

18 LUGLIO 2018

I paradossi dell'autodichia  
Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la  
sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017

di Francesco Dalla Balla  
Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
Università Ca' Foscari di Venezia



# I paradossi dell'autodichia\*

## Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017

**di Francesco Dalla Balla**

Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale  
Università Ca' Foscari di Venezia

**Sommario:** 1. La vicenda processuale e la *vindicatio potestatis*. 2. L'autodichia come prodotto del bilanciamento in concreto. 3. La nuova conformazione dell'autodichia. 4. Organi di giustizia parlamentare e unicità della giurisdizione. 5. Conclusioni.

**Abstract:** Con la sentenza n. 262 del 2017 la Corte costituzionale ha definito i giudizi per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato – promossi dalle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione, rispettivamente nei confronti del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica – statuendo che legittimamente gli organi costituzionali convenuti hanno avocato a sé l'autodichia in materia di controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti. Secondo la Consulta, l'interpretazione ed applicazione del diritto attraverso gli organi di giurisdizione domestica costituisce il corollario inevitabile del principio di autonomia organizzativa e regolamentare di cui all'art. 64 Cost. (c.d. autocrinia), che sarebbe inevitabilmente menomato ove si consentisse ad organi esterni di interpretare ed applicare il diritto di fonte interna. L'esercizio della potestà giurisdizionale ad opera di organi amministrativi interni, infatti, non implica *ipso iure* che gli strumenti processuali a disposizione dei dipendenti siano meno efficaci o non conformi ai canoni ordinamentali in materia di giusto processo. L'autonomia della fonte interna non può comunque estendersi alla disciplina dei rapporti giuridici con soggetti terzi, tra cui le controversie in materia di appalti e forniture.

### 1. La vicenda processuale e la *vindicatio potestatis*.

#### 1.1. Gli antefatti

L'articolata vicenda processuale prende le mosse da due distinti procedimenti, radicati entrambi mediante ricorso *ex art.* 111, comma 7°, Cost., avanti la Suprema Corte per la cassazione rispettivamente della decisione n. 141/2011 del Consiglio di Garanzia del Senato, in materia di demansionamento del lavoratore dipendente<sup>1</sup>, e della decisione n. 2/2012 del Collegio d'Appello istituito presso il Segretariato

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Senato della Repubblica – Consiglio di Garanzia, decisione n. 141 del 21 luglio – 29 settembre 2011, resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato del 5 ottobre 2011, citata in Cass. civ., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, estratta da *Leggi d'Italia online*.

Generale della Presidenza della Repubblica<sup>2</sup>, in materia di corresponsione delle somme maturate a titolo di indennità.

Nell'ambito del primo procedimento, rilevato che l'interpretazione consolidata della normativa di auto-organizzazione adottata dall'Assemblea parlamentare *ex art. 64 Cost.* avrebbe imposto di definire i procedimenti riconoscendo la potestà decisoria esclusiva degli organi amministrativi interni, statuendo la carenza assoluta di attribuzione dell'autorità giudiziaria ordinaria<sup>3</sup>, le Sezioni Unite avevano sollevato avanti alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento generale del Senato<sup>4</sup>.

Con la conseguente sentenza n. 120/2014<sup>5</sup> la Corte costituzionale ha confermato il proprio consolidato orientamento<sup>6</sup>, secondo cui il combinato disposto degli artt. 64, 72 e 134 Cost. impedisce che i regolamenti parlamentari possano essere oggetto di un incidente di costituzionalità. Ciò emerge espressamente dal tenore letterale dell'art. 134 Cost. – che circoscrive in termini tassativi gli atti che possono formare oggetto del rinvio incidentale – nonché dalla funzione ordinamentale dei regolamenti, la cui *ratio*, per l'appunto, “è costituita [...] dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere”, ivi compreso quello giudiziario. L'assorbente questione pregiudiziale impediva che potesse essere valutata, alla luce degli artt. 3, 24, 102, 111 e 113 Cost., la sottrazione agli organi di giurisdizione comune delle controversie instaurate dai dipendenti del Senato contro l'amministrazione di appartenenza. Al contempo – forse memore delle proprie recenti ammonizioni circa l'intollerabilità ordinamentale delle *zone franche* “sottratte al controllo di costituzionalità”<sup>7</sup> – il Giudice delle leggi sottolineava che la collocazione speciale dei regolamenti parlamentari nella gerarchia delle fonti “non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza” (sub 4.2.). Trovava conforto giurisprudenziale la diffusa categorizzazione dottrinale<sup>8</sup> che distingue l'autodichia primaria (concernente “le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere”) dalla c.d.

