430; S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 1276.

⁸² In particolare con riferimento al caso della Presidenza della Repubblica S. MONZANI, *Il rinnovato sistema di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica e l'esercizio del potere di autodichia*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, p. 1414, osserva che sarebbe ingiustificata «un'anacronistica intangibilità presidenziale di derivazione regia, la quale pare superata in un contesto organizzativo in cui il Segretariato generale rappresenta "l'amministrazione della Presidenza" e non il Presidente». L'impossibilità di un controllo esterno non andrebbe vista come una lesione del prestigio dell'organo, ma come «una precisa esigenza dello Stato di diritto».

⁸³ M. MIDIRI, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 1989, p. 55 ss. Secondo l'Autore non sarebbe più accettabile la vecchia teoria degli organi sovrani, che opera un passaggio dalle ragioni dell'autonomia a quelle dell'isolamento, concependo gli organi costituzionali come tanti corpi a sé stanti. L'indipendenza, infatti, non può postulare la sottrazione ad ogni controllo e l'assenza di qualsiasi collegamento all'attività degli altri organi, isolamento che, tra l'altro, sarebbe contraddetto dalla previsione di un sindacato di legittimità costituzionale sugli atti legislativi.

⁸⁴ In tal senso P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amm.*, 1977, p. 3047 ss., ora anche in *Id.*, *Scritti sul Parlamento*, Roma, 1978, p. 183 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 293 ss. Si tratterebbe, appunto, proprio di quegli ambiti che i sostenitori della legittimità dell'autodichia (Sandulli) ponevano, esemplificativamente, come ipotesi di sottrazione ai principi dello Stato di diritto di determinate aree. Al riguardo si è osservato che appare indiscutibile che aree sottratte ai precetti dello Stato di diritto esistano, il problema sarebbe quello di stabilire quali esse siano, in quanto derogatorie rispetto al precetto inviolabile di tutela giurisdizionale e di azione e difesa in giudizio. Essendo questa la «grande regola dello Stato di diritto», espressiva tra l'altro del principio di eguaglianza, le aree poste al di fuori di essa potranno essere soltanto quelle stabilite dalla Costituzione. Le disposizioni che le prevedono si riferiscono a soggetti politici, investiti di funzioni costituzionali, ed è proprio in ragione del carattere di questi soggetti che il Costituente ha previsto deroghe alla giurisdizione comune. Tali deroghe possono essere anche non condivisibili, contestandosene le ragioni di opportunità in uno Stato di diritto, ma hanno il pregio non trascurabile di essere comunque previste dalla Co-

della giustizia politica. Non sarebbe possibile, quindi, fondare l'autodichia attraverso il ricorso a principi impliciti, tanto più che un principio implicito di indipendenza degli organi costituzionali non potrebbe essere rintracciato nel sistema; piuttosto, la posizione di ciascun organo deve essere ricostruita attraverso le prerogative positivamente previste a livello costituzionale. Nemmeno potrebbe rilevare la natura politica degli organi di vertice dello stato: sia perché la natura politica di un atto non potrebbe, in ogni caso, comportare lo svuotamento delle garanzie di legalità e di tutela dei diritti dei singoli, ma soprattutto perché non è dato riscontrare l'esclusiva natura politica degli atti degli organi politici, ben essendo possibile che essi adottino atti privi di tale carattere⁸⁵.

Se di indipendenza si può parlare, questa andrebbe riferita, in ogni caso, al libero espletamento delle funzioni primarie (ad esempio della funzione legislativa delle Camere)⁸⁶; la posizione di avversione all'autodichia apparirebbe giustificata «ove si consideri quanto sia tenue il nesso che collegherebbe questo particolare principio a quelle effettive esigenze»⁸⁷. In adesione a quanto detto, pertanto, altri Autori⁸⁸ hanno ribadito la totale cesura tra le esigenze dell'autonomia connesse alla funzione e l'autodichia in quanto: le vicende che possono riguardare il rapporto di lavoro attengono a soggetti diversi da quelli chiamati a concorrere all'esercizio delle funzioni primarie, per cui la tutela delle situazioni da esse scaturenti non potrebbe in alcun caso interferire con la funzione; inoltre, la Camera, e in genere gli organi costituzionali, agirebbero in tali rapporti come un qualsiasi datore di lavoro, al di fuori dei poteri politici loro riconosciuti, e sarebbe ingiustificato, quindi, degradare la posizione dei loro dipendenti rispetto a quella di ogni altro lavoratore.

Controversa in dottrina è anche la ricostruzione del fondamento dell'autodichia nelle disposizioni dei regolamenti parlamentari. Già si è detto che l'autodichia non sarebbe annoverata tra le deroghe espresse ai principi dello Stato di diritto previste in Costituzione: essa sarebbe fondata esclusivamente in disposizioni dei c.d. regolamenti minori⁸⁹, i quali, a loro volta, troverebbero fondamento nei regolamenti generali delle Camere. Non si dubita che l'autonomia regolamentare delle Camere abbia un fondamento costituzionale diretto (nell'art. 64 Cost.), ma ricercare nella stessa di-

stituzione, cosa che, invece, non si può affermare in merito all'autodichia. Così, N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 200 s.

⁸⁵ S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 297 ss. Che gli atti adottati nei confronti del personale non possano essere qualificati come atti politici è desumibile da una pluralità di fattori: innanzitutto, essi non hanno la forma tipica degli atti attraverso i quali l'organo esercita il proprio potere politico; non sono adottati dall'organo in sé ma da sue articolazioni interne, ovvero uffici, che non concorrono alle funzioni primarie dell'organo; non sono adottati sulla base di valutazioni politiche, ma soltanto ai fini di regolare lo stato e la carriera dei dipendenti. Quand'anche si volesse ritenere che gli atti concernenti il personale siano atti politici, essi non potrebbero in alcun caso violare le posizioni giuridiche soggettive dei lavoratori, dovendo ritenersi sicuramente incostituzionali quelle disposizioni regolamentari che degradano le posizioni dei singoli da posizioni "giuridicamente protette" a posizioni "politicamente protette".

⁸⁶ P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria*, cit., p. 183 ss. Già G. ROEHRSEN, *La impugnabilità di atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Riv. amm.*, 1976, p. 872, osservava che l'autodichia non rientra nell'attività politica delle assemblee parlamentari, ed è escluso che possa farsi rientrare nell'autonomia organizzativa attribuita alle Camere dall'art. 64 Cost., in quanto questo atterrebbe alle sole funzioni primarie attribuite all'organo; d'altra parte, come aggiunge A. RAFFI, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. "autodichia" della Camera dei Deputati*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2010, p. 882, solo gli atti, collegati strettamente al funzionamento delle Camere come corpi politici, sono sottratti alla giurisdizione ordinaria. Quando si tratta delle controversie concernenti il rapporto d'impiego del personale degli organi costituzionali non viene affatto in questione l'esercizio della funzione sovrana, essendo interessata soltanto l'attività della gestione del personale, la quale, avendo carattere puramente strumentale all'espletamento delle funzioni primarie dell'organo, non potrebbe non essere considerata attività meramente amministrativa. Così G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 1137.

⁸⁷ S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 297.

⁸⁸ F.G. COCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2091 ss.; sul punto cfr. A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corr. giur.*, 6/2015, p. 848.

⁸⁹ Occorre precisare che per esigenze di economia del lavoro si accenna soltanto all'aspetto maggiormente controverso dell'autodichia fondata nei regolamenti parlamentari, trascurando le ulteriori e complesse questioni legate ad altre ipotesi di autodichia che, invece, sono fondate sulla legge, ovvero su regolamenti difficilmente equiparabili a quelli di Camera e Senato.

sposizione il fondamento dell'autodichia apparirebbe una forzatura⁹⁰. È vero che la Costituzione fa riferimento, in diverse disposizioni, ai regolamenti parlamentari, ma, allo stesso tempo, non ne determina la costituzionalizzazione; semplicemente introduce una riserva di regolamento per ciò che concerne i profili dell'*iter* legislativo e della organizzazione interna. L'autodichia è prevista, come detto, soltanto in disposizioni "sub-regolamentari"⁹¹ che, solo attraverso una serie di salti logici, potrebbero essere assimilate ai regolamenti deputati a disciplinare il procedimento legislativo per quanto non previsto in Costituzione⁹². A ciò occorre aggiungere che alla riserva regolamentare è strettamente connessa la riserva applicativa delle medesime disposizioni: tuttavia, la stessa non opera illimitatamente, ma soltanto se diretta a soddisfare l'esigenza di funzionalità delle Camere; in questo senso le norme regolamentari troverebbero applicazione con esclusivo riferimento a quelle procedure e a quei soggetti istituzionali che in esse operano, senza intaccare le posizioni soggettive e i diritti dei privati i quali non potrebbero veder lesa la tutela giurisdizionale loro assicurata. Nell'attuale contesto costituzionale, pertanto, l'autonomia normativa di cui all'art. 64 Cost. non sarebbe sufficiente a giustificare la competenza giurisdizionale di un Camera (ma in generale di qualsiasi organo costituzionale) sui propri atti quando essi riguardino i diritti dei terzi⁹³. Le disposizioni dei regolamenti minori attributive dell'autodichia sarebbero, quindi, irrimediabilmente incostituzionali⁹⁴.

Altri Autori⁹⁵, nel contestare la legittimità dell'autodichia, hanno posto maggiormente l'accento sui profili di merito dell'istituto che lo pongono in aperto contrasto con alcuni precetti costituzionali. Rinviando ad un approfondimento successivo, si osserva che quando gli organi costituzionali giudicano sui ricorsi dei dipendenti essi sono "giudici in causa propria", perché chiamati a pronunciarsi su atti o rapporti propri; in tal senso non sarebbe possibile riconoscere alla tutela offerta il grado di "serietà" ed "effettività" assicurati generalmente dalla tutela giurisdizionale costituzionalmente prevista. In conseguenza di ciò, sarebbero del tutto vanificati i necessari requisiti di terzietà, imparzialità e indipendenza che il giudice dovrebbe possedere. È vero che il precetto sancito dall'art. 24 Cost., diretto a garantire a tutti il diritto di difesa e di azione in ogni stato e grado del giudizio, non preclude al legislatore la possibilità di disciplinare a fini concreti l'esercizio dei diritti in esso sanciti; tuttavia, le modalità fissate non potranno mai essere tali da pregiudicarne il godimento, al punto da renderlo estremamente difficile o, addirittura, impossibile⁹⁶. Lo stesso, d'altra

⁹⁰ S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 1275, osserva che il dubbio sulla riconducibilità dell'autodichia all'art. 64 Cost. riguarderebbe non tanto la possibilità per le Camere di provvedere all'istituzione di meccanismi interni di risoluzione delle controversie, in quanto ciò risulterebbe a pieno titolo nella propria autonomia organizzativa, ma la pretesa affermazione dell'esclusività del foro che precluderebbe ogni possibile accesso ad un giudice esterno.

⁹¹ P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria*, cit., p. 183 ss. Ad opinione dell'Autore, tali disposizioni non sarebbero sufficienti a sottrarre gli atti delle Camere a qualsiasi sindacato da parte di un giudice esterno, ma avrebbero unicamente la funzione di definire il sistema dei rimedi interni, senza alcuna preclusione per un successivo ricorso al giudice esterno. Altri Autori (C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia*, cit., p. 3500) si soffermano criticamente sul possibile aspetto del fondamento regolamentare minore in una delega operata dal regolamento maggiore a favore dell'Ufficio di Presidenza: tale tesi, si osserva, contrasterebbe con la considerazione che non rientra nelle competenze riservate al regolamento parlamentare la disciplina dei rimedi giudiziari, ossia, che sarebbe viziata da carenza di potere la disposizione regolamentare che la prevedesse; inoltre, a livello generale, si riconoscerebbe la delegabilità del potere regolamentare a favore dell'Ufficio di Presidenza, il quale potrebbe adottare regolamenti che parrebbero avere la stessa forza di quello generale, trascurando del tutto il dato secondo cui un potere normativo può essere delegato soltanto sulla base di una fonte superiore (in questo caso la Costituzione) a quella che discenderebbe dall'esercizio del potere delegato e mai in ragione di una fonte dello stesso rango posta dall'organo delegante.

⁹² F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., p. 2100 ss.

⁹³ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 166 ss.

⁹⁴ S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 295; P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare*, cit., p. 137.

⁹⁵ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 182 ss.

⁹⁶ In particolare si vedano i richiami fatti dall'Autore a Corte cost., 8 luglio 1969, n. 125, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1729 ss.; Corte cost., 13 luglio 1970, n. 130, in *Foro it.*, 1970, I, c. 2289 s.; Corte cost., 16 marzo 1971, n. 47, in *Giur. cost.*, 1971, p. 517 ss.; Corte cost., 20 luglio 1978, n. 74, in *Giur. cost.*, 1978, p. 890 ss.

parte, potrebbe dirsi per l'art. 113 Cost., che «rappresenta la traduzione nei rapporti tra cittadini e pubblica amministrazione dei precetti consacrati nell'art. 24».

Il problema non sarebbe, quindi, quello di accertare i limiti e l'estensione dell'istituto, bensì quello di verificare la sua concreta legittimità, ponendo a raffronto il principio di sovranità-immunità degli organi costituzionali con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti. La garanzia degli stessi affermata a livello costituzionale dovrebbe comportare una sicura prevalenza del secondo sul primo, in quanto del tutto apodittica è l'elevazione del principio di immunità degli organi al livello dei principi fondamentali⁹⁷.

Occorre infine accennare a quelle posizioni dottrinali che, pur non contestando in radice l'istituto dell'autodichia, pongono l'accento sulla necessità di rafforzare le garanzie procedimentali, in modo da conformare l'istituto ai principi costituzionali.

L'autodichia, impedendo l'intromissione di organi esterni nella gestione amministrativa degli organi costituzionali, avrebbe la funzione di tutelarne l'interesse costituzionale all'indipendenza; ciò comporterebbe, però, l'inevitabile sacrificio di altri principi costituzionali, in particolare quelli relativi alla tutela giurisdizionale. Il problema non sarebbe quello di far prevalere uno dei due sull'altro, piuttosto «trovare un sistema che dia ai cittadini che lavorano in Parlamento una qualche garanzia dei loro diritti e interessi legittimi»⁹⁸. Il presupposto «per ammettere la sopravvivenza dei “giudici parlamentari” nell'attuale contesto costituzionale, è [...] che essi siano comunque nella condizione di rispettare i principi costituzionali fondamentali; se tali principi fossero disattesi nell'esercizio concreto dell'attività giurisdizionale “interna”, si determinerebbe [...], un vuoto di giurisdizione»⁹⁹. Il problema, quindi, non involgerebbe più la discussione sulla legittimità o meno dell'autodichia: infatti, una volta istituita dal Parlamento (o dagli altri organi costituzionali) essa sarebbe perfettamente legittima in quanto espressione dell'autonomia dell'organo; piuttosto occorrerebbe accertare la sussistenza o meno delle garanzie che la giustizia domestica fornisce al dipendente¹⁰⁰. Tale tesi potrebbe ottenere maggior credito soprattutto dopo la serie di provvedimenti che nel tempo hanno progressivamente trasformato, in senso quanto meno paragiurisdizionale, gli organi di autodichia.

⁹⁷ S. CONFORTI, *Brevi considerazioni sul principio dell'autodichia*, in *Giur. it.*, 2005, p. 1889, osserva che «mentre il diritto alla tutela giurisdizionale [...] assurge al rango di “principio” fondamentale della Costituzione, non tanto perché scritto, quanto perché “diritto” fondamentale che contribuisce a connotare la stessa forma di Stato, l'autonomia del Parlamento costituisce invece oggetto di una norma costituzionale che soltanto tecnicamente si può definire “principio”».

⁹⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 219 ss.

⁹⁹ A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 185. Il principio assolutamente inderogabile sarebbe quello di garantire ad ogni individuo un giudice, che sia reale per funzioni svolte, al fine di ottenere il rispetto dei propri diritti, mentre le caratteristiche soggettive del giudice potrebbero passare in secondo piano ove sia in grado di garantire comunque la funzione. In ogni caso la «cogenza della garanzia costituzionale [...] di accedere ad un giudice per la tutela dei diritti» non può non incidere sull'esigenza di attribuire ai giudici interni una determinata conformazione, in grado di porli al riparo da condizionamenti eccessivi che li rendano inidonei al loro compito. Pertanto, non già qualsiasi composizione o regolamentazione di poteri decisori sarà idonea a soddisfare i principi costituzionali, ma soltanto quella che consente che «i giudici parlamentari siano posti nelle condizioni di svolgere legittimamente nell'ordinamento la loro tradizionale funzione».

¹⁰⁰ S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico*, cit., p. 14 ss. Per quanto non appaiano del tutto condivisibili le tesi sostenute dall'Autore circa una “lineare” legittimità dell'autodichia sui rapporti con i dipendenti, lo stesso esamina le ragioni per cui la giustizia domestica appare conforme a Costituzione, anche sotto i profili di pura sostanza: innanzitutto, il giudice interno sarebbe un giudice di piena cognizione, chiamato a verificare la compatibilità dei provvedimenti adottati con le disposizioni regolamentari, nonché la compatibilità di queste ultime con la Costituzione, e a questo fine non si verrebbe a prevaricare il diritto all'azione del dipendente, né sussisterebbe alcuna disparità di trattamento rispetto agli altri cittadini in quanto ciò che deve essere garantito sarebbe il diritto al giudice genericamente inteso. A livello procedimentale viene adottato un modello assimilabile a quello del processo amministrativo e con procedure organizzate, ispirate al giusto processo con garanzia del contraddittorio, la pubblicità delle sedute e la motivazione delle decisioni. Piena garanzia sarebbe data anche in ordine alle modalità di selezione dei giudicanti, idonee a garantire l'imparzialità e la terzietà dei collegi, soprattutto a seguito della riforma del regolamento interno della Camera dei Deputati successivo alla sentenza della Corte EDU n. 14 del 2009 nel caso *Savino*.

3.1. Segue: il difetto di giurisdizione nell'orientamento consolidato della giurisprudenza ordinaria e amministrativa.

Si è visto che le ragioni giustificative dell'autodichia vengono individuate nell'esigenza di garantire l'autonomia dell'organo da ogni ricorso esterno nella sua organizzazione e nel suo funzionamento. L'autodichia pertanto fungerebbe da foro esclusivo nella risoluzione delle controversie insorte tra l'organo e i propri dipendenti, nonché, in determinati casi, anche con i terzi, escludendo qualsiasi accesso alla giurisdizione esterna. Sarà opportuno, quindi, analizzare brevemente in che modo queste tesi siano state recepite nelle concrete vicende su cui la giurisprudenza (in particolare della Cassazione) si è pronunciata.

Si è detto già in premessa che un punto di svolta in materia di autodichia è stato segnato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 154 del 1985¹⁰¹. Non ci si sofferma in questa sede sull'esame del profilo strettamente processuale di una decisione di inammissibilità che sarà trattata più dettagliatamente in seguito; si osserva, però, che già in quella pronuncia il Giudice delle leggi aveva dubitato della compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, in particolare affermando che «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»¹⁰². Nonostante questo *obiter* nel merito, la Corte aveva rigettato la questione dietro l'affermata insindacabilità dei regolamenti parlamentari. E proprio in relazione a questo aspetto, come vedremo, aveva accolto una serie di tesi concernenti la posizione del Parlamento nel sistema che, in quanto direttamente rappresentativo della volontà popolare, era collocato in posizione centrale, godendo di un'indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere: il Parlamento era in pratica organo sovrano. Tale aspetto formale, non potendo essere altrimenti in una pronuncia di inammissibilità, ha prevalso su ogni considerazione di merito, per cui i giudici chiamati a risolvere successivamente casi concernenti ipotesi di giurisdizione domestica hanno affermato il difetto di giurisdizione ordinaria e amministrativa, non potendo disapplicare le disposizioni dei regolamenti parlamentari, né sollevare ulteriori questioni in via incidentale. L'autodichia, dopo la sentenza in esame, consoliderà la sua posizione nell'ordinamento¹⁰³.

Sin dalle prime battute successive alla sentenza della Corte costituzionale, la Suprema Corte, con le sentenze 10 aprile 1986, n. 2546, e 23 aprile 1986, n. 2861¹⁰⁴, ha aderito perfettamente alla tesi espressa dal Giudice delle leggi. In queste due decisioni, sostanzialmente identiche per contenuti, la Corte di cassazione ha ribadito l'impossibilità di procedere alla disapplicazione, da parte del

¹⁰¹ Corte cost., 23 maggio 1985, n. 154, cit., anche se con attenzione maggiore per i profili processuali di inammissibilità legati all'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, si vedano al riguardo: S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti*, cit., 1411 ss.; G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, ivi, p. 1774 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, p. 424 ss.; N. OCCHIOCUPO, *"Sovranità" delle camere*, cit., p. 245 ss.; G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, p. 270 ss.

¹⁰² Al riguardo si sarebbe dato luogo ad un evidente paradosso ove, «pur consapevole della palese violazione dei principi propri dello Stato di diritto, la Consulta ha finito per sancire una zona di illegalità costituzionale, attraverso il richiamo all'antico "feticcio" dell'insindacabilità degli interna corporis, espressivi dell'autonomia e supremazia del Parlamento». In tal senso G.A. FERRO, *L'autodichia delle camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale*, in AA.VV., *Scritti dei dottorandi in onore di A. Pizzorusso*, Torino, 2005, p. 229.

¹⁰³ R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica*, cit., p. 316.

¹⁰⁴ Si tratta delle sentenze con cui la Corte di cassazione poneva termine alle vicende legate alle due ordinanze con cui, diversi anni prima (nel 1977 e nel 1981), aveva sollevato questione di legittimità costituzionale delle disposizioni dei regolamenti parlamentari che prevedevano la giurisdizione domestica. Cass. civ., S.U., 10 aprile 1986, n. 2546, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1139, con nota di R. MORETTI; e Cass. civ., S.U., 23 aprile 1986, n. 2861, in *Foro it.*, 1986, I, c. 1828 ss. Conformemente a queste due Cass. civ., 18 novembre 1988, n. 6241, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce Parlamento. Già prima v. Cass. civ., S.U., 28 novembre 1985, n. 6943, in *Dir. proc. amm.*, con nota di G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, cit.

giudice, delle disposizioni dei regolamenti parlamentari in quanto atti normativi primari¹⁰⁵; nel caso in cui sorga il dubbio della loro conformità a Costituzione il giudice non potrebbe fare altro che sospendere il giudizio e rimettere la questione alla Corte costituzionale. Tuttavia, questa opzione è stata preclusa dalla Consulta con la sentenza n. 154 del 1985, vanificando «l'unica tutela astrattamente offerta dall'ordinamento». Inoltre, la Cassazione ha affermato che nell'alternativa tra due orientamenti, un primo tendente a disconoscere la natura giurisdizionale dell'autodichia e un secondo che invece gliela accorda, sarebbe preferibile «il secondo, perché suscettibile di offendere meno gravemente [...] i precetti costituzionali contenuti negli art. 24 e 113 Cost.», pertanto, «i rimedi previsti dalle norme regolamentari in questione non hanno natura amministrativa, ma giurisdizionale, essendo le norme stesse attributive di una giurisdizione speciale all'organo costituzionale». In conclusione, quindi, nel caso di specie non si potrà trattare di un'ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione dei giudici comuni, ma soltanto relativo, in quanto carente sarà la giurisdizione dei giudici comuni, ordinario e amministrativo, ma non del giudice domestico, a tutti gli effetti considerato giudice speciale. Le due decisioni lasciano intendere una velata polemica rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale, sembrando manifestare il disagio dei giudici comuni che, pur dubitando della legittimità dell'autodichia (considerata soltanto giurisdizione speciale “meno offensiva” dei principi costituzionali)¹⁰⁶, si trovano in carenza di mezzi che possano permettere loro di superare il dubbio di legittimità.

Proprio seguendo la scia di lieve polemica aperta dalla Cassazione all'indomani della sentenza n. 154 del 1985, diversi anni dopo, con le sentenze n. 317 del 1999 e n. 16267 del 2002¹⁰⁷, la Suprema Corte di legittimità affina in modo critico il proprio orientamento in tema di autodichia. Si trattava di due controversie sorte rispettivamente tra dipendenti di Camera e Senato e le relative amministrazioni. Non è dato riscontrare una differenza evidente rispetto ai precedenti circa gli esiti del giudizio: anche in tal caso la Cassazione ritiene che le controversie di lavoro del personale delle Camere esulano dalla cognizione sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo in quanto spettano esclusivamente agli organi di autodichia istituiti presso di esse; questo perché esiste una specifica normativa dettata dagli organi parlamentari che istituisce l'autodichia, sottratta al sindacato di legittimità costituzionale, perché diretta espressione dell'autonomia e della sovranità delle Camere, da ciò discendendo «la necessità di configurare gli atti di esercizio della menzionata prerogativa, vale a dire i provvedimenti posti in essere dai due rami del Parlamento per la risoluzione delle controversie con i propri dipendenti, come inerenti essi stessi strettamente all'organizzazione e al funzionamento delle Camere, con eguali connotati di insindacabilità esterna». L'assoluta necessità che le Camere non siano condizionate, nell'esercizio delle loro funzioni dall'intervento di altri poteri in grado di indebolirne l'indipendenza escluderebbe la possibilità che gli atti del giudizio interno siano censurabili in sede di legittimità ex art. 111 Cost.¹⁰⁸. Ciò che segna la differenza rispetto al passato è l'ulteriore elemento, *ad abundantiam*, che la Corte afferma in motivazione per escludere l'esperibilità del ricorso in cassazione avverso i provvedimenti di autodichia, e che incardina nella

¹⁰⁵ Particolarmente critico sul punto F.G. COCA, *Operazione cosmetica*, cit., p. 499, il quale ritiene che la Cassazione avrebbe potuto comunque evitare di dare solenne legittimazione all'autodichia essendo percorribili strade diverse dal giudizio incidentale: innanzitutto la stessa disapplicazione negata dalla Suprema Corte, ma soprattutto la proposizione di un conflitto di attribuzioni che avrebbe consentito di portare di nuovo i regolamenti davanti alla Consulta, ovvero, l'esperimento di un tentativo di interpretazione secondo Costituzione, attraverso una lettura delle disposizioni regolamentari che non affermasse in modo tassativo l'esclusività del foro interno.

¹⁰⁶ R. MORETTI, *Nota a Corte cass.*, cit., c. 1139.

¹⁰⁷ Cass. civ., S.U., 27 maggio 1999, n. 317, in *Giust. civ.*, 1999, p. 2629; Cass. civ., S.U., 19 novembre 2002, n. 16267, in *Giust. civ.*, 2003, p. 2428, con nota di F. BASILICA, *Il punto delle sezioni unite*, cit.

¹⁰⁸ In entrambi i casi i lavoratori avevano proposto ricorso straordinario in cassazione ex art. 111 Cost. (vecchia formulazione) avverso i provvedimenti adottati in grado di appello dai rispettivi organi di giurisdizione domestica di Camera e Senato, prendendo atto della normativa interna che prescrive esclusivamente due gradi di giudizio con giudicato sovvertibile soltanto attraverso revisione.

negazione della natura giurisdizionale dei giudici domestici¹⁰⁹. L'inammissibilità del ricorso deriverebbe anche dalla semplice lettura dell'art. 111 Cost.; esso, stabilendo la regola dell'insopprimibilità del controllo di legittimità su tutte le sentenze, presuppone che gli atti abbiano determinati caratteri che non possono arrestarsi al semplice contenuto decisorio incidente su diritti e interessi legittimi, ma richiede l'ulteriore requisito formale della natura giurisdizionale del provvedimento. Questa natura deriva da un dato minimo indefettibile che è costituito dalla necessaria terzietà del giudice, assente per definizione in tutte le ipotesi di giurisdizione domestica. Ammettere il ricorso contrasterebbe, quindi, non soltanto con il principio di sovranità del potere politico che verrebbe leso da un rimedio espressione del potere giudiziario, ma anche con la lettera della disposizione che prevede il rimedio soltanto per atti di «omologa espressione» rispetto al soggetto chiamato ad effettuare il controllo, sicuramente non ravvisabile nel caso di atti adottati da un «non-giudice»; prevale in tal caso la posizione soggettiva dell'organo nel sistema costituzionale, del tutto estraneo all'ordinamento giurisdizionale e rispetto all'ambito del quale esclusivamente opera il precetto dell'art. 111 Cost. La negazione della natura giurisdizionale degli organi di autodichia comporterebbe come ulteriore, automatica conseguenza che, a differenza del passato, il difetto di giurisdizione avrebbe i caratteri dell'assolutezza¹¹⁰.

Dopo questa apparente presa di posizione critica della Corte di cassazione sulla natura giurisdizionale dell'autodichia, il Giudice di legittimità è tornato su posizioni più vicine a quelle originarie con due sentenze, la n. 11019 del 2004 e la n. 14085 dello stesso anno¹¹¹.

La prima¹¹² riguarda l'ipotesi dell'estensione dell'ambito dell'autodichia non soltanto ai rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere ma anche ai rapporti *in fieri*, vale a dire alle procedure concorsuali del personale. Al riguardo la Corte sostiene, infatti, che non sarebbe corretto fornire una lettura restrittiva delle disposizioni regolamentari limitandole ai soli rapporti instaurati, perché l'autonomia può subire una lesione a causa dell'intervento di poteri esterni non soltanto quando questi incidono nei rapporti con i dipendenti, ma anche «quando si ammetta che organi estranei al Parlamento giudichino sui rapporti *in fieri*. La determinazione dei criteri di scelta dei propri dipendenti e le procedure di ammissione sono, infatti, espressione di quella stessa autonomia riconosciuta ai due rami del parlamento sui rapporti costituiti con i propri dipendenti».

Anche la seconda pronuncia si segnala per una lettura estensiva degli ambiti applicativi dell'autodichia ad ipotesi non espressamente comprese. Nello specifico la Cassazione ha ritenuto sussistente la giurisdizione domestica anche sulle cause concernenti le richieste di equa riparazione per irragionevole durata del processo. Da ciò deriverebbero due conseguenze: innanzitutto, anche gli organi di autodichia sono tenuti a rispettare la ragionevole durata del processo, riconoscendosi al soggetto eventualmente leso il diritto ad ottenere un'equa riparazione; in secondo luogo, si pone il

¹⁰⁹ Valuta positivamente l'esclusione della natura giurisdizionale degli organi di autodichia F. BASILICA, *Il punto delle sezioni unite*, cit., p. 2435, secondo il quale la giurisdizione domestica delle Camere non darebbe luogo ad un giudice speciale perché questo, negli altri casi in cui è previsto, sarebbe sempre inserito nell'ordinamento generale dello Stato, con una competenza delimitata per materia e per territorio; le Camere, invece, nella propria autonomia provvederebbero soltanto ad istituire sedi di risoluzione del contenzioso interno tra soggetti tutti appartenenti ad un ordinamento speciale. Non si tratterebbe, quindi, di una "specialità" rispetto alla comune giurisdizione, ma di un organo che garantisce la completezza dell'autonomia.

¹¹⁰ Dubita che di difetto assoluto di giurisdizione si possa parlare nel caso di autodichia degli organi costituzionali I. ZINGALES, *Il difetto assoluto di giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *Foro amm.*, 2000, p. 2040, dovendosi ritenere configurabile la giurisdizione del giudice amministrativo. Infatti, l'Autore propone una lettura delle disposizioni istitutive dell'autodichia come disciplinanti ipotesi di ricorsi amministrativi interni non sottratti al sindacato giurisdizionale. Sul punto cfr. A. ROMANO, *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, 1992, p. 279. Conformemente anche S. CONFORTI, *Brevi considerazioni*, cit., p. 1888.

¹¹¹ Cass. civ., S.U., 10 giugno 2004, n. 11019, in *Giur. it.*, 2004, p. 1884, con nota di S. CONFORTI, *Brevi considerazioni*, cit., nonché in *Guida dir.*, 28/2004, p. 42 ss., con nota di G. BUSIA, *La Corte riconosce l'autodichia del Parlamento e rinuncia a sollevare la questione di legittimità*; Cass. civ., S.U., 27 luglio 2004, n. 14085, in *Giust. civ.*, 2005, p. 679 ss., con nota di F. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il Parlamento, l'autodichia e l'irragionevole durata del processo*.

¹¹² Con ciò confermando la precedente sentenza Cass. civ., S.U., 18 febbraio 1992, n. 1993, in *Foro it.*, 1993, I, c. 1654. Sulla pronuncia v. G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere*, cit., p. 9.

problema del giudice competente a pronunciarsi sulla concessione della riparazione. Ai sensi della legge n. 89 del 2001, la competenza spetterebbe alle Corti d'appello territoriali, tuttavia, «l'accertamento sul superamento o meno, da parte del giudizio svoltosi davanti agli organi giurisdizionali interni del Senato, del termine ragionevole di durata comporta quel sindacato sull'attività del Parlamento e quel rischio di interferenza che la previsione dell'autodichia ha inteso evitare a garanzia della "indipendenza guarentigiata nei confronti di ogni altro potere"», pertanto, dovrà essere precluso il sindacato della Corte d'appello a favore della giurisdizione degli organi interni sull'applicazione della legge n. 89 del 2001¹¹³.

Pur nella diversità di ambiti le decisioni sono accomunate per la riaffermazione degli assunti originari della Cassazione. Anche in queste ipotesi si sancisce l'impossibilità di procedere a disapplicazione delle disposizioni regolamentari, si riconosce lo stretto collegamento tra la prerogativa dell'autodichia e l'organizzazione delle Camere che ne escluderebbe il sindacato esterno, ma soprattutto, si torna ad affermare la natura giurisdizionale degli organi di autodichia che induce la Corte a non configurare «un difetto assoluto di giurisdizione, che si porrebbe in contrasto con l'art. 13 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo». L'unico elemento di novità è dato dall'intervenuta modifica dell'art. 111 Cost. che, richiamato dai ricorrenti, non innova, ad opinione della Cassazione, il sistema di autodichia: infatti, non risultano scalfite le garanzie di indipendenza delle Camere, essendo del tutto legittime ai sensi della nuova disciplina «alcune aree di esenzione o di delimitazione del sindacato di legittimità proprio della Cassazione»¹¹⁴.

In materia di autodichia vanno registrate diverse pronunce anche da parte dei Tribunali amministrativi, in particolare a seguito delle riforme di Camera e Senato, con adozione di appositi regolamenti per la tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti¹¹⁵, che hanno esteso la giurisdizione domestica alle controversie riguardanti per lo più appalti e forniture.

Le pronunce del TAR Lazio 21 dicembre 1999, n. 3863, e 4 febbraio 2000, n. 698¹¹⁶, rappresentano le prime decisioni adottate dopo le riforme regolamentari cui si accennava. Entrambe sono accomunate dall'aspetto assorbente del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a seguito dell'adozione di apposita disciplina da parte della Camera dei Deputati che sottrae al giudice esterno anche determinati rapporti con i terzi. In ragione della natura degli atti in questione non sarebbe possibile sindacarne la legittimità costituzionale¹¹⁷. Si tratta di due decisioni estremamente stringate

¹¹³ Si è osservato in dottrina da F. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il Parlamento*, cit., p. 682, che la decisione estende l'insindacabilità alla materia extracontrattuale, attenendo solo al dato del superamento del termine ragionevole, e rappresentando un «*quid novi* nel senso della generalizzazione dell'esenzione delle due Camere dalla comune giurisdizione».

¹¹⁴ Osserva G. BUSIA, *La Corte riconosce l'autodichia*, cit., p. 48, che, ad opinione della Corte, il rispetto dei requisiti indefettibili affermati dall'art. 111 Cost. per ogni processo rischierebbe di determinare quelle interferenze che possono essere evitate soltanto dal carattere assolutamente domestico del procedimento.

¹¹⁵ Cfr. *retro*, nota 21. Si vedano le considerazioni critiche di E. LEHNER, "Regolamento per la tutela giurisdizionale", cit., p. 495 ss.; F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del foro domestico della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1141 ss.; G. BUONOMO, *L'autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 2013, p. 944 ss.

¹¹⁶ TAR Lazio, Sez. I, 21 dicembre 1999, n. 3863, in www.giustizia-amministrativa.it; TAR Lazio, Sez. I, 4 febbraio 2000, n. 698, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3488 ss, con nota di C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia*, cit. A conferma del difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo, TAR Lazio, Sez. I, 25 giugno 2012, n. 5779, in *Federalismi.it*, 14/2012.

¹¹⁷ La seconda delle due decisioni affronta anche il problema della natura delle disposizioni di un regolamento minore, rispondendo all'obiezione formulata dalla parte ricorrente, secondo cui essa sarebbe priva dell'efficacia propria del regolamento parlamentare. Il TAR Lazio afferma in tal caso la totale assimilazione del regolamento minore all'autonomia parlamentare perché atto adottato dall'Ufficio di Presidenza sulla base di una specifica delega conferita dall'Assemblea con un'espressa modifica del regolamento maggiore. Il regolamento minore sarebbe, pertanto, esercizio delegato del potere regolamentare. Al riguardo già si è accennato alle considerazioni critiche di C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia*, cit., p. 3500, secondo il quale apparirebbe «allarmante» il richiamo alla delega per definire la forza dei regolamenti minori perché presupporrebbe che il potere regolamentare delle Camere (spettante all'organo!) sia delegabile senza un'espressa disposizione costituzionale che lo preveda; inoltre, in assenza di norma superiore autorizzativa, sarebbe viziata metodologicamente la delega fatta da un organo a favore di un altro perché fondata su atto che ha la

nella loro motivazione, ma che ribadiscono due aspetti fondamentali: il difetto di giurisdizione non ha carattere assoluto perché al riguardo deve riscontrarsi l'esistenza di una chiara ipotesi di "giurisdizione domestica"; e, in secondo luogo, gli organi parlamentari (e per estensione generale, gli organi costituzionali) hanno, nella loro autonomia, il potere di definire gli ambiti sottratti alla giurisdizione comune, adottando disposizioni regolamentari che contribuiscono a definire i confini della specialità dell'ordinamento interno, secondo la nota accezione di "Autocrinia", intesa come «potere delle Camere di decidere autonomamente quale porzione dell'ordinamento giuridico disciplinare con propri atti sotto la copertura dell'art. 64 Cost.»¹¹⁸. Che questi siano i termini della questione emerge chiaramente ponendo attenzione ai provvedimenti del giudice amministrativo¹¹⁹ che hanno riguardato analoghe questioni al Senato della Repubblica, prima che anche quest'organo si dotasse di apposito regolamento al riguardo. In questi casi, infatti, era stata negata l'esistenza di una forma di giurisdizione interna, proprio in assenza di apposito regolamento istitutivo, aspetto sul quale non si dubitava più dopo l'adozione, anche da parte di questo ramo del Parlamento, di normativa estensiva della giurisdizione domestica analoga a quella della Camera. Il fatto che il TAR affermi la sussistenza della giurisdizione amministrativa in «assenza di specifica normazione del Senato nell'esercizio della propria potestà di rango costituzionale», ben dimostra che il problema vada incentrato sul profilo accennato dell'esclusiva capacità qualificatoria regolamentare. Che la giurisprudenza amministrativa abbia pacificamente accettato la potenzialità espansiva verso i terzi delle giurisdizioni domestiche è confermato dalla successiva sentenza TAR Lazio, 7 marzo 2007, n. 4784¹²⁰, ove, pur con riferimento al profilo dell'applicazione dell'autodichia ai partecipanti alle procedure concorsuali presso le Camere, si esamina in generale la potenzialità estensiva della giurisdizione domestica, legata all'esercizio della potestà regolamentare. Il fatto che esista una espressa disposizione regolamentare che estende (sin dal 2002)¹²¹ la giurisdizione domestica ai partecipanti ai concorsi di reclutamento, si inserisce nell'ambito più ampio dell'estensione ai terzi e riceve conferma indiretta nella disciplina adottata in generale dal Senato per gli atti amministrativi non riguardanti i dipendenti. Ad ulteriore conferma dello stabile diniego di giurisdizione del giudice amministrativo si deve considerare, inoltre, la sentenza del TAR Lazio n. 5462 del 2007¹²² che, nel giudicare su una controversia avente ad oggetto la legittimità del recesso della Camera da un appalto già aggiudicato ad una ditta di servizi, ha dichiarato inammissibile il ricorso proprio in ragione dell'esistenza dei re-

stessa forza di quello delegato. In sostanza il potere di delega non potrebbe autoconferirsi. In generale su tale aspetto A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 160 s.; G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 449 ss.

¹¹⁸ Questo è uno dei profili maggiormente problematici del rapporto tra ordinamento generale e ordinamenti "interni" agli organi costituzionali perché mancano riferimenti oggettivi nella definizione della sfera di autodeterminazione che non può essere circoscritta a priori. «In virtù dell'autocrinia, le Camere possono inibire, con l'adozione di norme ed atti amministrativi interni, l'applicazione delle norme dell'ordinamento generale su qualsiasi aspetto organizzativo e funzionale della propria vita, inclusa la disciplina di profili amministrativi quali i rapporti di lavoro dei dipendenti e i contratti con i terzi. L'ambito di efficacia dell'autocrinia può essere intesa come la proiezione di diritto sostanziale della giurisdizione domestica». Così 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*.it, 1/2015, p. 3 s. Già al riguardo l'osservazione di E. LEHNER, "Regolamento per la tutela giurisdizionale", cit., p. 503, che la capacità qualificatoria esclusiva del regolamento generale rappresenta «un mezzo per annettere alla sfera dell'autonomia parlamentare e al relativo regime di insindacabilità qualsiasi attività, pure se destinata ad incidere su situazioni giuridiche di soggetti terzi, indipendentemente dal nesso funzionale».

¹¹⁹ TAR Lazio, Sez. I, ord. 1 settembre 2005, n. 4761, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio, Sez. I, 11 febbraio 2006, n. 1030, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Tale ultima decisione è stata confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3008, in *Arch. Giur. op. pubb.*, 2007, p. 488.

¹²⁰ TAR Lazio, Sez. I, 7 marzo 2007, n. 4784, in *Giur. merito*, 2008, p. 543 ss., con nota di A.C. SORRENTINO, *L'autodichia*, cit. Si veda anche sul punto E. LEHNER, *Il TAR innanzi all'autodichia del Senato sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti*, in *Rivista AIC*, 18 luglio 2007.

¹²¹ Si intende far riferimento all'art. 18 del 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 1999, in G.U., 23 luglio 1999, n. 171.

¹²² TAR Lazio, Sez. I, 14 giugno 2007, n. 5462, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

golamenti sopra citati. Un'osservazione interessante che si potrebbe fare in tal caso è data dal fatto che, mentre nelle ipotesi viste in precedenza il giudice amministrativo era stato chiamato a pronunciarsi su atti sicuramente di amministrazione, trattandosi di provvedimenti di non ammissione delle offerte alla comparazione economica, nel caso in esame il recesso riguarderebbe una procedura amministrativa di aggiudicazione già conclusa e la stipula intervenuta di un contratto; pertanto, verrebbe in evidente rilievo la natura negoziale e non puramente amministrativa dell'atto che coinvolgerebbe i diritti soggettivi del ricorrente¹²³. Il fatto che il giudice non abbia tenuto alcun conto di tale aspetto lascia intendere una ulteriore *vis attractiva* dell'autodichia, non solo per atti di amministrazione verso terzi, ma per tutti gli atti con cui i terzi possono venir in contatto con un organo costituzionale (in particolare le Camere; gli altri organi costituzionali, in assenza di specifica regolazione parrebbero acconsentire, in tale ambito, all'apertura all'ordinamento generale)¹²⁴, anche quando afferenti alla sfera dei rapporti civilistici.

Dalle pronunce della Corte di cassazione e del TAR esaminate si può facilmente dedurre un generalizzato atteggiamento di adesione da parte della giurisprudenza a quelle tesi dottrinali che ritengono l'autodichia un aspetto proprio della garanzia di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali, negando ogni possibile interferenza da parte di giudici esterni. Ciò non vale in ogni caso, nel senso che, in alcune limitate ipotesi, i giudici hanno ritenuto di non poter estendere l'ambito dell'autodichia a situazioni non afferenti all'attività diretta delle Camere rispetto alle quali mancava qualsiasi fondamento derogatorio alla regola generale della tutela giurisdizionale dei diritti: si tratta della giurisdizione sui rapporti tra singolo parlamentare e collaboratore esterno (c.d. portaborse) e sui dipendenti dei gruppi parlamentari.

In relazione al primo caso va segnalata la sentenza della Corte di cassazione, 26 maggio 1998, n. 5234¹²⁵, con cui la Suprema Corte ha sostenuto che le controversie relative al rapporto tra un deputato alla Camera e il suo collaboratore esterno rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario¹²⁶. Il giudice di legittimità ha ricostruito la propria argomentazione nel riconoscimento della natura eccezionale delle disposizioni regolamentari che sottraggono alla giurisdizione comune le controversie di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali, e, pertanto, «non suscettibili di applicazione al di fuori degli ambiti e dei casi positivamente stabiliti». Alla Corte appare, quindi, evidente l'impossibilità di assimilare il rapporto tra singolo parlamentare e collaboratore al rapporto tra organo costituzionale e dipendente: infatti, il primo di questi rapporti risulta instaurato direttamente dal parlamentare in nome e per conto proprio, dando luogo ad un rapporto di collaborazione disciplinato dall'art. 2222 c.c. Risulta evidente, pertanto, che l'esclusione di qualsiasi coinvolgimento dell'organo in un rapporto rimesso alla sfera individuale non consenta l'assimilazione ai rapporti di

¹²³ Considerazioni al riguardo in G. PELELLA, *La giurisdizione interna*, cit., p. 261.

¹²⁴ Interessante è al riguardo un bando di gara comunitaria indetto dalla Corte costituzionale e pubblicato in Gazzetta ufficiale U.E. del 5 aprile 2014 e in Gazzetta ufficiale italiana del 7 aprile 2014, n. 40, in cui la Corte riconosce espressamente la giurisdizione del giudice amministrativo in una procedura ad evidenza pubblica. Come osserva G. CANALE, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, in *Forum costituzionale*, 2015, p. 4 s., (al quale si rinvia anche per il richiamo al bando accennato), la scelta della Corte, oltre a confermare che in assenza di specifica normativa trova applicazione la disciplina generale, dimostra la volontà dell'organo di non accedere ad una estensione ulteriore dell'autodichia, cosa che avrebbe potuto fare tranquillamente colmando la lacuna regolamentare con un'apposita delibera.

¹²⁵ Cass. civ., S.U., 24 maggio 1998, n. 5234, in *Riv. it. dir. lav.*, 1998, p. 862 ss., con nota di M.P. MONACO, *Il rapporto tra deputato e "portaborse" sfugge alla giurisdizione domestica della Camera*; nonché in *Danno resp.*, 1998, p. 666 ss., con nota di V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*.

¹²⁶ Tale sentenza conferma la decisione resa in sede d'appello dal Tribunale di Roma il 10 novembre 1995. Dissente dalle argomentazioni sostenute in primo grado da Pretore di Roma, con sentenza 6 novembre 1993, in *Dir. lav.*, 1994, p. 62, con nota di G. FONSI, *Il rapporto di lavoro del "portaborse": giurisdizione ordinaria o autodichia del Parlamento?*, il quale sosteneva che, in virtù del principio della separazione dei poteri e della particolare autonomia di cui gode il Parlamento nel nostro ordinamento, non possono essere devolute al giudice ordinario le controversie di lavoro tra parlamentare e collaboratore perché, al pari delle controversie con i dipendenti, l'intervento del giudice esterno porterebbe al risultato di «ordinare al Parlamento cioè ai suoi membri – di avvalersi dell'opera di un determinato assistente, invece che di un altro».

lavoro dei dipendenti, con ciò sussistendo la normale giurisdizione del giudice ordinario¹²⁷.

Nel secondo caso cui si accennava la Cassazione con sentenza, 24 novembre 2008, n. 27863¹²⁸, ha negato l'estensione dell'autodichia alle controversie concernenti i rapporti di lavoro dei dipendenti dei gruppi parlamentari, in mancanza di una disposizione regolamentare che deroghi direttamente al principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale. Si tratta di una decisione contraddistinta dall'accuratezza dell'analisi della *ratio* e dei limiti dell'istituto della giurisdizione domestica: il punto di partenza è la ricostruzione del fondamento diretto o indiretto in Costituzione di ipotesi eccezionali di sottrazione delle controversie alla giurisdizione ordinaria o amministrativa; in particolare la funzione della deroga sarebbe strumentale alla garanzia dell'indipendenza dell'organo che verrebbe compromessa dall'intervento del giudice esterno; tuttavia, la deroga può essere ammessa soltanto in casi espressi senza possibilità di estensione analogica; «di conseguenza non può estendersi alle controversie dei dipendenti dei gruppi parlamentari la “giurisdizione domestica” prevista per i dipendenti della Camera in quanto, riguardo ai gruppi parlamentari e alle relative controversie, non esiste nell'ordinamento una norma avente fondamento costituzionale sia pure indiretta [...] che autorizzi la deroga al principio di indefettibilità della tutela giurisdizionale». Al riguardo, come già riconosciuto dalla Corte di cassazione in una precedente questione¹²⁹, le attività dei gruppi parlamentari possono essere distinte in due ambiti: uno strettamente parlamentare, ove i gruppi appaiono articolazioni strumentali allo svolgimento delle funzioni proprie del parlamento secondo le disposizioni costituzionali, consuetudinarie e regolamentari; l'altro, propriamente politico, riguardante i rapporti del gruppo con il partito di riferimento, che ne determina il riconoscimento della qualità di soggetto privato, le cui attività non possono essere sottratte al sindacato giurisdizionale¹³⁰. Al di fuori del campo applicativo del diritto parlamentare, che concerne soltanto il primo ambito, non sarebbe possibile estendere la riserva della giurisdizione domestica, non essendo immediatamente collegabile ad alcuna funzione parlamentare suscettibile di indebita ingerenza.

Tale orientamento è assolutamente consolidato, tanto da aver trovato di recente ulteriore conferma, se non addirittura, parziale estensione nell'ordinanza della Corte di cassazione, 29 dicembre 2014, n. 27396¹³¹, che ha risolto a favore del giudice ordinario un regolamento preventivo di giurisdizione relativo ad un ricorso pendente innanzi agli organi di giustizia domestica del Senato, e sollevato da 54 dipendenti dei gruppi parlamentari c.d. stabilizzati. La decisione non si segnala tanto per la motivazione, in buona parte adesiva rispetto ai precedenti citati, quanto per l'ambito di intervento, quello appunto dei dipendenti dei gruppi parlamentari che le amministrazioni interne hanno stabilizzato nelle loro posizioni lavorative. Si tratterebbe di ipotesi di lavoro alle dipendenze dei gruppi del tutto atipiche, perché coinvolgerebbero direttamente l'istituzione parlamentare¹³². In que-

¹²⁷ G. FONSI, *Il rapporto di lavoro*, cit., p. 65 s., nel criticare la decisione pretorile del 1993, metteva proprio in evidenza l'errore insito nell'assimilazione del rapporto con il collaboratore al rapporto con il dipendente. Non intervenendo alcun profilo obbligatorio coinvolgente l'organo, non si vede nemmeno come ad esso possa derivare pregiudizio da una eventuale pronuncia di accoglimento della domanda, rivolgendosi questa al solo parlamentare.

¹²⁸ Cass. civ., S.U., 24 novembre 2008, n. 27683, in *Riv. giur. lav. prev.*, 2009, p. 673 ss., con nota di A. DI MEGLIO, *Estensione e limiti*, cit.; nonché in *Giust. civ.*, 2009, p. 2685 ss., con nota di F. BUFFA, *Il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi parlamentari e la giurisdizione relativa*.

¹²⁹ Cass. civ., S.U., ord. 19 febbraio 2004, n. 3335, in *Giust. civ.*, 2005, p. 713 ss; nonché in *Dir. giust.*, 29/2004, p. 85, con nota di M. DI PAOLA, *Impiegati delle Camere, lavoratori senza giudice*. Anche in questo caso veniva riconosciuta la duplice natura dell'attività del gruppo parlamentare, affermando che rispetto all'attività strettamente politica, nel caso di specie, esso appare come soggetto privato. In ragione di ciò veniva affermata la sussistenza della giurisdizione ordinaria relativamente alle controversie derivanti dal mancato pagamento di somme dovute per prestazioni professionali eseguite per conto del gruppo.

¹³⁰ Osserva P. RESCIGNO, *Dipendenti dei gruppi parlamentari e giudice del rapporto*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, p. 321, che i gruppi politici non possono essere assimilati alle Commissioni, queste ultime, infatti, sono organi in cui si articola una Camera, mentre i gruppi previsti a livello costituzionale mirano soltanto ad assicurare che in Commissione la composizione rispetti i rapporti di proporzione tra le forze politiche presenti in Assemblea.

¹³¹ Cass. civ., S.U., ord. 29 dicembre 2014, n. 27396, in *Giust. civ. mass.*, 2014.

¹³² Tale rapporto sarebbe «caratterizzato dall'insistenza, sul contratto di matrice privatistica, di tutele lavoristiche che [sono] introdotte da un soggetto terzo formalmente estraneo al rapporto (l'amministrazione del Senato), regolate con atti

sto modo, la Cassazione affiderebbe al giudice di merito valutazioni che, andando al di là del mero rapporto dipendente-gruppo, investono profili attinenti all'autonomia parlamentare, che da sempre sono posti al riparo sotto la copertura della giurisdizione domestica, scalfendo, anche se superficialmente, un sistema di controlli considerato assolutamente impermeabile.

Come si ricava dall'indagine giurisprudenziale relativa agli organi parlamentari, il percorso successivo alla sentenza n. 154 del 1985, salvo le limitate ipotesi difformi viste, è stato uniforme nel dichiarare il difetto di giurisdizione, almeno fino all'ordinanza della Corte di cassazione, 6 maggio 2013, n. 10400, con cui la Corte solleva nuovamente questione di legittimità dei regolamenti parlamentari, chiedendo una riconsiderazione delle posizioni raggiunte nel 1985¹³³.

Molto più incerto è stato, invece, il percorso che ha portato all'affermazione del difetto di giurisdizione di fronte all'autodichia della Presidenza della Repubblica. Per esigenze di economia espositiva non si può dar conto in questa sede dell'evoluzione giurisprudenziale più risalente, tutta tendente ad escludere qualsiasi ipotesi di esistenza di un'autodichia della Presidenza; ci si sofferma brevemente soltanto sul nodo cruciale dell'intervenuta novella regolamentare del 1996 che, con due distinti provvedimenti¹³⁴, ha introdotto una struttura decisionale per la soluzione dei conflitti interni con carattere esclusivo e piena garanzia giurisdizionale.

La prima decisione della Cassazione immediatamente successiva alla riforma regolamentare del 1996 è la n. 12614 del 17 dicembre 1998¹³⁵. Il dato di maggior evidenza che emerge dalla sua lettura è offerto dall'adesione al tradizionale orientamento interpretativo contrario all'autodichia della Presidenza. Nel motivare la propria decisione la Corte osserva che i regolamenti del 1996, pur introducendo una nuova disciplina del contenzioso interno alla Presidenza, non hanno efficacia retroattiva, ma si applicano a partire dal 1 gennaio 1997, con esclusione dei rapporti ancora pendenti. Pertanto, si avrà che né la legge del 9 agosto 1948, n. 1077, istitutiva del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, né il decreto 28 febbraio 1980, n. 31, avevano previsto una forma di autodichia a carattere esclusivo: al più il secondo provvedimento prevedeva un rimedio interno cedevole rispetto al sindacato del giudice amministrativo per cui, nell'ipotesi di ricorso presentato innanzi all'autorità giudiziaria, il giudizio interno – pur in corso – sarebbe stato dichiarato improcedibile. A livello formale, quindi, si sostiene che l'autodichia non sia nell'attuale assetto costituzionale un attributo necessario della posizione di autonomia degli organi costituzionali, soprattutto perché la tutela giurisdizionale assurge a principio cardine dell'ordinamento derogabile soltanto per espresse disposizioni costituzionali a carattere eccezionale; eccezioni che la Corte non rinviene in Costituzione e dalla quale non sarebbe possibile dedurre una norma autorizzante l'istituzione dell'autodichia della Presidenza, né è possibile rinvenirne il fondamento in una consuetudine costituzionale, analoga a quella riscontrabile per l'esenzione dal controllo della Corte dei conti degli agenti contabili della Presidenza della Repubblica¹³⁶.

Il contesto muta completamente con la già citata ordinanza della Corte di cassazione del 17 marzo 2010, n. 6592¹³⁷, ove si afferma la carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministra-

riconducibili all'autonomia parlamentare (nel caso di specie, un delibera del Consiglio di Presidenza) e finanziate con oneri a carico del bilancio dell'istituzione». V. E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 14.

¹³³ Cass. civ., S.U., ord. 6 maggio 2013, n. 10400, in *Giust. civ.*, 2013, p. 931 ss., con nota di G. BUONOMO, *L'autodichia parlamentare*, cit.; nonché in *Guida dir.*, 26/2013, p. 40 ss., con nota di N. GRAZIANO, *L'impossibilità di accedere a un giudice terzo non sembra più in linea con il giusto processo*. Si rinvia alle vicende relative alla consequenziale sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014 per una trattazione degli aspetti concernenti l'ordinanza di rimessione.

¹³⁴ V. *retro*, nota n. 24.

¹³⁵ Cass. civ., S.U., 17 dicembre 1998, n. 12614, cit.

¹³⁶ Sul punto cfr. S.M. CICONETTI, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 1 ss.

¹³⁷ Cass. civ., S.U., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit. Va osservato che, ben prima della pronuncia in esame, il TAR Lazio, Sez. I, 24 luglio 2007, n. 6875, in *www.giustizia-amministrativa.it*, aveva declinato la propria giurisdizione a favore degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica, in ragione appunto della presa d'atto dell'istituzione, operata nel 1996, di veri e propri organi di giurisdizione interna a cognizione esclusiva. Sul punto v. G. PELELLA, *La giurisdizione interna*, cit., p. 261 s.

tivo a favore della giurisdizione interna della Presidenza della Repubblica. Le motivazioni della decisione ricalcano pedissequamente quelle della sentenza n. 12614 del 1998, salvo discostarsene radicalmente nelle conclusioni. Ancora una volta i punti toccati riguardano: la non essenzialità dell'autodichia, l'assenza di un fondamento espresso a livello costituzionale dell'autodichia della Presidenza e l'impossibilità di rinvenire un fondamento consuetudinario della stessa. Il fulcro della motivazione è posto dalla Corte, però, nella adozione del nuovo sistema regolamentare del 1996: la Presidenza della Repubblica sarebbe assistita da una potestà di autorganizzazione fondata indirettamente in Costituzione, cui si connette una idoneità alla normazione sui conflitti interni, in virtù delle quali ha piena potestà di adottare regolamenti disciplinanti compiutamente sistemi giurisdizionali domestici; d'altra parte, la possibilità di riservare alla giurisdizione domestica le proprie controversie interne non deriverebbe dalla legge istitutiva del 1948, la quale avrebbe una mera funzione dichiarativa di una potestà propria dell'organo. Nel prevedere forme non esclusive di risoluzione delle controversie interne, non aventi i caratteri dell'autodichia, con la precedente disciplina regolamentare del 1980, la Presidenza aveva optato per una autolimitazione delle proprie funzioni¹³⁸; mutando opzione nel 1996 aveva, invece, inteso avvalersi di tutti i propri poteri, istituendo un sistema in doppio grado di cognizione con specifica regolazione procedurale. Le motivazioni su tale ultimo aspetto appaiono controverse: è difficile ricostruire l'esatto fondamento della potestà regolamentare dell'autodichia¹³⁹. Se appare pacifico riconoscere un fondamento costituzionale indiretto per la potestà di autorganizzazione, in quanto propria di ogni organo costituzionale, non altrettanto può dirsi sulla potestà di normazione sull'autodichia, e nemmeno potrebbe essa fondarsi sulla consuetudine¹⁴⁰. In pratica il fondamento ultimo dell'autodichia della Presidenza finirebbe per risiedere nello stesso regolamento interno¹⁴¹, che non sembra però del tutto assimilabile a quelli delle Camere, contestandosi da diversi Autori l'idoneità ad istituire un regime di autodichia per i dipendenti¹⁴².

Per dare maggior forza alla propria motivazione la Cassazione non si limita a prendere atto dell'adozione di apposite disposizioni regolamentari, ma pretende di accertare l'effettiva esistenza di una tutela, assimilabile a quella giurisdizionale, dei diritti dei cittadini. Il criterio a cui la Corte fa riferimento è quello elaborato dalla Corte EDU nella sentenza *Savino* del 2009, secondo cui sarebbe possibile riservare la trattazione di determinate controversie ad organi diversi da quelli comuni, a condizione che siano garantite precostituzione, imparzialità e indipendenza; garanzie che i regolamenti del 1996 parrebbero, a suo avviso, offrire¹⁴³. Sotto tale profilo, ad un attento esame, l'autodichia della Presidenza della Repubblica sembra essere più "garantista" rispetto a quelle di altri organi, soprattutto a seguito di ulteriori ritocchi regolamentari¹⁴⁴ che hanno rafforzato le garanzie

¹³⁸ M.C. VANZ, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 404.

¹³⁹ È stato osservato da G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della presidenza*, cit., p. 7 s., che la Cassazione, con tale pronuncia, tende a valorizzare le disposizioni inesprese del diritto pubblico, superando il luogo comune secondo cui non sarebbe legittimo ciò che non ha espresso fondamento positivo; pertanto, è ben possibile, come nel caso di specie, che la Presidenza rinvenga il fondamento della propria potestà istitutiva dell'autodichia in un principio non scritto. Inoltre, l'atteggiamento delle giurisdizioni sembra essere improntato alla residualità dell'intervento, legato a quelle situazioni in cui l'organo costituzionale non appronti meccanismi di tutela dei diritti con garanzie analoghe alla giurisdizione; emblematico sarebbe il raffronto dell'evoluzione regolamentare e costituzionale dell'autodichia della Presidenza della Repubblica e di quella parlamentare sugli atti amministrativi non riguardanti i dipendenti.

¹⁴⁰ S.M. CICCONE, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 5 s.

¹⁴¹ S. MONZANI, *Il rinnovato sistema*, cit., p. 1412.

¹⁴² S.M. CICCONE, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 6.

¹⁴³ La precostituzione sarebbe garantita da un meccanismo di formazione stabile dei collegi di durata quadriennale, con componenti selezionati in base alla loro professionalità; ciò consentirebbe che la trattazione sia assegnata ad organi già designati e non istituiti *ad hoc*; l'imparzialità sarebbe garantita dall'estrazione ordinamentale dei componenti (magistrati di carriera di tutte le giurisdizioni) e dalla loro sottoposizione alle regole deontologiche dell'ordine di appartenenza; l'indipendenza sarebbe garantita dalla composizione dei collegi a prevalente (oggi totale) presenza di componenti esterni, nonché nell'affidamento della designazione all'organo di vertice dell'ordine di appartenenza. Sul punto v. anche F. GRANDI, *La Corte di cassazione*, cit., p. 5290 ss.

¹⁴⁴ Mentre nella versione dei regolamenti di cui ha tenuto conto la Corte si accettava un neutralità "tendenziale", perché gli organi di primo grado erano a composizione mista, in quanto, oltre ai componenti esterni, ne facevano parte anche un funzionario dell'amministrazione designato dal Segretario generale e un rappresentante del personale; con il decreto

giurisdizionali¹⁴⁵; resta ancora senza soluzione il problema di rinvenire il fondamento costituzionale dell'autodichia, senza del quale appare difficile giustificare l'adozione dei regolamenti in questione, se non per una apodittica affermazione di una potestà di autodichia propria degli organi costituzionali¹⁴⁶.

In conclusione, che il fondamento ultimo dell'autodichia della Presidenza della Repubblica risieda nell'aver adottato un regolamento istitutivo della stessa in relazione ai dipendenti, trova indiretta conferma in una recente decisione del Consiglio di Stato¹⁴⁷ con la quale il supremo organo di giustizia amministrativa ha rigettato l'eccezione di carenza di giurisdizione del giudice amministrativo, presentata dalla Presidenza della Repubblica, in merito ad un giudizio per l'annullamento di una gara d'appalto irregolare indetta dalla stessa. In mancanza di apposita disposizione regolamentare concernente la risoluzione delle controversie con i terzi esterni, e conformemente alle sentenze pronunciate nei confronti di Camera e Senato prima dell'adozione dei rispettivi regolamenti, deve trovare piena esplicazione la giurisdizione comune, non essendo ipotizzabile l'esistenza di una forma tacita di autodichia.

I positivi accorgimenti procedurali e strutturali adottati in relazione al caso di autodichia da ultimo esaminato non devono, però, far perdere di vista il profilo generale della compatibilità sostanziale dell'autodichia con i principi costituzionali in materia giurisdizionale. Sarà necessario, quindi, interrogarsi sul sistema di garanzie previste dall'ordinamento per l'esercizio della comune funzione giurisdizionale e verificare in che misura esse siano rispettate in un sistema di giurisdizione domestica.

4. Il controverso rapporto delle giurisdizioni domestiche con i principi costituzionali in materia giurisdizionale dal punto di vista della garanzia individuale e strutturale.

Con l'avvento della Costituzione repubblicana il sistema di tutela giurisdizionale dei diritti dei cittadini e l'organizzazione della giustizia hanno subito un profondo mutamento, tanto che alle disposizioni che le disciplinano viene riconosciuta "forza eversiva" rispetto al precedente ordinamento¹⁴⁸.

Innanzitutto, si assiste al superamento della separazione dualistica Parlamento-Sovrano (Esecutivo) che, nell'ottica di un'imperfetta separazione dei poteri, considerava l'ordine giudiziario come promanazione dell'organo esecutivo. Allo stesso tempo non è più possibile accogliere una nozione rigida del principio della separazione dei poteri, dovendo esso fungere soltanto da criterio di

del 2008, n. 34, è assicurata la completa neutralità anche degli organi di primo grado, con una composizione totalmente esterna alla Presidenza. A tal riguardo si può condividere l'osservazione secondo cui la Presidenza della Repubblica ha dimostrato maggiore sensibilità rispetto alla Cassazione, la quale ha ritenuto sufficiente una neutralità "tendenziale", considerata insufficiente dagli stessi organi interessati. Così M.C. VANZ, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 406. Dubita che una composizione totalmente esterna dell'organo sia effettivamente rispettosa delle prerogative della Presidenza rispetto alla magistratura G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della presidenza*, cit., p. 12.

¹⁴⁵ Al riguardo si è osservato da C. DELLE DONNE, *Le alte corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso della "autodichia" (?) del Quirinale*, in *judicium.it*, p. 15 ss., che, proprio in ragione dei caratteri e della composizione del nuovo organo giurisdizionale interno della Presidenza, non si possa parlare di una vera e propria forma di autodichia, la quale presupporrebbe per sua natura l'identificazione dell'organo che offre la tutela con una delle parti; piuttosto, in questo modo si darebbe luogo ad una nuova giurisdizione speciale che erode il terreno della giurisdizione amministrativa e rispetto alla quale si porrebbe l'ulteriore problema di verificarne la legittimità alla luce dell'esplicito divieto costituzionale di istituire nuovi giudici speciali. Come appunto afferma l'Autrice, tra la giurisdizione e l'autodichia la Presidenza sceglie la "terza via".

¹⁴⁶ S.M. CICONETTI, *L'autodichia della presidenza*, cit., p. 7.

¹⁴⁷ Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657, in *Foro amm. Cons. St.*, 2014, p. 2782.

¹⁴⁸ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 157, osserva che la grande potenzialità espansiva di tali disposizioni ancora non ha avuto piena esplicazione, per cui ancora si impone al legislatore l'eliminazione di tutto ciò che limiti per il cittadino la possibilità di far valere e difendere i propri diritti, anche nei confronti dei pubblici poteri o dell'amministrazione. Al riguardo v. anche F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, cit., p. 807 ss.

distinzione delle funzioni tra i diversi organi. In tale contesto viene a collocarsi il potere giudiziario che «la Costituzione configura come sistema di organi a sé stante dotato di funzioni differenziate dalle altre». Nell'attuale contesto la promanazione del potere pubblico va ricercata sempre nella sovranità popolare, e a tale principio non sfuggono gli organi giudiziari, che in ogni caso rappresentano nella loro attività esercizio della sovranità popolare; tuttavia, essi concorrono anche ad un'opera di razionalizzazione rispetto allo svolgimento assoluto del flusso principale dell'indirizzo politico, razionalizzazione a cui attendono in virtù di una particolare qualificazione tecnica. Per forza di cose, le caratteristiche tecniche dell'attività giudiziaria e la necessità di garantirne l'indipendenza impongono il ricorso a strumenti diversi da quelli che regolano le istanze rappresentative e politiche¹⁴⁹. In questo senso, la funzione ultima della giurisdizione deve consentire il difficile contemporaneo della promanazione dall'unico circuito democratico-costituzionale, con l'esigenza di godere della necessaria indipendenza da ogni altro potere che consenta una tutela effettiva dei diritti dei singoli¹⁵⁰, anche e soprattutto nei confronti di quegli organi espressione dei pubblici poteri. La giurisdizione passa dall'essere "bocca della legge", strettamente legata all'Esecutivo, a ordine autonomo, garante delle situazioni soggettive dei cittadini.

In secondo luogo, si assiste al mutamento dei rapporti tra Stato e cittadino, non più improntati alla logica della sudditanza e dell'interesse prevalente dello Stato, con possibile degradazione delle situazioni soggettive dei singoli a semplici interessi, ma alla logica della paritarità tra cittadino e pubbliche amministrazioni¹⁵¹. La Costituzione repubblicana porta alla codificazione della "Grande regola dello Stato di diritto"¹⁵²: essa implica la garanzia dei diritti dei singoli attraverso il riconoscimento della tutela giurisdizionale; diritti che non possono subire limitazioni qualora se ne accetti il carattere inviolabile¹⁵³. Tale tutela non è totalmente libera nella forma perché condizionata nel fine che, per essere conseguito, impone il rispetto di determinati requisiti di serietà ed effettività; non di tutela qualsiasi si tratta, ma di garanzia che si ispiri ai principi sanciti in Costituzione, sia per quanto riguarda gli aspetti attinenti al singolo cittadino, sia per i requisiti che non possono disconoscersi all'organo giudicante affinché sia idoneo a svolgere la funzione ad esso assegnata.

Per questi motivi è necessario interrogarsi sui profili di compatibilità dell'autodichia con i principi introdotti a livello costituzionale nell'organizzazione della giustizia e nel concreto svolgimento della funzione giurisdizionale.

Occorre partire dalle garanzie e dai diritti che la Costituzione prevede a favore del cittadino nel momento in cui vengono apprestati gli strumenti necessari alla tutela delle situazioni giuridiche individuali. Essenziale è il dettato dell'art. 24, comma 1, Cost. che, nel riconoscere a tutti la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, opera un costituzionalizzazione espressa del «diritto alla tutela giurisdizionale dei diritti»¹⁵⁴. Esso sancisce, pertanto, la prete-

¹⁴⁹ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia*, Torino, 1990, p. 61 ss.

¹⁵⁰ Tale esigenza ben emerge dal percorso che ha condotto alla formulazione dell'art. 104 Cost., sul punto v. G. CAMPANELLI, *L'evoluzione, l'involuzione e la difesa del principio di indipendenza della magistratura tra modifiche normative e ipotesi di riforma*, in AA.VV., *Le garanzie giurisdizionali. Il ruolo delle giurisprudenze nell'evoluzione degli ordinamenti*, Torino, 2010, p. 279 s.

¹⁵¹ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 156 s.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit., p. 80.

¹⁵² Su tale regola già S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento*, cit., p. 82.

¹⁵³ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1975, p. 155.

¹⁵⁴ Così P. PERLINGIERI e F. CRISCUOLO, *Sub art. 24 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento alla Costituzione italiana*, Napoli, 2001, p. 129; L.P. COMOGLIO, *Rapporti civili. Sub art. 24 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1981, p. 2, riprendendo, tra l'altro, il pensiero espresso in Assemblea costituente dall'on. Mortati. Secondo autorevole dottrina l'art. 24 Cost. avrebbe una funzione innovativa rispetto ai tradizionali principi che informavano l'attività processuale, esso consentirebbe la realizzazione dell'eguaglianza sostanziale delle parti del processo. In tal senso P. CALAMANDREI, *Processo e democrazia*, Padova, 1954, p. 147 ss.; L.P. COMOGLIO, *La garanzia costituzionale dell'azione nel processo civile*, Padova, 1970, p. 44 ss. Sull'argomento si vedano anche V. ANDRIOLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nella Costituzione della Repubblica italiana*, in *Nuova riv. dir. comm.*, 1954, p. 312 ss.; G. BASCHIERI, L. BIANCHI D'ESPINOSA e C. GIANNATTASIO, *La Costituzione italiana. Commento analitico*, Firenze, 1949, p. 198; M. CAPPELLETTI, *Diritto di azione e di difesa e funzione concretizzatrice della giurispru-*

sa nei confronti dello Stato alla piena realizzazione del «diritto al giudizio», ovvero all'accesso alla giustizia dello Stato avanti ad organi indipendenti ed imparziali. La sua valenza fondamentale nella realizzazione del rapporto Stato-cittadino ne impone una lettura ampia, in grado di dare effettiva protezione contro ogni forma di esclusione dall'azione, ovvero contro quelle limitazioni che in modo irragionevole ne rendano difficoltoso l'esercizio¹⁵⁵. Questo non significa che il legislatore non possa prevedere modalità di esercizio concreto del diritto che, nel loro fine di razionalizzazione del sistema, possano rendere più complesso l'accesso alla giustizia¹⁵⁶; tuttavia, queste non potranno mai esser tali da rendere impossibile o estremamente difficile l'esercizio effettivo della tutela. Il diritto di azione ha, dunque, i caratteri dell'insopprimibilità, potendo essere sì modulato ma mai precluso in radice da alcun provvedimento.

In stretta connessione con l'art. 24 Cost. deve essere letto l'art. 113 Cost. che, nel prescrivere la tutela giurisdizionale di diritti e interessi legittimi contro gli atti della pubblica amministrazione, rappresenta la proiezione nei rapporti tra cittadino e pubblica amministrazione dei principi affermati a livello generale dall'art. 24 Cost.¹⁵⁷. Anche in questo caso valgono le considerazioni sopra espresse, per cui non sarà possibile precludere il diritto di azione in relazione a determinati atti, ma sarà comunque possibile subordinarlo a precisi rimedi di carattere amministrativo, pur sempre in casi determinati e per motivi ragionevoli¹⁵⁸. È la legge a determinare quali organi giurisdizionali possano annullare gli atti della pubblica amministrazione e con quali effetti. L'art. 113 Cost. rappresenterebbe l'elemento di collegamento tra la giurisdizione amministrativa, la pubblica amministrazione e la giurisdizione ordinaria¹⁵⁹, aprendo al successivo controllo del giudice di legittimità¹⁶⁰.

L'art. 24 e 113 Cost. sono accomunati nell'essere proiezioni in campo processuale del principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost.¹⁶¹. Il diritto di azione, anche contro gli atti della pubblica amministrazione, consente di estendere il profilo dell'eguaglianza costituzionale dal momento dell'affermazione dei diritti a quello della loro tutela¹⁶²; in questo senso sarebbe illegittima la previsione che, pur non potendo disconoscere la spettanza di determinati diritti, ne precludesse la tutela con riferimento a categorie limitate di cittadini, in assenza di qualsiasi ragionevole motivo.

Interessante potrebbe essere, nel discorso che si affronta, il richiamo anche all'art. 25 Cost. e

denza costituzionale, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1282 ss.; V. DENTI, *Il diritto di azione e la Costituzione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 118 ss.; E.T. LIEBMAN, *Manuale di diritto processuale civile*, Milano, 1973, p. 8.

¹⁵⁵ Corte cost., 16 maggio 1968, n. 48, in *Giur. cost.*, 1968, p. 748 ss.

¹⁵⁶ Corte cost., 13 luglio 1970, n. 130, cit.; Corte cost., 16 marzo 1971, n. 47, cit.; Corte cost., 24 luglio 1994, n. 360, in *Foro it.*, 1994, I, c. 2940. Ad esempio, nulla esclude che l'esercizio dell'azione giudiziaria possa essere subordinata al previo esperimento di ricorsi a carattere amministrativo, è il caso della c.d. giurisdizione condizionata. Sul punto L.P. COMOGLIO, *Rapporti civili*, cit., p. 34, il condizionamento però potrebbe comportare al più il differimento, non l'impedimento del diritto di azione.

¹⁵⁷ Su tale disposizione G. BERTI, *La magistratura. Sub art. 113 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1987, p. 85 ss.; G. AZZARITI, *Applicabilità immediata dell'art. 113 della Costituzione*, in ID., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, 1951, p. 120 ss.; M. NIGRO, *L'art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia*, in *Foro amm.*, 1949, p. 72 ss.; L. CARLASSARE, *L'applicabilità dell'art. 113 della Costituzione agli atti normativi di autorità amministrative*, in *Giur. cost.*, 1964, p. 525 ss.; V. BACHELET, *L'art. 113 Cost. e le restrizioni giurisprudenziali alla tutela giudiziaria nei confronti della pubblica amministrazione*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1744 ss.

¹⁵⁸ Il potere di annullamento non è infatti riconosciuto a tutti gli organi giurisdizionali, né è ammesso in tutti i casi, e dove ammesso non produce sempre gli stessi effetti. Corte cost., 7 luglio 1962, n. 87, in *Giur. cost.*, 1962, p. 952 s. La tutela del cittadino contro gli atti della pubblica amministrazione può essere differenziato perché subordinato alla regolazione che il legislatore, nella sua discrezionalità, darà ai modi e agli effetti di quella tutela. Cfr. Corte cost., 28 dicembre 1968, n. 138, in *Giur. cost.*, 1968, p. 2310 ss.

¹⁵⁹ V. CERULLI IRELLI, *La giurisdizione amministrativa nella Costituzione*, in *Astrid-Online.it*, 20/2009.

¹⁶⁰ P. PERLINGIERI, *Funzione giurisdizionale e Costituzione italiana*, Napoli, 2010, p. 20.

¹⁶¹ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 193.

¹⁶² Secondo G. SILVESTRI, *Sovranità popolare e magistratura*, in ID., *La sovranità dei valori nelle democrazie pluraliste*, Torino, 2005, p. 146, «La giurisdizione esprime nel più alto grado il principio di parità di trattamento dei cittadini in situazioni eguali [...], mentre un diverso trattamento può essere ammissibile solo in presenza di altri valori costituzionali egualmente meritevoli di tutela».

agli affermati principi di precostituzione e naturalità del giudice¹⁶³. Funzione essenziale della disposizione è fornire i criteri in base ai quali individuare il soggetto chiamato in concreto ad espletare la funzione giudiziale¹⁶⁴. Mentre non appare troppo complesso accedere ad una nozione di precostituzione intesa come “predeterminabilità” del giudice rispetto ad un fatto concreto, sulla base di criteri stabiliti dalla legge; sicuramente più difficile appare la definizione della naturalità, potendo essa essere intesa sia come sinonimo di precostituzione, alla quale si legherebbe in endiadi, sia come concetto tendente a valorizzare l’aspetto efficientistico dell’attività giurisdizionale secondo parametri di idoneità e specializzazione¹⁶⁵. Il punto su cui porre l’accento nell’esame della disposizione è il divieto espresso di distogliere dal giudice naturale precostituito per legge le parti che accedano alla giustizia.

La disposizione che assume sicuramente maggior rilievo sotto il profilo delle garanzie individuali è l’art. 111 Cost. che, anche alla luce della sua riforma nel 1999, codifica i principi del c.d. giusto processo¹⁶⁶. Due sono gli aspetti che interessano maggiormente il discorso in esame: la garanzia di un giudizio che si svolga innanzi ad un giudice terzo ed imparziale e la costituzionalizzazione del principio della ricorribilità in cassazione per violazione di legge contro le sentenze dei giudici ordinari e speciali.

Per quanto concerne il primo punto, “terzietà” ed “imparzialità” sono nozioni non coincidenti ma complementari¹⁶⁷, aventi la precisa funzione di salvaguardare la corretta formazione del convincimento del giudice, garantendo che lo stesso sia «effettivamente equidistante dalle posizioni e dalle istanze delle parti del processo» e non si presenti «condizionato da interessi o pregiudizi nel momento della formazione del suo convincimento»¹⁶⁸. Più nello specifico la terzietà del giudice sta ad indicare la sua totale estraneità rispetto alla situazione oggetto della controversia su cui il proprio atto sarà destinato ad incidere, secondo un dato di comune esperienza per cui – affinché si abbia tutela effettiva – essa dovrà essere offerta da un soggetto diverso da quello che la richiede¹⁶⁹. L’imparzialità appare strettamente collegata alla terzietà ed imporrebbe una condizione di assoluta parità delle parti di fronte al giudice, aspetto che non potrebbe essere vanificato dal coinvolgimento diretto del giudice nella controversia in giudizio¹⁷⁰.

Questi due profili non possono essere assolutamente trascurati perché rappresenterebbero l’elemento connaturato allo stesso concetto di funzione giurisdizionale, là dove queste garanzie non

¹⁶³ Sul punto M. NOBILI, *Rapporti civili. Sub art. 25 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 135 ss.; sul concetto di giudice naturale v. A. PIZZORUSSO, *Il principio del giudice naturale nel suo aspetto di norma sostanziale*, in *Scritti in onore di Costantino Mortati*, I, Milano, 1977, p. 637 ss.; R. ROMBOLI, *Il giudice naturale*, Milano, 1981.

¹⁶⁴ M. NOBILI, *Rapporti civili.*, cit., p. 135.

¹⁶⁵ P. PERLINGIERI e F. CRISCUOLO, *Sub art. 24 Cost.*, cit., p. 146 s.

¹⁶⁶ Sul vecchio testo dell’art. 111 Cost. v. V. DENTI, *La magistratura. Sub art. 111 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 1 ss. Successivamente – la letteratura è vastissima – a titolo indicativo si vedano M. CECCHETTI, *Giusto processo (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, V Agg., 2001, p. 595 ss.; L.P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del “giusto processo”*, in *Jus*, 2000, p. 335 ss.; N. TROCKER, *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il “giusto processo” in materia civile: profili generali*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2001, p. 383 ss.; G. VIGNERA, *Le garanzie costituzionali del processo civile alla luce del “nuovo” art. 111 Cost.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2003, p. 1186 ss.; S. CHIARLONI, *Giusto processo, garanzie processuali, giustizia della decisione*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2008, p. 129 ss.

¹⁶⁷ M. CECCHETTI, *Giusto processo*, cit., p. 610; P. PERLINGIERI, *Funzione giurisdizionale*, cit., p. 38.

¹⁶⁸ M. CECCHETTI, *Giusto processo*, cit., p. 610; sulla equidistanza dalle parti processuali cfr. F. CARNELUTTI, *Diritto e processo*, Napoli, 1958, p. 74.

¹⁶⁹ Su tale aspetto si vedano M. CAPPELLETTI, *Il controllo di costituzionalità della legge*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, III, Milano, 1965, p. 105; F. BASSI, *Contributo allo studio delle funzioni dello Stato*, Milano, 1969, p. 85 ss.; V. ANDRIOLI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 1973, p. 29; S. CHIARLONI, *Principio di terzietà e imparzialità del giudice e invasioni di campo della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2183 ss.

¹⁷⁰ L’interesse del giudice alla controversia contrasterebbe con il profilo strettamente connesso dell’indipendenza. Cfr. U. POTOTSCHNIG, *Il giudice interessato non è indipendente*, in *Giur. it.*, 1969, I, c. 1299. D’altra parte, al fine di evitare condizionamenti del giudice derivanti da un interesse alla causa, sono espressamente previsti gli istituti dell’incompatibilità, dell’astensione e della ricsuzione. Cfr. P. PERLINGIERI, *Funzione giurisdizionale*, cit., p. 38.

dovessero sussistere non potrebbe parlarsi di giudice e giudizio¹⁷¹.

Si accennava, infine, alla statuizione espressa, fatta dal comma 7 dell'art. 111 Cost., dell'infedeltà del ricorso in cassazione per violazione di legge contro le sentenze dei giudici ordinari e speciali. Si è voluto in questo modo codificare la regola per cui la Corte di cassazione verrebbe a svolgere l'insopprimibile ruolo di garantire la corretta applicazione della legge¹⁷², in funzione sia della certezza del diritto che della tutela dei diritti individuali. Tale principio non potrebbe subire limitazioni (salvo in caso di guerra per le sentenze dei tribunali militari) e andrebbe temperato con l'eccezione sancita dal successivo comma 8, che limita la ricorribilità in cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per soli motivi inerenti alla giurisdizione¹⁷³.

Tutte queste garanzie offerte a livello giurisdizionale riguardano più strettamente lo svolgimento del giudizio, ma non vanno valutate separatamente da altre garanzie legate maggiormente al profilo dell'organo giudicante, che hanno carattere strumentale alla effettiva realizzazione delle prime.

In particolare i concetti di terzietà e imparzialità del giudice non potrebbero prescindere – in quanto dalla sua concreta affermazione sono condizionate – dal concetto di indipendenza. Essa sarebbe ricavabile dalla lettura combinata degli articoli 101 e 108 Cost. che, con l'affermazione della soggezione del giudice soltanto alla legge, pongono al riparo la sua c.d. indipendenza funzionale¹⁷⁴, la quale va ad affiancare il concetto più ampio di autonomia dell'ordine giudiziario rilevante sotto il profilo dei rapporti con gli altri poteri dello Stato¹⁷⁵. Il concetto di indipendenza del giudice assume carattere strumentale alla concreta realizzazione dell'imparzialità: essa sta ad indicare una posizione assolutamente *super partes* del giudice nella vicenda che è chiamato a decidere, posizione che può derivare soltanto dalla rimozione di tutte le influenze esterne ed interne che possono condizionare l'esito della decisione. In questo senso, il giudice deve essere immune da vincoli che potrebbero derivare dalla soggezione ad altri organi (e non soltanto alla legge), ma anche dalle pressioni e dai pregiudizi interni che potrebbero sorgere ogni qual volta il giudice possa avere un'aspettativa di vantaggio o il timore di un pregiudizio dall'esito della causa¹⁷⁶. La garanzia di indipendenza come condizione indispensabile all'imparzialità è propria della funzione giurisdizionale e, nel combinato tra art. 101 e 108 Cost., si estende sia al giudizio davanti alla giurisdizione ordinaria che a quello innanzi ai giudici speciali. Ove dovesse mancare l'indipendenza del giudice da pressioni esterne, perché dipendente da organo sovraordinato, e da pressioni interne, perché condizionato da un coinvolgimento agli interessi in causa, non potrebbe seriamente parlarsi di giudizio.

L'ultima disposizione che occorre richiamare in questo sintetico quadro ricostruttivo sui prin-

¹⁷¹ Ampiamente a supporto di questa tesi N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 183 s.

¹⁷² P. PERLINGIERI e G. ROMANO, *Sub art. 111 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento*, cit., p. 805.

¹⁷³ P. PERLINGIERI e G. ROMANO, *Sub art. 111 Cost.*, cit., p. 807.

¹⁷⁴ Al riguardo v. G. GUASTINI, *La magistratura. Sub art. 101 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 140 ss. Si vedano sul punto anche S. ORTINO, *L'indipendenza del giudice secondo la giurisprudenza costituzionale*, in A. PIZZORUSSO, *L'ordinamento giudiziario*, Bologna 1974, p. 390 ss.; G. CAMPANELLI, *L'evoluzione, l'involutione e la difesa*, cit., p. 273 ss., quest'ultimo definisce l'indipendenza come il «più importante principio costituzionale posto a tutela del potere giudiziario».

¹⁷⁵ Appare stretta la connessione tra i due concetti dell'indipendenza funzionale e dell'autonomia dell'ordine, ove la seconda, come ricavato dal comma 1 dell'art. 104 Cost., appare strumentale alla realizzazione della prima. In questo senso P. PERLINGIERI e G. ROMANO, *Sub art. 104 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento*, cit., p. 760; F. BONIFACIO e G. GIACOBBE, *La magistratura. Sub art. 104 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna-Roma, 1986, p. 33 ss.; S. BARTOLE, *Autonomia e indipendenza dell'ordine giudiziario*, Padova, 1964; A. GUSTAPANE, *L'autonomia e l'indipendenza della magistratura ordinaria nel sistema costituzionale italiano*, Milano, 1999.

¹⁷⁶ Tale concetto emerge nella giurisprudenza costituzionale sin dalle sentenze Corte cost., 3 aprile 1969, n. 60, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1971 ss.; Corte cost., 18 luglio 1973, n. 142, in *Giur. cost.*, 1973, p. 1413 ss.; Corte cost., 15 maggio 1974, n. 128, in *Giur. cost.*, 1974, p. 850 ss.; Corte cost., 16 gennaio 1978, n. 1, in *Giur. cost.*, 1978, p. 3 ss.; Corte cost., 8 giugno 1981, n. 100, in *Giur. cost.*, 1981, p. 843 ss.; Corte cost., 19 gennaio 1989, n. 18, in *Giur. cost.*, 1989, p. 62 ss.; Corte cost., 31 ottobre 1991, n. 390, in *Giur. it.*, 1992, I, p. 192; Corte cost., 15 ottobre 1999, n. 387, in *Foro it.*, 1999, I, c. 3441.

cipi costituzionali che assumono rilievo ai fini di un giudizio di merito sugli istituti di autodichia è l'art. 102 Cost., e segnatamente l'affermazione del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali¹⁷⁷. Con tale disposizione il costituente sembra aver manifestato il proprio *favor* verso l'amministrazione della giustizia affidata agli organi giurisdizionali ordinari disciplinati dalle norme sull'ordinamento giudiziario¹⁷⁸, guardando con sfavore ad ipotesi di giurisdizioni straordinarie o speciali. A tal fine si è soliti considerare giudice speciale «qualunque giudice che si distingua dal giudice ordinario, sia che ciò avvenga per la competenza assegnatagli, per i moduli organizzativi impiegati o per altro motivo, e ciò spiega come in taluni casi la distinzione si faccia impercettibile, come avviene soprattutto quando un giudice o un sistema di giudici speciali venga ad assumere anche sotto molti profili caratteri di ordinarietà»¹⁷⁹. Tale disposizione va letta, ovviamente, in connessione alla VI disp. trans. Cost. che prevede, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti; invero è stato sostenuto che la disposizione non imponga la sostituzione dei giudici ordinari ai giudici speciali esistenti, ma consenta comunque la permanenza delle giurisdizioni speciali istituite prima della Costituzione¹⁸⁰.

L'economia del lavoro non consente di approfondire con maggiore ampiezza, come pur meriterebbe, il profilo dei principi in materia di giurisdizione, ma il quadro offerto, pur nella sua frammentarietà, può essere utilizzato come strumento di raffronto per valutare la compatibilità delle giurisdizioni domestiche a Costituzione.

Procedendo con ordine, per quanto concerne il diritto alla tutela giurisdizionale di cui al combinato tra gli art. 24 e 113 Cost., è stato sostenuto¹⁸¹ che esso sarebbe irrimediabilmente pregiudicato nelle ipotesi di autodichia perché verrebbe meno lo stesso presupposto della tutela giurisdizionale, ovvero l'esistenza di un giudice; al riguardo si è parlato addirittura di un vero e proprio diniego di giustizia, non potendo riconoscersi nelle forme di giurisdizione domestica esistenti i caratteri indefettibili della tutela giurisdizionale¹⁸². Al più, per consentire una lettura conforme a Costituzione, se ne potrebbe riconoscere il carattere di condizione alla giurisdizione, ossia, di mero rimedio amministrativo preliminare ma non preclusivo dell'accesso al giudice¹⁸³, come appunto il dettato dell'art. 24 Cost. non sembra vietare una disciplina da parte del legislatore dei modi di accesso alla giustizia che non vanifichi o renda eccezionalmente difficile la tutela. Il problema di conformità si porrebbe, tra l'altro, anche sotto il profilo del rispetto del principio di eguaglianza, perché si riserverebbe un diverso trattamento per determinate e limitate categorie di lavoratori sotto il profilo della tutela in giudizio: differenze che non sono sorrette da apprezzabili margini di ragionevolezza ma ri-

¹⁷⁷ P. PERLINGIERI e A. FEDERICO, *Sub art. 102 Cost.*, in P. PERLINGIERI, *Commento*, cit., p. 747 ss.; A. PIZZORUSSO, *La magistratura. Sub art. 102 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., p. 195 ss.; A. MELONCELLI, *Giurisdizione (disciplina costituzionale della)*, in *Enc. giur.* Treccani, XV, Roma, 1989, p. 1 ss.; G. SERVELLO, *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate*, in *Enc. giur.* Treccani, XV, Roma, 1989, p. 1 ss.

¹⁷⁸ Al riguardo A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia*, cit.; R. ROMBOLI e S. PANIZZA, *Ordinamento giudiziario*, in *Dig. disc. pubb.*, X, Torino, 1995, p. 368 ss.; A. PIZZORUSSO, *Organizzazione della giustizia*, in *Enc. dir.*, Agg. IV, Milano, 2000, p. 910 ss.

¹⁷⁹ A. PIZZORUSSO, *La magistratura*, cit., p. 210.

¹⁸⁰ S. BARTOLE, *Giudice (teoria generale)*, in *Enc. giur.* Treccani, XV, Roma, 1989, p. 3.

¹⁸¹ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 183; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 286; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni di alcune discusse prerogative*, cit., p. 86.

¹⁸² Tali tesi, essendo piuttosto risalenti, andrebbero parzialmente rivedute alla luce delle novità introdotte a livello normativo nei vari sistemi di autodichia; non che siano definitivamente superate, semplicemente andrebbe accertato in che misura le modifiche cui si accennava siano idonee a influenzarle. Cfr. nota 185. Al riguardo, più di recente, S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico*, cit., p. 14, ha sostenuto che le ipotesi di giurisdizione domestica siano perfettamente in linea con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale, perché ciò che conta non sarebbe la legittimità o meno dell'esistenza della giurisdizione domestica, ma le garanzie che essa sia in grado di offrire. Sotto tale aspetto «il giudice domestico è giudice di piena cognizione, e verifica la coerenza dei provvedimenti adottati dall'amministrazione con il sistema regolamentare interno, nonché la compatibilità di quest'ultimo e dei provvedimenti impugnati con i parametri costituzionali ed internazionali».

¹⁸³ F.G. COCA, *Operazione cosmetica*, cit., p. 491 ss.; e, più di recente, suggestioni in tal senso in E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 16 ss.

siedono nella esclusiva natura soggettiva del datore di lavoro¹⁸⁴.

Meno problematica appare la questione del rispetto dell'art. 25 Cost., in particolare sotto il profilo della precostituzione perché, volendone accettare una definizione ampia e non legata alla tassatività della riserva di legge, soprattutto in un'ottica di tutela effettiva del singolo e di certezza giuridica, anche il regolamento parlamentare potrebbe essere atto idoneo alla precostituzione del giudice. Qualche dubbio in più potrebbe nutrirsi in ordine al rispetto del carattere naturale del giudice, ma qui le considerazioni appaiono subordinate all'effettivo rispetto dei caratteri di indipendenza, imparzialità e terzietà del giudice, i quali non possono essere valutati astrattamente ma risentono delle scelte fatte da ogni singolo organo costituzionale.

Proprio sull'aspetto appena richiamato si sono appuntate le critiche maggiori in dottrina. L'autodichia sarebbe di per sé la negazione stessa dell'indipendenza e dell'imparzialità del giudice¹⁸⁵. Il fatto che vi sia un legame, quantomeno indiretto, tra il soggetto chiamato a giudicare e la questione controversa violerebbe il principio del «*nemo iudex in causa propria*» facendo venir meno ogni possibile garanzia di imparzialità, terzietà e indipendenza dalle pressioni che possono riguardare l'esito del giudizio¹⁸⁶. Per quanto si possano adottare tutti gli accorgimenti possibili per offrire ai dipendenti tutte le garanzie proprie della giurisdizione, si avrà sempre il dato insopprimibile che vuole l'organo, per sua natura autonomo, legato all'interesse concreto fatto valere. La giustizia in questo caso finirebbe per essere amministrata pur sempre nell'interesse dell'organo, non perché ciò possa essere indice dell'ingiustizia delle decisioni ma perché, pur presumendosi la natura di giurisdizioni speciali di questi organi, non troverebbero applicazione le necessarie garanzie di indipendenza strutturale e funzionale previste sia per i giudici ordinari che per i giudici speciali dagli artt. 101 e 108 Cost. Il giudice domestico in sostanza potrebbe anche, nella migliore delle ipotesi, essere terzo ed imparziale, ma non potrebbe mai essere totalmente indipendente, con ciò inficiando il rispetto dei primi due requisiti ai quali l'ultimo è strumentale.

¹⁸⁴ Di diverso avviso G. COGO, *Spunti sull'autodichia di Camera e Senato all'indomani dell'ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*, in *www.GiustAmm.it*, 9/2013.

¹⁸⁵ In tal senso F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica*, cit., p. 499. Stesse opinioni critiche in passato di P.G. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale*, cit., p. 42 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 279; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 189. Il problema si poneva sicuramente con maggiore enfasi prima della riforma regolamentare di Camera e Senato negli anni '80: infatti, prima di quel momento vi era una assoluta identità tra il soggetto che emanava le norme relative all'amministrazione e alla disciplina dei dipendenti e quello che decideva in via definitiva sui ricorsi attinenti allo stato e alla carriera degli stessi; in sostanza, prima della riforma l'Ufficio di Presidenza assumeva la duplice veste di giudice e parte! Cfr. A. BAVICCHI, "Autogiustizia" e democrazia. *La tutela giurisdizionale dei diritti ed interessi legittimi dei dipendenti della Camera dei deputati*, in *Riv. amm.*, 1977, p. 736 ss. Dopo l'introduzione di organi "paragiurisdizionali" il problema non muta secondo P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare*, cit., p. 136, perché esso non risiederebbe tanto nelle caratteristiche soggettive delle persone chiamate a giudicare, sicuramente idonee all'incarico per competenze e probità, ma nell'esistenza stessa degli organi in quanto tali e nella forma giuridica degli istituti; infatti anche U. FRAGOLA, *Gli impiegati degli organi costituzionali (Studio di aggiornamento sulle giurisdizioni domestiche)*, in *Cons. stato*, 1997, II, p. 119, ritiene che nella maggior parte dei casi i giudici domestici hanno deciso le questioni con imparzialità, applicando le garanzie del contraddittorio e del doppio grado di giudizio ed accogliendo in gran parte i ricorsi; tuttavia, non sono mancati "casi anomali" dovuti alla singolare natura delle giurisdizioni domestiche. In termini sostanzialmente analoghi, di recente, G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 7, nota 16, il quale ritiene che il problema non possa essere inquadrato nella trasformazione degli organi di giustizia domestica in modo più o meno conforme al "giusto processo", in quanto non potrebbe ammettersi la permanenza in uno stato di diritto di forme di «non giustizia».

¹⁸⁶ Non è possibile soffermarsi in questa sede oltre i caratteri del mero cenno ad un profilo di essenziale rilevanza in questo ambito. Si intende far riferimento alle modalità di composizione degli organi di giustizia domestica. È ovvio che maggiore sarà il grado di ingerenza dell'organo sui profili della composizione, minori saranno le garanzie di indipendenza. L'evoluzione normativa ha portato ad un sensibile miglioramento del rispetto delle garanzie nella composizione dell'organo, in alcuni casi prevedendo una composizione affidata totalmente ad soggetti esterni e senza alcuna ingerenza da parte degli organi di amministrazione (es. Presidenza della Repubblica); in altri casi, invece, vi è ancora una totale identificazione dell'organo giudicante con l'organo costituzionale (es. Corte costituzionale in grado d'appello, mentre in primo grado il collegio è composto dai tre giudici più anziani non facenti parte dell'Ufficio di Presidenza) che, pur nella garanzia di competenza e imparzialità dell'organo, fonda ancora su di una innegabile non neutralità rispetto alle istanze dedotte in causa.

Dubbi possono nutrirsi anche in merito al profilo della garanzia della ricorribilità in cassazione per violazione di legge contro le sentenze del giudice ordinario e speciale. Il fatto che l'art. 111, comma 7, Cost., faccia generico riferimento alle giurisdizioni ordinaria e speciali non sembra preclusivo della possibilità che anche gli atti degli organi di autodichia siano ricorribili per gli stessi motivi; pertanto, se si assume che le relative decisioni siano equiparabili alle sentenze si dovrebbe ammetterne la loro ricorribilità in cassazione per violazione di legge¹⁸⁷. La giurisprudenza della Suprema Corte è sempre stata piuttosto rigida nell'escludere il ricorso innanzi ad essa contro i provvedimenti decisionali degli organi di giustizia domestica: dubbia appare, però, tale esclusione ove si pongano a raffronto queste decisioni con quelle in cui si afferma la natura di giurisdizione speciale delle autodichie. Non sembra che la Costituzione preveda deroghe espresse alla tutela in sede di giudizio di legittimità contro tutte le sentenze comunque pronunciate da un organo giurisdizionale. O si ritiene che le giurisdizioni domestiche non siano giurisdizioni e, quindi, le loro decisioni non siano sentenze, oppure se ne dovrebbe riconoscere la ricorribilità in cassazione¹⁸⁸.

Ultimo profilo da analizzare è quello attinente al divieto di istituire nuovi giudici speciali, nonché alla revisione di quelli esistenti prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Per rispondere al quesito occorrerebbe innanzitutto interrogarsi sulla preesistenza di tali "giudici" speciali alla Costituzione, e al riguardo le opinioni dottrinali sono fortemente divergenti. Secondo alcuni Autori¹⁸⁹, con riferimento ai giudici parlamentari si potrebbe parlare di vere e proprie giurisdizioni risalenti all'epoca statutaria, in quanto aventi giurisdizione esclusiva sulle controversie di lavoro insorte nell'ambito parlamentare, con preclusione dell'intervento del giudice ordinario o amministrativo in tale settore. Da ciò appariva logico dedurre che, nel caso in cui fossero garantite la terzietà e l'imparzialità dell'organo, le Camere, nella loro autonomia, avrebbero potuto con propri atti provvedere alla loro revisione. Fatto è che, stando ad altre opinioni¹⁹⁰, non sarebbe possibile rinvenire nell'ordinamento precedente alle riforme dei regolamenti del 1988 alcun giudice concretamente operante, dovendosi ritenere, invece, che essi siano stati istituiti proprio con tali provvedimenti per ovviare a palesi illegittimità evidenziate anche dalla Corte costituzionale; ciò in violazione dell'espresso divieto di istituire nuovi giudici speciali. Dirimente, sul punto, potrebbe essere la posizione assunta dagli stessi organi di autodichia appena costituiti in merito alla loro natura: in particolare il giudice domestico del Senato, nel rendere la sua prima decisione, ebbe ad affermare che, prima della riforma del 1988, «non esisteva dunque una norma di riconoscimento dei diritti e degli interessi legittimi a carattere tendenzialmente generale. Di fronte alla funzione esplicita dalle articolazioni organizzative dell'Organo costituzionale, non v'erano vere e proprie situazioni soggettive giuridicamente protette: prima ancora della carenza di rimedi in sede contenziosa, mancava una norma generale di riconoscimento di diritti soggettivi ed interessi legittimi»¹⁹¹.

¹⁸⁷ S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 283; P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare*, cit., p. 138. Entrambi gli autori fanno riferimento al vecchio testo dell'art. 111, comma 2, Cost., ma le critiche sarebbero sostanzialmente immutate dopo la nuova formulazione.

¹⁸⁸ Sotto questo aspetto determinante è la logica sottesa alle recenti ordinanze del 19 dicembre 2014, n. 26934, e del 19 gennaio 2015, n. 740, con cui la Cassazione ha sollevato conflitto contro l'autodichia del Senato e della Presidenza della Repubblica. La Suprema Corte lascia intendere nel suo doppio *petitum* che al riconoscimento della natura di giurisdizioni speciali degli organi di autodichia dovrebbe essere connaturata la ricorribilità in cassazione contro le loro decisioni. Tale aspetto sarà oggetto di specifico approfondimento.

¹⁸⁹ G. PELELLA, *La giurisdizione interna*, cit., p. 246 s.; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico*, cit., p. 13 s.

¹⁹⁰ P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare*, cit., p. 138. Già prima della riforma però, S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 280, nota 91, riteneva che non si potesse parlare di violazione del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali, piuttosto di revisione di un giudice esistente.

¹⁹¹ Commissione contenziosa del Senato, decisione 23 dicembre 1988, n. 1, ove si legge che «in passato, erano previsti rimedi solo per gli scrutini del Consiglio direttivo dell'Amministrazione aventi ad oggetto la verifica di professionalità e le promozioni (v. oltre l'articolo B, più volte richiamato, l'articolo O delle "Nuove norme del Regolamento interno del personale", ora abrogati). Per quanto attiene agli altri atti emanati dagli altri Organi del Senato, qualificabili come "obiettivamente amministrativi", l'ordinamento interno del Senato non ne prevedeva la impugnabilità [...]. È vero che i citati articoli B ed O prevedevano il ricorso al Consiglio di Presidenza avverso i provvedimenti del Consiglio direttivo

Ancora maggiori sono i problemi se ci si sofferma sui casi della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica. Sicuramente ci si trova di fronte ad organi inesistenti prima della Costituzione, per cui l'istituzione dei relativi sistemi di giustizia domestica appare successiva al limite di cui alla VI disp. trans. Cost.; in particolare, critiche erano avanzate alla previsione, con legge 18 marzo 1958, n. 265, della competenza della Corte costituzionale a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti¹⁹².

Le osservazioni critiche brevemente esposte non appartengono soltanto all'esperienza più recente ma, oltre ad essere emerse nella più attenta dottrina del passato, si sono stratificate in modo latente nella giurisprudenza della Corte di cassazione, salvo riemergere nei casi sporadici in cui ha deciso di sollevare questioni di legittimità costituzionale di disposizioni dei regolamenti che prevedevano l'autodichia. Se si guarda ai casi in cui ciò è avvenuto, con le ordinanze della Corte di cassazione, 11 luglio 1977, n. 356, e 6 maggio 2013, n. 10400¹⁹³, il giudice rimettente ha incentrato la motivazione del proprio provvedimento sulla asserita lesione di quei parametri che sono stati richiamati: l'art. 3 Cost., in quanto viene esclusa dalla tutela giurisdizionale una categoria di cittadini senza apprezzabile giustificazione; l'art. 24 Cost., per violazione del diritto alla tutela giurisdizionale a tutti riconosciuto; l'art. 102 Cost., per aver introdotto un nuovo giudice speciale in violazione dell'espresso divieto; l'art. 111 Cost., non potendosi definire "giusto" il processo che si svolge innanzi ad una delle parti e per il fatto di precludere la ricorribilità in cassazione per violazione di legge, dovendo essere sempre ammessa contro le sentenze; l'art. 113 Cost., per il fatto di essere preclusa la tutela giurisdizionale contro atti della pubblica amministrazione.

Una disamina sintetica dei profili sostanziali concernenti l'autodichia non può prescindere da un esame della compatibilità delle giurisdizioni domestiche con i diritti sanciti dalla CEDU. Tale profilo era stato messo in evidenza già in tempi passati¹⁹⁴, ma ha avuto la sua concreta visibilità soltanto con l'unico caso in cui il Giudice di Strasburgo si è pronunciato in merito all'autodichia "italiana": si tratta della ben nota sentenza "Savino", Corte EDU, 28 aprile 2009, n. 14¹⁹⁵.

dell'Amministrazione ritenuti lesivi di "diritti ed interessi legittimi"; tuttavia, se si considera l'oggetto delle deliberazioni impugnabili (scrutini e promozioni del personale) e la natura stessa del ricorso al Consiglio di Presidenza, assimilabile ad un reclamo in sede amministrativa, può seriamente dubitarsi sul fatto che i citati articoli B ed O assicurassero una tutela giuridica, per quanto circoscritta, di interessi legittimi e diritti. In ogni caso, i due articoli ribadivano l'eccezionalità della tutela di situazioni soggettive dei dipendenti, in un sistema che configurava come preminenti gli interessi collegati all'esercizio delle funzioni costituzionali affidate alle Assemblee parlamentari».

¹⁹² L'art. 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265, sostituiva il vecchio art. 14 della legge 11 marzo 1953, n. 87, nel prevedere la competenza in via esclusiva della Corte a giudicare sui ricorsi dei propri dipendenti. In attuazione della disposizione di legge è stato approvato un apposito Regolamento per i ricorsi in materia di impiego che, nella sua versione attuale, risale al 16 dicembre 1999, come modificato con delibera del 22 giugno 2006. Al riguardo criticamente S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Milano, 1970, p. 209; ma soprattutto C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1991, p. 1469 s., secondo il quale «la censura di incostituzionalità sembra fondata in quanto si è venuta a creare una giurisdizione speciale, in deroga all'art. 102 Cost., sottraendo al giudice amministrativo competenze ad esso spettanti ai sensi dell'art. 113 Cost. Né vale opporre [...] il carattere soggettivamente non amministrativo degli atti contro cui si rivolge il ricorso, poiché tale elemento non giustifica la disapplicazione dell'art. 113». Su tale tema v. anche M.C. GRISOLIA *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, p. 87 ss. A tale profilo va aggiunto che altre forme di autodichia, sicuramente preesistenti alla Costituzione ed introdotte con legge ordinaria, sono state successivamente espunte dallo stesso legislatore con appositi provvedimenti. Si fa riferimento al caso dell'autodichia della Corte dei conti, introdotta dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti del 12 luglio 1934, n. 1214, che, tra l'altro, ha superato indenne il controllo di costituzionalità con la sentenza Corte cost., 11 giugno 1975, n. 135, in *Giur. cost.*, 1975, p. 1342 ss. È stato il legislatore ordinario ad abrogare tale ipotesi di giurisdizione domestica con legge 6 agosto 1984, n. 425, demandando la giurisdizione sulle controversie relative ai rapporti di impiego al giudice amministrativo. Su quest'ultima ipotesi di autodichia S. GRASSI, "Giurisprudenza domestica" e indipendenza interna dei giudici della Corte dei conti, in *Giur. cost.*, 1975, p. 1994 ss.

¹⁹³ V. retro nota 15 e nota 133.

¹⁹⁴ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 187 s.

¹⁹⁵ Pur meritando particolare approfondimento, questo profilo può essere soltanto accennato nell'ottica del presente lavoro. Il testo integrale della sentenza è al sito www.curia.europa.eu. Al riguardo si vedano: G. MALINCONICO, *La corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, 9/2009; B. RANDAZZO,

La pronuncia prende le mosse da tre distinti ricorsi presentati da dipendenti della Camera dei Deputati e da alcuni partecipanti alle selezioni concorsuali presso il medesimo organo. Dopo l'esito negativo in appello innanzi agli organi giurisdizionali interni e il rigetto, per inammissibilità, del ricorso presentato in Cassazione, i ricorrenti si rivolgevano alla Corte EDU lamentando che gli organi di autodichia della Camera non potessero essere qualificati come tribunali costituiti per legge e fossero privi dei necessari caratteri di indipendenza e imparzialità, con ciò violando il loro diritto ad un "giudice"¹⁹⁶.

La Corte europea dei diritti dell'uomo in questa occasione parte dal riconoscimento della natura propriamente giurisdizionale degli organi di autodichia. Infatti, ad opinione del Giudice di Strasburgo, non si potrebbe adottare una nozione rigida di "Tribunale", tale da identificarlo con una giurisdizione in senso classico, 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»¹⁹⁷. D'altra parte, la Corte non avrebbe il compito di imporre agli Stati un determinato modello di rapporti tra poteri, 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 esterna¹⁹⁸.

Accertato che si tratti di un Tribunale in senso materiale, alla Corte EDU interessa soltanto verificare che rispetti le garanzie di cui all'art. 6, par. 1, CEDU. Innanzitutto, si considera rispettata la loro costituzione per legge sulla base della specifica previsione nel regolamento parlamentare interno: infatti, pur non essendo atto pubblicato in Gazzetta Ufficiale, ha sufficienti caratteristiche di prevedibilità e accessibilità, tali da giustificare il requisito¹⁹⁹. In secondo luogo, la Corte accoglie le lamentele dei ricorrenti in ordine alla carenza di indipendenza ed 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 giurisdiziona-

L'autodichia delle Camere e il diritto al giudice: una condanna a metà, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1051 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, p. 1077 ss.; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2009, p. 1074 ss.; 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, n. 2, p. 397 ss.; L. PESOLE, *A proposito della sentenza Corte EDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi.it*, 8/2010; S.M. CICONETTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 1271 ss.

¹⁹⁶ L'art. 6, par. 1, della CEDU dispone che «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente [...] da un Tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui diritti e doveri di carattere civile».

¹⁹⁷ 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 fatto di aver contatto con una pluralità di ordinamenti distinti impone l'adozione di nozioni elastiche che non possono intaccare il maggior livello di protezione offerta dalla Costituzione.

¹⁹⁸ In questo caso la Corte EDU rifugge l'aspetto più controverso dell'intera questione: individuare la giustificazione attuale di un istituto risalente ad un'epoca in cui il concetto di sovranità parlamentare non poteva subire limitazioni, e che recentemente appare un caso isolato nel panorama europeo. Invece di limitarsi a dare per presupposta la possibilità di prevedere limitazioni alla giurisdizione necessarie a garantire la propria indipendenza, sarebbe stato più opportuno che la Corte si interrogasse sulla legittimità delle ingerenze esterne e sulla proporzionalità dell'ingerenza rispetto allo scopo. Così B. RANDAZZO, *L'autodichia delle Camere*, cit., p. 1053.

¹⁹⁹ 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, anche per l'ovvio motivo secondo cui, avendo a che fare con ordinamenti di tradizione diversa, l'uso di concetti a valenza troppo limitata e precisa precluderebbe il rispetto del c.d. margine di apprezzamento. Si vuole in questo modo conciliare la tradizione di *civil law* con il potere di interpretazione del giudice dei sistemi di *common law*. Sul punto cfr. C. FASONE, *L'autodichia delle Camere*, cit., p. 1080 ss.

li²⁰⁰. In virtù di tale decisione è stata sufficiente una leggera modifica regolamentare alla Camera²⁰¹ per garantire la sopravvivenza e il pieno funzionamento del sistema di autodichia.

5. Il superamento della logica del controllo di legittimità dei regolamenti nel giudizio in via incidentale e la scelta del conflitto tra poteri come strumento di definizione degli ambiti di competenza riservati nella più recente giurisprudenza. L'autodichia da giurisdizione speciale a prerogativa dell'organo.

Si è già detto che, con la nota sentenza del 23 maggio 1985, n. 154, la Corte costituzionale, pur manifestando qualche dubbio sulla compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali, non affronta nel merito le questioni ad essa sottoposte, ma adotta una decisione di inammissibilità fondata su ragioni puramente formali. È stato osservato che la Corte evita di addentrarsi nella spinosa questione relativa al riconoscimento o meno della forza di legge dei regolamenti parlamentari²⁰², ma fonda la propria decisione su due aspetti concorrenti: da una parte, la Corte accoglie un'interpretazione dell'art. 134 Cost. estremamente formalistica; in pratica, il fatto che il Costituente abbia omesso di indicare i regolamenti parlamentari tra gli atti sottoponibili al sindacato della Corte rappresenta un limite assoluto che non consente un'estensione per via interpretativa della copertura della Corte; dall'altra, l'istituzione di una Repubblica parlamentare pone proprio tale organo rappresentativo al centro del sistema, dotato di una «indipendenza guarentigata» nei confronti di

²⁰⁰ 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 EDU; tuttavia, nel caso specifico, la ricostruzione appare superficiale perché viene omesso ogni riferimento all'indipendenza e all'imparzialità nell'individuazione della definizione di Tribunale; inoltre, questi presupposti vengono dati per scontati nel riconoscere la legittimità degli organi di autodichia della Camera, senza fare alcun cenno ai possibili dubbi circa la terzietà del giudice ove questo sia anche parte in causa propria. Si ritiene rispettata la garanzia dell'indipendenza di per sé, non ritenendosi motivo contrario il fatto che gli organi siano composti da soggetti appartenenti alla Camera. In questo caso il profilo dell'approfondimento teorico circa la legittimazione e la *ratio* di un organo giudice in causa propria avrebbe richiesto maggior considerazione. Cfr. B. RANDAZZO, *L'autodichia delle Camere*, cit., p. 1054 ss. Pur ponendo attenzione al rispetto concreto delle garanzie la Corte EDU ha dimostrato anche scarso senso pratico, perché non ha tenuto conto della realtà in cui questi organi sono chiamati ad operare, e dove il condizionamento non è dato certo dalla malafede del giudicante, ma dalla sua appartenenza 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*, cit., p. 1278.

²⁰¹ 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..

²⁰² Su tale aspetto v. in particolare S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti*, cit., 1419; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari*, cit., p. 438 ss. Per esigenze di comodità di lettura si richiama un profilo già esaminato: il problema del sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari e della ricostruzione sulla loro forza di legge appare uno dei più complessi e dibattuti nella dottrina, anche e soprattutto storica. Al riguardo, occorre osservare che secondo un'autorevole ricostruzione (in particolare A.M. SANDULLI, *Legge, forza di legge e valore di legge*, in *Riv. tr. dir. pub.*, 1957, p. 272 ss.; ID., *Riserve di legge introdotte dalla Costituzione*, cit., p. 2171 ss.) la forza di legge sarebbe strettamente legata, secondo un criterio competenziale, all'idoneità dell'atto ad intervenire negli ambiti riservati alla legge; pertanto, non sarebbe sufficiente la mera primarietà dello stesso a consentirne la sottoponibilità a sindacato. Essendo i regolamenti parlamentari fonti sicuramente primarie, essi si trovano in rapporto di separazione di competenza rispetto alla legge e, pertanto, non potrebbero costituire oggetto di sindacato di legittimità costituzionale. Secondo la tesi opposta, con il tempo divenuta maggioritaria (in tal senso V. CRISAFULLI, *Lezioni*, cit., p. 290 s.; A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento*, cit., p. 109 ss.; e in senso ancora più ampio C. ESPOSITO, *Elementi soggettivi e oggettivi degli atti aventi forza di legge*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 1078 ss.), la forza di legge verrebbe a coincidere con la primarietà dell'atto avente carattere normativo. Essendo il regolamento parlamentare un atto sicuramente normativo, subordinato soltanto alla Costituzione, avrebbe sicuramente forza di legge. Dall'identificazione di forza e valore discenderebbe, quindi, anche la piena assoggettabilità di questi atti al controllo della Corte costituzionale, non esistendo per essi altra forma di controllo. Una ricostruzione di tale schematicità non rende merito ad una problematica di notevole complessità quale quella esaminata. Si rinvia per l'approfondimento delle diverse tesi e per l'ampiezza dei riferimenti dottrinali al risalente, ma sempre attuale, lavoro di S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 256 ss.

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 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 guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l’indipendenza dell’organo sovrano da ogni potere»²⁰³.

Si è sostenuto che, con la sentenza n. 154 del 1985, la Corte costituzionale abbia perpetuato le antiche tesi sulla sovranità organicistica del Parlamento²⁰⁴; al riguardo occorre osservare, però, che quando la Corte accenna alla posizione guarentigiata delle Camere rispetto ad ogni altro potere sembra far riferimento esclusivamente al profilo dell’insindacabilità dei regolamenti parlamentari, ma non accenna alla coesistenzialità dell’autodichia alla posizione degli organi costituzionali. L’autodichia non discenderebbe direttamente dalla posizione di garanzia delle Camere, ma incontroerebbe l’unico limite nell’autonomia normativa delle stesse e nella conseguente impossibilità di sottoporre al sindacato in via incidentale le disposizioni adottate da essi. Il nucleo centrale del percorso argomentativo della Corte, però, era racchiuso stringatamente nell’ultimo punto del considerato in diritto²⁰⁵; pertanto appariva verosimile che permanessero dubbi, sia negli autori che hanno analizzato le decisioni, sia nell’atteggiamento che, a distanza di anni, la Corte di cassazione ha tenuto nuovamente sul problema.

Non è il caso di trattarsi a lungo nell’osservare che – quando la Suprema Corte, con l’ord. 10400 del 2013, ha sollevato nuovamente questione di legittimità costituzionale dei regolamenti parlamentari nella parte in cui prevedevano gli istituti di giurisdizione domestica – non ha fatto altro che chiedere al Giudice delle leggi una riconsiderazione del proprio orientamento manifestato nel 1985²⁰⁶. Era ben probabile che la soluzione della Corte andasse nuovamente incontro all’inammissibilità, ma, a differenza del passato, viene delineato il percorso che dovrà essere seguito nell’affrontare il tema dell’autodichia, ovvero, più in generale, nel sindacato sui regolamenti parlamentari.

Già dopo la sentenza degli anni ’80 non era sfuggito ad alcuni attenti commentatori²⁰⁷ che nell’ottica della Corte costituzionale la strada del sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale dei regolamenti parlamentari fosse definitivamente chiusa. Che il giudizio incidentale non sia percorribile non può più essere messo in dubbio dopo la sentenza 9 maggio 2014, n. 120²⁰⁸. Sul punto la sentenza è molto chiara: l’elemento che chiude al sindacato in via incidentale è ancora una volta quello dell’interpretazione letterale dell’art. 134 Cost.; al riguardo la Corte accoglie una nozione di natura del regolamento parlamentare vicina alle posizioni sandulliane, ossia, ritiene che esso si ponga in rapporto di separazione di competenza rispetto alla legge, con un ambito riservato in cui la stessa non è abilitata ad intervenire, per questo motivo non ne condivide la forza e, di conseguenza, la sindacabilità per via incidentale. La determinazione degli ambiti oggettivi dell’art. 134

²⁰³ Corte cost., 23 maggio 1985, n. 154, cit., par. 5.1. Cons. diritto.

²⁰⁴ N. OCCHIOCUPO, “Sovranità” delle camere, cit., p. 259 ss.

²⁰⁵ Criticamente su tale aspetto G. GEMMA, *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 1776.

²⁰⁶ E confermato nelle ordinanze Corte cost., 16 dicembre 1993, n. 444, in *Giur. cost.*, 1993, p. 3660 ss., con nota di S.M. CICONETTI, *La Corte costituzionale ribadisce l’insindacabilità dei regolamenti parlamentari*; e Corte cost., 16 dicembre 1993, n. 445, in *Giur. cost.*, 1993, p. 3665 ss., con nota di M. MANETTI, *L’art. 18 Reg. Cam. e una questione di legittimità costituzionale mal posta*.

²⁰⁷ G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, cit., p. 270 ss.

²⁰⁸ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, in *Giur. cost.*, 2014, p. 2078 ss., con note di F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l’autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l’autodichia)*; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità*, cit. Al riguardo non ci sembra di poter condividere l’impressione, autorevolmente sostenuta, secondo cui la sentenza in esame rappresenti un primo passaggio nella direzione del riconoscimento del valore di legge dei regolamenti parlamentari e del sindacato attraverso la via incidentale sugli stessi regolamenti. Così A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta OnLine*, 10.05.2014, p. 1. Dal nostro punto di vista – ed attenendoci al mero dato testuale – la sentenza n. 120 del 2014 segna la fine certa di ogni possibilità di controllo dei regolamenti parlamentari attraverso la via incidentale, lasciando aperto, proprio per questo, l’unico spiraglio del conflitto di attribuzioni per evitare “zone d’ombra” nel sistema.

Cost. è tassativa: in ciò risiede «e non in motivazioni storiche o risalenti tradizioni interpretative, la ragion d'essere attuale e di diritto positivo dell'insindacabilità degli stessi regolamenti in sede di giudizio di legittimità costituzionale»²⁰⁹. La vera novità della decisione, però, si riscontra in ciò: mentre nel 1985 la garanzia dell'insindacabilità degli stessi regolamenti trovava supporto, oltre che nel dato formale dell'art. 134 Cost., anche nella posizione guarentigiata del Parlamento che non consentiva interventi esterni²¹⁰, oggi rimane soltanto il primo aspetto formale, mentre nessun cenno è fatto all'indipendenza guarentigiata²¹¹, o meglio, se ne precisa il significato usando altri termini. Resta il riferimento alla garanzia d'indipendenza, ma ciò non comporta che i regolamenti siano fonti puramente interne, sottratte al rispetto dei principi costituzionali che ne determinano la competenza.

Si diceva che l'indipendenza delle Camere viene intesa secondo una diversa prospettiva, non più come posizione *tout court* garantita, ma espressamente legata allo “statuto di garanzia” che è delimitato dall'ambito di competenza riservato dei regolamenti parlamentari. All'interno di quest'ambito (che la Corte sembra individuare nell'organizzazione interna e nella disciplina del procedimento legislativo, per quanto non previsto dalla Costituzione) avrebbe ancora senso parlare di autonomia guarentigiata, perché la potestà regolamentare ed applicativa delle stesse disposizioni non può non essere affidata allo stesso organo in via esclusiva. Emblematico al riguardo è il richiamo espresso fatto a un passaggio della sentenza n. 379 del 1996, che ben definisce il senso che muove la Corte nella direzione della garanzia della sovranità della funzione piuttosto che della assoluta sovranità dell'organo: infatti, per ciò che «esuli dalla capacità qualificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo [...], deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti»²¹².

L'elemento di fondamentale rilievo va ravvisato nel superamento di una concezione della sovranità propria degli organi costituzionali e di una loro assoluta autonomia²¹³: questo dato andrà sempre temperato con il necessario rispetto dei diritti inviolabili e dei principi costituzionali. La logica che guida la Corte è quella di riconoscere una differenziazione tra le attività proprie degli organi costituzionali, assegnando una protezione guarentigiata soltanto a quelle che si possono definire primarie²¹⁴, e non è assolutamente scontato che tra queste rientri anche la tanto discussa autodichia. Infatti, che la copertura guarentigiata dell'autonomia «valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi è questione controversa, che, in linea di principio, può dar luogo ad un conflitto tra i poteri»²¹⁵.

²⁰⁹ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., par. 4.2. Cons. diritto.

²¹⁰ Tanto da far sorgere in qualche commentatore il dubbio che la Corte avesse inteso precludere ogni sindacato sul regolamento parlamentare, non solo in via incidentale, ma anche per via di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Così S.M. CICONETTI, *La insindacabilità dei regolamenti*, cit., 1427.

²¹¹ P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità*, cit., p. 2113. In tal senso anche G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 8 s., secondo il quale l'esclusione da parte della Corte fonderebbe esclusivamente «su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico».

²¹² Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, cit., par. 4.4. Cons. diritto.

²¹³ F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., p. 2102 s.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia*, cit., p. 2104.

²¹⁴ P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità*, cit., p. 2115; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 11; solo ove si dimostrasse che l'autodichia relativa ai rapporti di lavoro attiene a funzioni primarie delle Camere si potrebbe affermare l'intangibilità delle disposizioni che le prevedono.

²¹⁵ Che l'autodichia non possa essere ricavata, secondo un'antica tradizione, dalle disposizioni dei regolamenti parlamentari è osservato da F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., p. 2099, infatti, il riferimento all'adozione degli atti relativi al personale potrebbe far riferimento esclusivo ad aspetti di ordine sostanziale, che attengono all'amministrazione e all'organizzazione interna del personale. Solo un malinteso intendimento di un'antica tradizione, che la Corte dimostra oggi di non poter più accogliere, potrebbe legittimare forme di giurisdizione domestica sui propri dipendenti. Per una ricostruzione del rapporto di lavoro alle dipendenze degli organi costituzionali alla luce della sua concreta “funzione” cfr. M.M.C. COVIELLO, *L'autodichia delle Camere dalla generale artificialità all'effettiva ma residuale specialità*, in *www.amministrativamente.com*, 3-4/2015, p. 4 ss., in particolare, il contenzioso tra datore di lavoro e dipendente non avrebbe carattere di specialità tale da limitare il normale riparto di giurisdizione, ma si dovrebbe rico-

La Corte costituzionale rivendica, in questo senso, la propria funzione di garanzia nel rispetto dei diritti fondamentali e dei principi costituzionali, funzione che può essere ben svolta attraverso il conflitto tra poteri come «sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati»; in questa sede la Corte può accertare se i poteri esercitati dalle Camere rientrano nella propria sfera di competenza oppure ledano quella che compete ad altri.

La sintesi del discorso è data dal superamento della capacità qualificatoria assoluta del regolamento parlamentare, oggi sottoposto a sindacato della Corte, come questa già aveva avuto modo di affermare nella sua giurisprudenza sulle delibere di insindacabilità ex art. 68 Cost. In questa sede, come in quella, lo strumento di controllo è il conflitto di attribuzioni²¹⁶.

La scelta fatta dalla Corte di cassazione nel 2013 con la proposizione di una nuova questione di legittimità costituzionale può essere valutata, con il senno di poi, un errore metodologico²¹⁷. D'altra parte, che i regolamenti parlamentari potessero essere oggetto di sindacato per via di conflitto era tendenzialmente pacifico in dottrina²¹⁸, nonostante siano stati avanzati dubbi sull'opportunità, o meglio sulla concreta efficacia, dell'uso di tale via come strumento di garanzia dei diritti²¹⁹.

La decisione in esame, nel suggerire la via del conflitto di attribuzioni come strumento di sindacato sul regolamento parlamentare, lasciava aperto più di un dubbio sul "tipo" di conflitto. Dalla

noscere l'assoluta insussistenza delle ragioni che possano, in qualche modo, attrarre la disciplina dei rapporti di lavoro sotto la protezione dello statuto di garanzia. In senso contrario R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione*, cit., p. 6 s., sostiene che la Corte non abbia delegittimato la funzione di autodichia, né abbia lasciato intendere un chiaro pregiudizio per quelle ipotesi di attività che si pongono al di fuori dello "statuto di garanzia" non potendo essere qualificate come funzioni primarie; semplicemente ha voluto rivendicare la propria competenza a conoscere, attraverso il conflitto, dei singoli atti delle Camere che, resi in sede di autodichia, possano determinare una lesione dei diritti dei singoli.

²¹⁶ Circa un'estensione delle posizioni sostenute dalla Corte nel controllo dei profili dell'immunità e dell'insindacabilità ex art. 68 Cost. anche all'autodichia, cfr. M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali*, cit., p. 7.

²¹⁷ L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo)*, cit., p. 13, osserva che – già nel giudizio che poi ha portato a sollevare nuovamente questione di legittimità costituzionale – si sarebbe potuta scegliere la via del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, nello specifico tra il giudice naturale precostituito per legge chiamato a decidere e gli organi dell'autodichia del Senato. Non sarebbe stato difficile ricostruire la sfera di attribuzioni costituzionalmente determinata, lesa dall'autodichia, nel potere del giudice di decidere sulla controversia per cui sarebbe competente per legge ex art. 102 Cost.; né si porrebbero dubbi circa la residualità del conflitto su atti, i regolamenti parlamentari, per i quali non è consentito il sindacato in via incidentale.

²¹⁸ Per tutti si vedano A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, cit., p. 411 s.; M. MANETTI, *Regolamenti parlamentari*, cit., p. 660; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 373 ss.; G.L. CONTI, *I regolamenti parlamentari*, in R. ROMBOLI, *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, p. 447 ss. Nella manualistica parlamentare L. GIANNITI e N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 46; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, p. 35.

²¹⁹ Così F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., p. 2099, il quale ritiene un controsenso privare il titolare del diritto leso della possibilità di farlo valere direttamente in giudizio e, nel corso dello stesso, far sollevare una questione di legittimità costituzionale, mentre la tutela del diritto verrebbe ad essere subordinata ad un conflitto proposto dal giudice per la difesa della propria sfera di attribuzioni – per di più rimettendolo alla sua totale discrezionalità – incidendo così soltanto in via indiretta sul diritto. In questo modo, rileva altresì M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali*, cit., p. 11, insufficiente sarebbe anche l'ulteriore strumento dell'intervento del terzo nel conflitto, riconosciuto per consentire la partecipazione anche a chi, pur avendo un interesse diretto al giudizio, non ne sia parte. Al riguardo cfr. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia*, cit., p. 2107; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità*, cit., p. 3; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 2014, p. 16 s.; di «strada irta di difficoltà» parla anche N. OCCHIOCUPO, *Organi costituzionali e «teologia dei corpi separati»*, in *Rass. parl.*, 2015, p. 139. La più approfondita disamina del dubbio è offerta da G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 17 ss., il quale osserva, innanzitutto, che tra i due tipi di giudizio vi sono differenze irriducibili. Mentre nel giudizio in via incidentale la tutela dei diritti assume la duplice veste oggettiva, di coerenza costituzionale dell'ordinamento, e soggettiva, come protezione dell'interesse della parte in giudizio; nei conflitti di attribuzione la protezione dell'interesse soggettivo della parte è subordinato alla protezione dell'interesse oggettivo alla garanzia delle sfere di poteri. Le valutazioni del giudice chiamato ad introdurre il giudizio innanzi alla Corte sarebbero nelle due ipotesi diverse e, nel giudizio per conflitto, la tutela dei diritti verrebbe inquadrata secondo le norme che «disciplinano la dinamica relazionale tra poteri». Si tratterebbe, quindi, di perseguire «un giusto fine [...] col mezzo sballato». Lo stesso autore, d'altra parte, riconosceva in uno scritto passato il conflitto di attribuzioni come strumento per investire del problema la Corte costituzionale. Cfr. G.A. FERRO, *L'autodichia delle camere*, cit., p. 231.

sentenza non si ricava quale debba essere l'oggetto del conflitto – la disposizione regolamentare oppure il singolo provvedimento adottato dall'organo di giustizia domestica – inoltre, andrebbe chiarito quale “verso” dovrebbe assumere il conflitto.

Una posizione più “radicale”²²⁰ avrebbe ritenuto possibile la risoluzione della conflittualità tra Camere e giudici nell'orbita dell'autodichia attraverso un sistema di reciproche desistenze. In questo senso, il giudice (*recte* la Cassazione), di fronte alla controversia coinvolgente un dipendente di un organo costituzionale, avrebbe potuto riconoscere la sussistenza della propria giurisdizione e decidere la controversia nel merito, lasciando agli organi costituzionali interessati l'incombenza di sollevare il conflitto. Le difficoltà insite in tale ricostruzione risiedono in due punti essenziali: da una parte, si correrebbe il rischio di dar luogo ad una sostanziale disapplicazione delle disposizioni regolamentari interne da parte del giudice, secondo una soluzione che la Cassazione ha già dimostrato di non ritenere praticabile in passato; in secondo luogo, per quanto apprezzabile, presupporrebbe il passaggio ad una logica maggiormente collaborativa tra gli organi costituzionali per un suo proficuo funzionamento, mentre al momento non si può negare che il rapporto organi politici-magistratura sia in uno stato di latente conflittualità.

Una seconda ricostruzione²²¹, facendo leva sulle suggestioni del richiamo al fenomeno delle delibere di insindacabilità, cui pur la sentenza sembra alludere, sostiene che il conflitto di attribuzioni debba svilupparsi partendo dalla rivendicazione del giudice circa la lesione della propria sfera di attribuzioni, ma, non potendo disapplicare gli atti parlamentari, potrebbe ricorrere alla Corte costituzionale contro i singoli provvedimenti decisionali degli organi di autodichia. I rapporti tra giurisdizione e organi costituzionali verrebbero a delinarsi – nel settore dell'autodichia – attraverso una pluralità di conflitti, dove la Corte costituzionale assumerebbe il ruolo di arbitro nella definizione di ciò che afferisce alla sfera parlamentare e possa essere deciso in sede di autodichia, e ciò che si colloca al di fuori della stessa in carenza di un nesso funzionale.

Un'ultima più cauta tesi²²² muove sempre dalla prospettiva del conflitto sollevato dal giudice, ma non contro i singoli atti decisionali interni, bensì per *vindicatio potestatis* contro la norma regolamentare per la sua “esorbitanza” rispetto agli ambiti di attribuzioni costituzionalmente proprie delle Camere, dubitando che il potere di decidere sui ricorsi dei dipendenti rientri in questo confine. Il conflitto potrebbe, quindi, esaurirsi anche in un singolo caso qualora la Corte costituzionale dovesse accoglierlo, annullando la disposizione regolamentare eccedente il limite dello statuto di garanzia.

La Corte di cassazione, nel recepire l'indicazione della Corte costituzionale, sembra aver operato chiaramente per tale ultima tesi. E lo ha fatto, non soltanto nel giudizio nel frattempo ripreso dopo la dichiarazione di inammissibilità della questione in esso pregiudizialmente sollevata, con ord. 19 dicembre 2014, n. 26734²²³, ma anche in un altro giudizio riguardante l'autodichia della

²²⁰ Per una analitica esposizione di casi possibili di conflitto v. G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum costituzionale*, 2014, p. 7. L'Autore adombra questa soluzione in termini suggestivi, riconoscendosi comunque la complessità della casistica possibile delineata nello scritto. Questa, d'altra parte, era stata l'impressione avuta ad una prima lettura della sentenza n. 120 del 2014 (sia consentito rinviare al mio *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2014, p. 15, nota 52), forse sopravvalutando la forza innovativa della decisione che sembrava autorizzare prese di posizione “coraggiose” da parte della Suprema Corte; inoltre, sulla scorta di tali suggestioni, anche la difesa della parte privata lesa ricorrente in cassazione aveva chiesto al giudice di legittimità una immediata decisione sulla questione. I successivi risvolti giurisprudenziali devono indurre ad abbandonare quella opzione.

²²¹ R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari*, cit., p. 5 ss.; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione*, cit., pp. 6 e 10.

²²² P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità*, cit., p. 2116; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., p. 2096, nota 23; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum costituzionale*, 2014, p. 3; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, p. 232 ss.

²²³ Cass. civ., S.U., 19 dicembre 2014, n. 26734, in *Corr. giur.*, 2015, p. 841 ss., con nota di A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni*, cit. A commento del provvedimento si vedano anche M. TEDDE, *Autodichia è l'ora di una nuova svolta? (Nota a Cass, SS.UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26734)*, in *Osservatorio AIC*, Maggio 2015; A.C. SORRENTINO, *La “giurisdizione domestica” delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, Luglio 2015; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit.; C. MEOLI, *Perché è quella del*

Presidenza della Repubblica, con ord. 19 gennaio 2015, n. 740²²⁴. Le due ordinanze si caratterizzano per una particolare analiticità nell'esposizione dei motivi di lesione delle attribuzioni della giurisdizione, in particolare, rielaborando i vizi che già in passato erano evidenziati nell'ordinanza con cui sollevava la questione di legittimità costituzionale, ma adattandoli al nuovo corso del conflitto tra poteri²²⁵. Ancora una volta si afferma il contrasto dell'autodichia con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., il quale avrebbe la sua specificazione anche nella garanzia di accesso alla giustizia di cui all'art. 24 Cost. quale diritto fondamentale; l'istituzione degli organi di autodichia violerebbe, inoltre, il divieto di istituire nuovi giudici speciali ex art. 102 Cost. e, infine, palese sarebbe il contrasto con l'art. 111, comma 7, Cost., nonché con gli altri commi (1 e 2) del medesimo articolo che garantiscono l'imparzialità del giudice, in quanto verrebbe a precludere il ricorso in cassazione considerato indefettibile per i provvedimenti decisori in caso di violazione di legge²²⁶.

Senza approfondire ulteriormente il profilo dei "parametri" violati, che rappresenta ormai una costante in materia di autodichia, è opportuno soffermarsi su altri profili che emergono dall'ordinanza in questione. Il primo aspetto da osservare è che con le ordinanze citate viene portato a conclusione il percorso del definitivo superamento del controllo dei regolamenti parlamentari per via incidentale: d'ora in avanti discutere della forza e del valore di legge dei regolamenti avrà gran pregio teorico, ma sicuramente meno interesse pratico, una volta assodato che lo strumento per il controllo dei regolamenti parlamentari è il conflitto di attribuzioni²²⁷. Un secondo aspetto di fondamentale importanza è che con questi provvedimenti la Corte di cassazione chiede alla Corte costituzionale un'indagine sulla definizione degli ambiti parlamentari coperti da garanzia, un chiarimento su cosa possa definirsi attinente alla funzione e cosa, invece, esorbita da essa; si tratterebbe in pratica di applicare lo schema del nesso funzionale anche all'autodichia e alle funzioni parlamentari in genere, non soltanto alle delibere d'insindacabilità²²⁸; uno schema che acquisirebbe valenza generale anche per la ricostruzione della funzione degli altri organi costituzionali. Infatti, volendo restare al caso specifico, ciò che la Corte di cassazione lamenta nel conflitto è proprio un uso abnorme della potestà regolamentare delle Camere che finisce per incidere su situazioni per le quali, in assenza di espresse deroghe costituzionali, dovrebbe valere il generale regime della tutela giurisdizio-

conflitto la strada da percorrere (Brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. Civili, ord. 26734/2014), in *www.GiustAmm.it*, 6/2015.

²²⁴ Cass. civ., S.U., ord. 19 gennaio 2015, n. 740, in *www.guidaaldiritto.ilsole24ore.com*. Si veda al riguardo la nota di V. RASCIO, *L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro (Cass. Sez. Un., 19 gennaio 2015, n. 740)*, in *Rivista Neldiritto*, Aprile 2015, p. 796 ss. L'ordinanza in questione si caratterizza per la forte assonanza con la prima rivolta contro l'autodichia del Senato, soprattutto per l'identità di domande rivolte alla Corte costituzionale. Tuttavia, l'identità di domanda non lascia necessariamente intendere l'identità delle future decisioni, perché, come detto in precedenza, si tratta di ipotesi di autodichia completamente diverse tra loro, sia per caratteristiche, ma soprattutto per fondamento, essendo assolutamente non paragonabili le Camere alla Presidenza della Repubblica dal punto di vista della base costituzionale delle rispettive potestà di autorganizzazione e di giudizio. Cfr. E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 9, nota 23. Di diverso avviso G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 24, nota 60, secondo cui le vicende dei due conflitti sarebbero intimamente legate: in caso di giudizio negativo sulla legittimità dell'autodichia delle Camere, difficilmente si potrebbe affermare la coesistenzialità dell'autodichia all'autonomia della Presidenza della Repubblica; in caso di accoglimento parziale, sarebbe contro ogni logica riconoscere la natura giurisdizionale di alcune forme di autodichia e negarla per altre. Le questioni che la Corte dovrà considerare saranno le medesime perché, in ogni caso, si avrebbe una lesione del diritto di accedere alla giustizia.

²²⁵ M. TEDDE, *Autodichia è l'ora di una nuova svolta*, cit., p.10.

²²⁶ Cass. civ., S.U., 19 dicembre 2014, n. 26734, cit., par. 11.

²²⁷ Critico su questo punto è G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 15, il quale, opportunamente, osserva che, facendo leva sulla massima espansione degli strumenti di garanzia dei diritti fondamentali, la Corte sarebbe potuta giungere a diverse conclusioni, accedendo ad una nozione di "forza di legge" funzionale alla garanzia dei diritti. D'altra parte, non si sarebbe trattato né di una novità né di una forzatura, in quanto già in passato la Corte aveva dimostrato di poter far propria un'interpretazione estensiva della categoria degli atti con forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost., proprio per garantire l'effettiva tutela dei principi fondamentali affermati a livello costituzionale, ammettendo il sindacato sulle leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Cfr. Corte cost., 29 dicembre 1988, n. 1146, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5565 ss.

²²⁸ M. TEDDE, *Autodichia è l'ora di una nuova svolta*, cit., p.9.

nale²²⁹. Sempre nell'ottica della Cassazione, non si vogliono accomunare tutte le ipotesi di autodichia esistenti, ma si opera una graduazione legata al fondamento costituzionale delle stesse; sarebbe possibile distinguere ipotesi a legittimazione piena, come nel caso della verifica dei titoli dei propri componenti, ed ipotesi a legittimazione attenuata, come appunto le controversie dei dipendenti, ove non è possibile riscontrare alcun fondamento costituzionale diretto²³⁰. Solo nella prima ipotesi potrebbe riscontrarsi una tutela costituzionale effettiva, nelle seconde occorrerebbe verificare che l'autodichia non intacchi la "grande regola" dello Stato di diritto. E tale lesione si determinerebbe nella preclusione dell'accesso alla giurisdizione in senso assoluto, ovvero, escludendo il ricorso straordinario in Cassazione per violazione di legge che non è costituzionalmente omissibile per i provvedimenti decisori.

Le ordinanze si segnalano anche per l'approccio che la Suprema Corte adotta nel sollevare il conflitto²³¹; non viene adottata una posizione di netto rifiuto della giurisdizione domestica, ma, proprio perché fine ultimo del conflitto è quello di garantire le attribuzioni costituzionalmente determinate, ciò che conta è l'accesso alla giurisdizione. Tale approccio emerge in modo chiaro nelle richieste che la Cassazione rivolge al Giudice delle leggi: di ritenere lesive le disposizioni dei regolamenti minori del Senato, nella parte in cui istituiscono l'autodichia, nei confronti della giurisdizione per il fatto di precludere l'accesso alla tutela giurisdizionale ai dipendenti dell'organo nelle controversie di lavoro con l'amministrazione interna; ovvero, in via subordinata, per la sottrazione delle decisioni pronunciate dagli organi di giurisdizione domestica al ricorso in cassazione per violazione di legge espressamente previsto dall'art. 111, comma 7, Cost.²³².

Proprio la ricorribilità in cassazione dei provvedimenti di autodichia sembra essere il profilo maggiormente problematico, in grado di condizionare il futuro dell'istituto. Si è detto, nel corso del lavoro, che la natura giurisdizionale degli organi di autodichia è stata sempre controversa. In dottrina, sin da tempi risalenti, si dubitava che un organo di autodichia potesse essere qualificato come giurisdizione speciale, perché difettava del requisito minimo di esistenza di un giudice dato dall'indipendenza e dall'imparzialità²³³. I due aspetti – che deponevano sicuramente a favore del carattere di giurisdizione speciale – non hanno mai avuto, ad opinione di chi scrive, grande persuasività. Da una parte, la Corte di cassazione, sin dalle prime pronunce successive alla sentenza n. 154 del

²²⁹ In ciò consiste la lesione della sfera di attribuzioni degli organi giurisdizionali, appunto nel cattivo uso del potere regolamentare da parte delle Camere che invade un ambito proprio della giurisdizione, quello delle cause di lavoro dei dipendenti. Cfr. M. TEDDE, *Autodichia è l'ora di una nuova svolta*, cit., p. 10.

²³⁰ E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 8.

²³¹ Va al riguardo segnalato che già l'Avvocatura dello Stato, nel depositare le memorie relative ai giudizi da cui originano le ordinanze di proposizione dei conflitti in esame, ha assunto una posizione meno rigida nella difesa della giurisdizione domestica, aprendo all'ammissibilità del solo ricorso straordinario in cassazione ex art. 111, comma 7, Cost. Sul punto v. G. CANALE, *I primi due tocchi di campana*, cit., p. 6.

²³² Un approccio di questo tipo sembra aprire ad una logica cooperativa della giurisdizione rispetto agli organi costituzionali e alle loro prerogative interne. I recenti conflitti sull'autodichia non mirano tanto a porre in discussione l'esistenza delle giurisdizioni domestiche, quanto piuttosto il loro carattere esclusivo che finirebbe per sottrarle al complessivo sistema di garanzie giurisdizionali fissate dall'ordinamento. In quest'ottica appare verosimile l'apertura sostenuta in dottrina verso un sistema di «co-dichia», dove il presupposto dell'integrazione è quello del superamento del criterio della esclusività dell'autodichia sulla tutela delle situazioni dei soggetti che interagiscono con le amministrazioni degli organi costituzionali. Così E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 16 ss. Nel caso in cui la Corte costituzionale dovesse accogliere il conflitto nella sua richiesta subordinata si verrebbe a creare un sistema consequenziale di tutela giurisdizionale, superando in ogni caso il dogma dell'esclusività. Critico sulla formulazione del "doppio *petitum*" è G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 22, secondo il quale più che di "cooperazione" si dovrebbe trattare di "compromesso". In nessuna delle due ipotesi l'autodichia verrebbe superata: da una parte, la previsione di rimedi amministrativi interni graverebbe oltremodo sul diritto all'accesso alla giustizia da parte dei dipendenti; dall'altra, si farebbe salva la natura giurisdizionale degli organi di autodichia, salvaguardando al tempo stesso la competenza, sancita a livello costituzionale, del controllo di legittimità da parte della Corte di cassazione. Si materializzerebbe il rischio connesso alla via "conflittistica": ossia, garantire la tutela delle sfere di attribuzioni costituzionali di un potere (nel *proprium* di tale tipo di giudizio), ma non il diritto del cittadino ad una tutela effettiva innanzi ad un giudice terzo ed imparziale in ogni stato e grado del procedimento, non soltanto in sede di legittimità.

²³³ N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice*, cit., p. 183.

1985, aveva accolto la tesi dell'autodichia come giurisdizione speciale, più che per reale convinzione, per necessità di evitare una lesione, da un punto di vista puramente nominale, del diritto ad un giudice qualora avesse negato la natura giurisdizionale; non si può non ricordare che la stessa Cassazione aveva in alcuni casi negato la natura giurisdizionale dell'autodichia proprio al fine di escludere la ricorribilità innanzi ad essa contro i provvedimenti dei giudici domestici. Dall'altra parte, ha assunto peso determinante la qualificazione dell'autodichia in termini di giurisdizione speciale fatta dalla Corte EDU. I Giudici di Strasburgo accolgono una nozione ampia di Tribunale che è strettamente funzionale alla verifica del rispetto concreto dei diritti sanciti dalla Convenzione: ad ogni modo, non avrebbero potuto fare altrimenti, perché il compito della Corte EDU non è quello di imporre un determinato modello giurisdizionale agli stati, ma quello di verificare che gli strumenti approntati dal diritto interno consentano un'efficace protezione dei diritti, in particolare di quelli affermati dall'art. 6 CEDU. Non è da escludere che ciò che è giurisdizione per la Corte EDU possa non esserlo per un determinato ordinamento nazionale, perché più rigorosi sono i criteri per la sua identificazione²³⁴.

L'autodichia avrebbe potuto al più essere considerata nel nostro ordinamento un surrogato di giurisdizione, assolutamente non equiparabile alla garanzia offerta dall'art. 24 Cost.²³⁵.

Anche alla luce della sentenza n. 120 del 2014 non era mancato chi²³⁶ avesse negato la possibilità di qualificare l'autodichia in termini di giurisdizione, sia pur speciale. La collocazione della sentenza del 2014 nel solco della lunga serie giurisprudenziale, sui rapporti tra prerogative e giurisdizione, contribuisce ad un diverso approccio all'istituto. Se si accosta l'autodichia all'insindacabilità si osserva che non avrebbe più senso parlare di giurisdizione, ma sarebbe più corretto inquadrala nel novero delle prerogative. Essa, infatti, così come avviene per l'insindacabilità, «non esclude il potere giurisdizionale, ma ne condiziona il modo di esercizio». Non si avrebbe, quindi, alcuna carenza di giurisdizione da colmare attraverso la qualifica nel senso di giurisdizione speciale dell'autodichia, perché «ogni posizione soggettiva resta sempre e comunque giustiziabile spettando proprio al giudice (comune) l'apprezzamento dell'incidenza, nella specie, di una prerogativa quale causa di esclusione della sua concreta configurabilità».

Da questi brevi spunti non si possono trarre conclusioni definitive, perché il riconoscimento della natura giurisdizionale o meno ai «giudici» domestici è tutt'altro che scontata. Una svolta in senso definitivo potrebbe venire dalla decisione dei due conflitti sollevati dalla Cassazione, e la duplicità di richieste apre a scenari tra loro completamente divergenti²³⁷.

Nel caso in cui la Corte dovesse accogliere la domanda principale della Corte di cassazione, l'autodichia sarebbe inesorabilmente illegittima perché in contrasto con i principi affermati dalla Costituzione in materia di tutela giurisdizionale. All'esito di una tale pronuncia si avrebbe una riespansione della giurisdizione comune su tutte quelle controversie che prima le erano sottratte; nessuno spazio residuerebbe per gli organi di autodichia, che al più potrebbero permanere come organi

²³⁴ Il parametro sul quale la Corte EDU si basa è quello dell'art. 6 CEDU, mentre il parametro che hanno a riferimento le giurisdizioni interne è dato dal complesso di principi affermati dagli artt. 101 ss. Cost., nonché dalle altre disposizioni contenute nella Prima parte della Costituzione. È verosimile che la qualificazione di giurisdizione (speciale) offerta dalla Corte EDU possa reggere alla luce del parametro dell'art. 6 CEDU, ma è destinata a cadere di fronte ai più pregnanti requisiti richiesti dalla nostra Costituzione. Al riguardo v. F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, p. 25 ss.; condivide questa tesi A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni*, cit., p. 849.

²³⁵ A. CLARIZIA, *La funzione amministrativa*, cit., p. 217 ss.; L. ELIA, *Postilla alla sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 1968*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 709.

²³⁶ C. DELLE DONNE, *L'autodichia delle Camere tra insindacabilità dei regolamenti parlamentari ex art. 134 Cost. e universalità della giurisdizione: la via ("maestra" o "traversa") della Consulta è il conflitto di attribuzioni*, in *Giustiziacivile.com*, 2014, p. 13. Più di recente ID., *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. tr. dir. proc. civ.*, 2015, p. 141 ss.

²³⁷ G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 13, il duplice *petitum* lascia intendere due modi di essere degli organi di giustizia domestica e, in ogni caso, non segnerebbe un definitivo superamento del sistema di giustizia interna, ma soltanto una definizione dei suoi confini.

amministrativi interni in ipotesi di giurisdizione condizionata²³⁸. Nel caso in cui dovesse accogliere la domanda subordinata ed estendere la ricorribilità in cassazione anche ai provvedimenti di autodichia, il riconoscimento della natura giurisdizionale di tali organi sarebbe automatico, perché il ricorso straordinario in cassazione non nega, bensì presuppone, la natura giurisdizionale dell'organo che ha adottato l'atto impugnato. In tal caso, oltre ad un'apertura del sistema tradizionalmente chiuso dell'autodichia, si avrebbe un'espansione fisiologica di un rimedio previsto per l'impugnazione degli atti anche dei giudici speciali²³⁹. Mentre non sussistevano molti dubbi circa un'ammissibilità liminare dei conflitti, visto che la Cassazione non ha fatto altro che mettere in atto l'indirizzo fornito dalla Consulta²⁴⁰, l'esito degli stessi è tutt'altro che prevedibile²⁴¹. In ogni caso, qualunque esso sarà, anche di rigetto²⁴², segnerà il destino dell'autodichia.

6. Superamento o mantenimento dell'autodichia? Una lettura delle prerogative degli organi costituzionali in chiave funzionale e non meramente istituzionale, secondo una logica più cooperativa e meno conflittuale.

A conclusione del complessivo quadro ricostruito occorre interrogarsi sulla perdurante attualità

²³⁸ E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 11. D'altra parte, tale suggestione emerge già dall'ordinanza n. 26734 del 2014 al par. 11.

²³⁹ E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 10.

²⁴⁰ A tal riguardo le due ordinanze di ammissibilità dei conflitti Corte cost., 7 luglio 2015, n. 137, in *Consulta Online*; e Corte cost., 7 luglio 2015, n. 138, in *Consulta Online*. In sede liminare la Corte costituzionale ha ampio potere valutativo, tanto da investire, in talune circostanze, profili di merito (E. MALFATTI, S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2011, p. 253 ss.; nonché G. ZAGREBELSKY e V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, p. 444 ss.); tuttavia, in questo caso, dopo aver ripreso i profili delle ordinanze di promozione dei conflitti, si è limitata a riscontrare la sussistenza dei requisiti soggettivi (sui quali non era possibile accampare alcun dubbio) e, soprattutto, oggettivi, riscontrando l'esistenza di "materia di un conflitto" rientrante nella propria competenza (consistente nella lesione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente garantita alla Corte di cassazione, determinata dall'esercizio illegittimo del potere da parte di Senato e Presidenza della Repubblica di deliberare disposizioni che precludano l'accesso alla tutela giurisdizionale ai propri dipendenti). D'altra parte, appariva poco probabile che la Consulta non ammettesse dei conflitti da essa stessa suggeriti (tra l'altro con identità di giudice relatore tra la sentenza "ponte" del 2014 e le ordinanze di ammissibilità del 2015). In una prospettiva di rilievo generale del problema si colloca la scelta di disporre la notificazione delle ordinanze anche alla Camera dei Deputati, quarto ed ultimo organo costituzionale avente un interesse concreto ed assimilabile a quello delle parti già coinvolte in conflitto (l'altro organo cointeressato è la Corte costituzionale, coinvolto sì nel conflitto, ma nel peculiare ruolo di giudice): stante la previsione esplicita della natura esclusiva della decisione degli organi di autodichia, contenuta (dal 2009) soltanto nell'art. 12 Reg. Cam., la prescrizione della Corte – di estendere il contraddittorio alla Camera – è eloquente circa la natura meramente ricognitiva che essa ascrive a quella previsione, rispetto alla posizione sostenuta anche dal Senato (pur in difetto di analoga esplicitazione testuale all'art. 12 Reg. Sen.). Cfr. G. CANALE, *I primi due tocchi di campana*, cit., p. 11 ss.

²⁴¹ G. CANALE, *I primi due tocchi di campana*, cit., p. 13, anche se tende a prevalere la tenue impressione che una qualche forma di superamento dell'attuale giurisdizione domestica degli organi costituzionali ci sarà. Propende per una soluzione di "compromesso" come esito dei conflitti in ipotesi di accoglimento G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare*, cit., p. 23.

²⁴² Secondo M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali*, cit., p. 7 ss., diversi elementi deporrebbero a favore di un mantenimento dell'autodichia: in primo luogo, il fatto che la Corte costituzionale possa fondare le proprie argomentazioni sulla legittimazione indirettamente fornita all'istituto dalla Corte EDU, la quale ha riconosciuto ampia autonomia di decisione in capo ai singoli Stati nel definire gli istituti di indipendenza delle Assemblee rappresentative, con il limite del rispetto del requisito dell'imparzialità del giudicante; in secondo luogo, la scelta del conflitto di attribuzioni come strumento di controllo della legittimità dell'autodichia; in terzo luogo, una valutazione che possa tener conto delle riforme delle disposizioni regolamentari sull'autodichia nell'ottica di una maggiore garanzia dell'obiettività e della competenza; infine, l'autodichia, per quanto debole e controversa, «rimane pur sempre parte significativa del complesso sistema delle garanzie riconosciute agli organi di vertice»; un sistema che non ha ancora assunto una forma stabile e definitiva, ma che pare fondarsi oltre che su disposizioni costituzionali espresse, anche su "esigenze intrinseche del sistema", le quali, anche in assenza di enunciazione espressa, emergerebbero «in modo univoco dal complesso di relazioni che caratterizzano i rapporti ai vertici del nostro ordinamento». A questi elementi si contrapporrebbe, però, preminentemente, una diversa e più rigorosa accezione del controllo sul nesso tra le prerogative riconosciute agli organi costituzionali e le loro funzioni sovrane.

tà dell'autodichia nel nostro sistema e sui tentativi di un suo superamento. Un primo dato che si può ricavare è che gli organi politici, per quanto la questione negli ultimi anni sia tornata di nuovo all'attenzione delle Assemblee, non considerano al momento prioritario un intervento legislativo diretto a rivedere il complessivo assetto di rapporti tra giurisdizione comune e giurisdizioni domestiche. Sia prima che dopo l'ordinanza n. 10400 del 2013 sono stati presentati in entrambi i rami del Parlamento disegni di legge che si proponevano una regolamentazione dell'istituto dell'autodichia dai confini meglio definiti rispetto a quelli attuali, aderendo a quella che viene chiamata "tesi funzionale" delle guarentigie parlamentari. A questo proposito, volendo rimanere ai provvedimenti più recenti, vanno considerati l'A.C. 5472, presentato il 25 ottobre 2012, e l'A.S. 1175, presentato il 21 novembre 2013²⁴³. Questi atti mirano alla definizione più razionale di uno statuto di garanzia degli organi parlamentari che, evitando prove di forza a livello qualificatorio, sia effettivamente espressiva del nesso funzionale che deve riscontrarsi nella predisposizione degli strumenti garantistici, anche al fine di evitare che essi si trasformino da strumenti fondati sulla legittimazione dell'organo a indici di una sua delegittimazione. Allo stato attuale, per quanto meritoria e auspicabile, non sembra questa la via di più immediata soluzione del problema, perché presupporrebbe una precisa volontà politica di affrontare e risolvere, in modo radicalmente diverso rispetto al passato, una prerogativa ormai consolidata nelle istituzioni²⁴⁴.

Al momento è verosimile ritenere che le soluzioni più radicali in materia di autodichia verranno dalle decisioni della Corte costituzionale sui conflitti di recente sollevati dalla Corte di cassazione e, come visto, dall'opzione decisionale a cui accederà il Giudice dei conflitti deriveranno importanti conseguenze a sistema normativo invariato sull'autodichia. Nel caso in cui l'autodichia dovesse essere ritenuta parzialmente illegittima, nel senso che la lesione delle prerogative della giuri-

²⁴³ Più nello specifico si tratta dell'A.C. 5472, *Modifiche agli art. 1 del decreto legislativo 30 marzo 2000, n. 165 e 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, concernenti la natura delle amministrazioni degli organi costituzionali e la sottoposizione dei loro atti alla giurisdizione comune*, presentato il 25 settembre 2012; e l'A.S. 1175, *Sottoposizione alle previsioni procedurali e legali delle amministrazioni degli organi costituzionali*, presentato il 21 novembre 2013. Vanno menzionati, per completezza, anche due disegni di legge cui accennava la stessa ordinanza della Cassazione n. 10400 del 2013; l'A.S. 3342, *Sottoposizione alle previsioni di legge delle amministrazioni degli organi costituzionali*, presentato il 30 maggio 2012; e A.S. 1560, *Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo del 28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05*, presentato il 28 aprile 2009. Per tali riferimenti v. anche M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali*, cit., p. 13 s.; e M. TEDDE, *Autodichia è l'ora di una nuova svolta*, cit., p. 11. Interessante è anche l'ordine del giorno 9/2913-A/2 dell'on. Capelli presentato alla Camera in sede di esame del disegno di legge costituzionale il 9 marzo 2015; con questo si impegnava il Governo a conformarsi agli orientamenti delle Corte costituzionale espressi con la sentenza n. 120 del 2014, adottando ulteriori iniziative volte a limitare l'autodichia all'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo. Sull'ordine del giorno il Governo esprimeva parere negativo e veniva, successivamente, ritirato dallo stesso presentatore. CAMERA DEI DEPUTATI, *Legislatura XVII, Resoconto stenografico. Seduta di lunedì 9 marzo 2015, n. 387*. Sorte solo in parte migliore ha avuto il precedente ordine del giorno 9/Doc. VIII, n. 4/130 dell'on. Schullian accolto dalla Camera nella seduta del 24 luglio 2014 in sede di esame del bilancio interno per l'anno finanziario 2014. CAMERA DEI DEPUTATI, *Legislatura XVII, Resoconto stenografico. Seduta di giovedì 24 luglio 2014, n. 271*; partendo dall'esigenza di garantire una migliore tutela dei diritti dei dipendenti e dei terzi esso è stato accolto soltanto dopo l'eliminazione dell'espresso riferimento al «progressivo superamento del principio dell'autodichia», perdendo così buona parte del suo significato più radicale.

²⁴⁴ È stato osservato che l'adozione di una espressa disciplina legislativa dell'autodichia potrebbe aprire ad un possibile sindacato di legittimità costituzionale in via incidentale, oggi precluso dalla natura regolamentare interna delle disposizioni che la prevedono; d'altra parte, anche le autodichie di Corte costituzionale e Presidenza della Repubblica avrebbero una innegabile fonte legislativa. Cfr. M. TEDDE, *Autodichia è l'ora di una nuova svolta*, cit., p. 11. Per quanto tali osservazioni (che rinviano a A. GERARDI e I. TESTA, *Parlamento zona franca*, cit., p. 57 s.) siano condivisibili sul piano astratto, resta il dubbio derivante dall'analisi della giurisprudenza che ha affrontato il tema dell'autodichia, in particolare della Presidenza della Repubblica: il fondamento legislativo indiretto ha avuto nulla rilevanza, ritenuto lo stesso come meramente ricognitivo di una funzione di autonomia spettante all'organo in virtù della sua natura. L'autodichia in questo caso veniva affermata senza alcun accenno al sindacato sulla legge del 1948 istitutiva della Presidenza della Repubblica, ma ritenendo che la stessa discendesse da una potestà implicita dell'organo di dotarsi di un sistema di giurisdizione domestica a livello regolamentare; e analoghe considerazioni potrebbero essere fatte per la Corte costituzionale. Pertanto, il mero aspetto formale di una disciplina legale dell'autodichia apparirebbe recessivo, o comunque, di secondo piano, rispetto al profilo sostanziale della definizione degli ambiti guarentigati connessi alla funzione.

sdizione deriverebbe soltanto dalla preclusione dell'accesso al ricorso in cassazione per violazione di legge, gli organi di autodichia verrebbero inseriti automaticamente, e superando i dubbi del passato, tra le giurisdizioni speciali, componendo un complesso unitario con le altre giurisdizioni di questo tipo previste a livello costituzionale, non respingendo l'idea di una loro idoneità a garantire, attraverso una procedimentalizzazione dei giudizi, l'effettiva esigenza di tutela delle situazioni giuridiche²⁴⁵. Nel caso in cui gli istituti di autodichia dovessero essere ritenuti in insanabile contrasto con il principio di tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost., gli stessi sarebbero destinati a scomparire, o meglio, scomparirebbe la loro pretesa natura di giurisdizione esclusiva, potendo rimanere come mere fasi "amministrative interne" in ipotesi di giurisdizione condizionata²⁴⁶.

Una soluzione compromissoria che potrebbe seguire alla seconda eventualità ipotizzata, sarebbe quella di procedere ad una trasformazione degli organi di autodichia esistenti da meri moduli amministrativi ad organi arbitrali, eleggibili sulla base di esplicite clausole compromissorie²⁴⁷, aventi forma di arbitrati amministrati²⁴⁸. Si tratterebbe di rimedi che consentirebbero un giusto temperamento tra le esigenze di autonomia dell'organo e quelle di tutela giurisdizionale dei diritti: infatti, da una parte, si garantirebbe l'autonomia dei giudicanti rispetto all'istituzione attraverso la formulazione dei requisiti necessari per essere inseriti in appositi albi e la scelta del sorteggio come criterio di composizione dei collegi; dall'altra, non verrebbe precluso l'accesso alla giurisdizione statale in sede di impugnazione del lodo. Le figure arbitrali sarebbero perfettamente rispettose dei principi del giusto processo, secondo un'ottica attenta al fine della giustizia, garantendo l'assoluta parità delle parti in giudizio e, soprattutto, superando la commistione parte-giudice che da sempre ha accompagnato la maggior parte delle ipotesi di giustizia domestica e osservandosi in tal modo una totale neutralità rispetto agli interessi dedotti in causa.

Le ipotesi, al momento meramente suggestive, in attesa delle decisioni future della Corte costituzionale, devono indurre, però, ad una riflessione sull'effettivo rapporto tra organi costituzionali e giurisdizione nell'attuale contesto costituzionale. Detto altrimenti, occorre chiedersi se davvero, con riferimento a funzioni non primarie, l'intervento della giurisdizione esterna nella vita degli organi costituzionali sia in grado di comprimerne l'autonomia e l'indipendenza. Al riguardo pare davvero brillante la metafora di un noto Autore²⁴⁹ secondo il quale, aprire alla copertura del giudice comune per le controversie di lavoro dei dipendenti non potrebbe in nessun caso ledere l'indipendenza garantita della Camere, perché sarebbe come «scalciare una fortezza con aculei di zanzara».

Una pluralità di fattori induce a tale convincimento. Innanzitutto, si è vista, una diversa con-

²⁴⁵ È stato evidenziato da A. TARTAGLIA POLCINI, *Giurisdizione e giustizia: dal potere alla funzione, per una tutela effettiva delle situazioni giuridiche soggettive*, in A. TARTAGLIA POLCINI e E. FABIANI, *Sull'unità della giurisdizione: in ricordo di Franco Cipriani*, Napoli, 2011, p. 111 ss., che i due termini di "giurisdizione" e "giustizia" andrebbero correttamente intesi, non essendo tra loro coincidenti. La giurisdizione va intesa in una accezione strumentale e non finalistica; il fine è quello della giustizia rispetto al quale la giurisdizione va posta in senso funzionale. Se ciò è corretto, le disposizioni in materia di giurisdizione andrebbero lette nell'ottica della funzione e non del potere, d'altra parte, la stessa Costituzione parla, con riferimento alla funzione della giurisdizione, di un suo "esercizio", non di una sua "appartenenza" alla magistratura. Ciò consentirebbe un passaggio dalla struttura alla funzione, per cui la giurisdizione si attua «mediante il giusto processo regolato dalla legge». In questo senso, l'autodichia potrebbe essere recuperata come forma di "giustizia" senza "giurisdizione", attraverso l'effettiva garanzia procedimentale del giusto processo, che sarebbe propria non della giurisdizione in quanto struttura, ma della funzione giurisdizionale usata al fine della giustizia.

²⁴⁶ Su questi aspetti si è già visto E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari*, cit., p. 8 ss. Bisogna osservare che già in passato alcuni Autori (F.G. COCA, *Operazione cosmetica*, cit., p. 499) avevano suggerito di giungere ad una medesima soluzione per via interpretativa, semplicemente perché il regolamento non sembrava lasciar intravedere con chiarezza la volontà di istituire forme di giurisdizione speciale a carattere esclusivo, ma, affermando la decisione in via definitiva sui ricorsi attinenti alla carriera dei dipendenti degli organi agli Uffici di Presidenza, lasciava intendere la determinazione di un potere decisorio di tipo prettamente amministrativo.

²⁴⁷ R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione*, cit., p. 8 s.

²⁴⁸ A. TARTAGLIA POLCINI, *Modelli arbitrali tra autonomia negoziale e funzione giurisdizionale*, Napoli, 2002, p. 136 ss.

²⁴⁹ P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare*, cit., p. 140.

cezione della giurisdizione, non estranea al circuito democratico²⁵⁰, ma, soprattutto, in posizione di autonomia e indipendenza da ogni altro potere dello Stato: giurisdizione chiamata ad operare in senso funzionale per la garanzia dei diritti, e non per scopi invasivi delle funzioni di altri poteri. Quest'ultimo aspetto appare tanto più evidente se si considera che, nei casi di autodichia di cui si discorre, non varrebbe mai in gioco una compromissione delle funzioni primarie delle Camere e, in genere, degli organi costituzionali, ma soltanto l'esigenza di garanzia dei diritti dei lavoratori. È ormai appartenente ad un lontano passato la logica della ricostruzione degli organi costituzionali come corpi separati titolari diretti della sovranità²⁵¹. Questa va ricostruita nei termini della sua appartenenza al popolo, esplicandosi diversamente soltanto in connessione a specifiche funzioni esercitate dagli organi. Non potrebbe più valere il principio per cui è atto sovrano tutto ciò che promana da un organo sovrano, ma è sovrano, e quindi sotto la copertura dell'ambito garantito, tutto ciò che è esplicazione della funzione sovrana. Si tratta di definire, come ben auspica la sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014, lo "statuto di garanzia" degli organi costituzionali; di definire le funzioni primarie che sicuramente ricadono sotto la protezione della riserva parlamentare, distinguendole dalle funzioni che non possono essere considerate primarie. In questo modo, andrebbe abbandonata la logica della identificazione "geografica" o "istituzionale" della prerogativa a favore di una logica "funzionale"²⁵².

Il passaggio ad una ricostruzione di questo tipo consentirebbe di raggiungere due obiettivi di fondamentale importanza: la protezione dell'autonomia dell'organo e la tutela dei diritti. A ben vedere non sarebbero due aspetti tra loro assolutamente incompatibili, perché l'autonomia verrebbe garantita attraverso la definizione degli ambiti che ad essa sono propri e rispetto ai quali sarebbe difficile ipotizzare la lesione di un diritto; per ciò che si colloca al di fuori delle funzioni primarie deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto sulla tutela giurisdizionale dei beni giuridici. Al riguardo non è assolutamente scontato che l'autodichia rientri tra le prerogative poste a garanzia dell'autonomia dell'organo, perché difficilmente se ne potrebbe dimostrare la coesistenzialità alla garanzia di funzioni primarie²⁵³. Una magistratura che sia chiamata alla garanzia dei diritti dei lavoratori, investendo ambiti non "guarantiti" delle Camere, nessuna lesione potrebbe arrecare alla loro autonomia. La via ormai consolidata per la definizione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto di attribuzioni, come suggerito dalla Corte costituzionale e recentemente recepito dalla Corte di cassazione.

La logica sottesa a tale strumento appare di tutta evidenza conflittuale, a differenza di altri ordinamenti dove la definizione dei rapporti tra giurisdizione e prerogative appare improntata a profili di maggior cooperazione²⁵⁴. La Corte costituzionale assume le vesti del giudice chiamato, non soltanto a risolvere i casi di volta in volta posti, ma anche a definire i tratti di un perenne contenzioso tra le istanze dell'indipendenza e quelle della giurisdizione.

Finché la logica posta alla base dell'esclusione della giurisdizione dagli affari interni alle Camere sarà quella della stantia protezione della sovranità "geografica" dell'organo e non quella della garanzia della funzione, le garanzie non opereranno come strumento di legittimazione degli organi costituzionali, ma come sintomo di una loro progressiva delegittimazione. Soltanto l'accesso

²⁵⁰ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia*, cit., p. 61 ss.

²⁵¹ Al riguardo v. N. OCCHIOCUPO, "Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione, in *Giur. cost.*, 1980, p. 1421 ss., nonché adesso in ID., *Costituzione e Corte costituzionale*, cit., p. 215 ss.

²⁵² G. BUONOMO, *L'autodichia parlamentare*, cit., p. 936.

²⁵³ F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., p. 2099.

²⁵⁴ G. BUONOMO, *Lo scudo di cartone*, cit., p. 236 ss. Suggestivo nell'ottica della cooperazione tra organi è parso l'ordine del giorno G.54 presentato in assemblea al Senato dagli on. Buemi e Longo il 29 luglio 2015, in sede di esame del progetto di bilancio interno del Senato per l'anno finanziario 2015. Con esso, prendendo atto delle vicende esterne circa un progressivo controllo sull'autodichia, si voleva impegnare l'Ufficio di Presidenza a deliberare la costituzione in giudizio per conflitto del Senato della Repubblica, dando mandato di prestare acquiescenza rispetto alla domanda subordinata presentata dalla Corte di cassazione. L'ordine del giorno è stato, tuttavia, ritirato dagli stessi presentatori su invito dei Questori. SENATO DELLA REPUBBLICA, Legislatura XVII, *Resoconto stenografico. Seduta di mercoledì 29 luglio 2015*, n. 493.

ad una dinamica funzionale delle guarentigie, secondo criteri cooperativi e non conflittuali, consentirebbe il recupero della piena legittimazione degli organi nel complessivo sistema democratico. In un ordinamento dove è previsto un giudice dei conflitti, l'accesso alla cooperazione tra gli organi espressivi dei poteri dello Stato non si può realizzare soltanto attraverso un sistema di desistenze, ma soprattutto attraverso il reciproco riconoscimento delle funzioni costituzionalmente assegnate e il temperamento tra le stesse in ipotesi di apparente contrasto. In questa direzione sembra essersi mossa la Corte di cassazione con i conflitti recentemente sollevati contro le Camere e la Presidenza della Repubblica: la formulazione di un doppio *petitum*, che non mette in discussione in termini perentori ed assoluti la possibilità che gli organi costituzionali abbiano la facoltà di prevedere meccanismi giurisdizionali interni, accede ad una conflittualità "morbida", dove la giurisdizione non va alla ricerca dello scontro tra poteri, ma in un'ottica tutta legata alla funzione di protezione dei diritti, mira a garantire il superamento di una nozione chiusa di autodichia.