---

<sup>2</sup> Presidenza della Repubblica – Collegio d'Appello, decisione del 17 aprile 2012, a integrale conferma della decisione del Collegio Giudicante di primo grado, n. 3/2011, citata in Cass. civ., sez. un., ord. 19 gennaio 2015, n. 740, da *Leggi d'Italia online*.

<sup>3</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 17 marzo 2010, n. 6529, estratta da *Leggi d'Italia online*.

<sup>4</sup> Cass. civ., sez. un. ord. 6 maggio 2013, n. 10400, estratta da *Leggi d'Italia online*.

<sup>5</sup> Corte cost., sent. 5 maggio 2014, n. 120, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3/2014, pag. 2078.

<sup>6</sup> Cfr. Corte cost. sent. 129/1981, sent. 154/1984, ord. 444-445/1993, ord. 137-138/2015; Cass. civ., sez. un., sent. 17 marzo 2010, n. 6529, estratta da *Leggi d'Italia online*.

<sup>7</sup> Corte cost. sent. n. 110/2015; analogamente sent. n. 1/2014.

<sup>8</sup> M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?* (Nota a Corte Cass., SS.UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, da [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), pag. 3).

autodichia amministrativa<sup>9</sup> (sub 4.3). Ammetteva infatti il Collegio che, se il fondamento costituzionale della prima fattispecie era indubbio, rimaneva “*questione controversa*” se la deroga alla giurisdizione comune fosse analogamente giustificabile anche “*per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi*” (sub 4.4). Residuava conseguentemente nel conflitto di attribuzioni lo strumento processuale per assicurare che “*davanti a ciò che «esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), 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 (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)» (sentenza n. 379 del 1996)”* (sub 4.4). Con ciò ribadendo che l’autodichia si giustifica solo in quanto rigorosamente strumentale all’esercizio indipendente delle funzioni primarie dell’organo (sub 4.3 e e.4.4, quarto paragrafo) e, comunque, per le sole questioni nelle quali l’applicazione del diritto di fonte parlamentare esaurisca per intero la disciplina del rapporto controverso (sub 4.4), in conformità al principio per cui qualunque eccezione ai diritti fondamentali va assoggettata a stretta interpretazione (sub 4.4, quarta e quinta alinea). La portata innovativa dell’arresto giurisprudenziale del 2014 era stata colta da più voci in dottrina<sup>10</sup>, che ne avevano letto l’iter argomentativo in funzione prognostica delle future decisioni, arrivando a sollecitare un’autoriforma preventiva della giurisdizione parlamentare per anticipare l’*actio finium regundorum* paventata dalla Corte costituzionale<sup>11</sup>. Parevano così in via di consolidamento le basi per la chiusura di un disegno, avviato con il monito espresso nella sentenza n. 379/1996<sup>12</sup>, che non aveva trovato finora rispondenza nella prassi istituzionale<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Il termine “autodichia amministrativa” è utilizzato nella dottrina e nella prassi per indicare quelle fattispecie di giurisdizione domestica non attinenti allo *status* dei membri dell’organo costituzionale o all’esercizio delle funzioni primarie, bensì presupposte a dirimere le controversie che scaturiscono nell’ambito degli apparati ed uffici serventi, principalmente legate ai rapporti di lavoro con i dipendenti e alla gestione dei contratti per l’esecuzione di opere e la fornitura di beni e servizi. La diversità delle fattispecie di giurisdizione domestica, d’altronde, rispecchia “*la duplice natura di organi costituzionali, quando esercitano funzioni costituzionali, e di organi amministrativi, quando esercitano funzioni amministrative*” (N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, pag. 2).

<sup>10</sup> A.C. SORRENTINO, *La “giurisdizione domestica” delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), pag. 18; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia degli organi costituzionali*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), n. 24/2017, pag. 5, M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 3 e ss.

<sup>11</sup> A.C. SORRENTINO, *op. cit.*, pag. 18.

<sup>12</sup> N. LUPO, *Sull’autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pag. 4; M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 5

<sup>13</sup> Anzi, come notato dalla prevalente dottrina si era semmai assistito ad un progressivo rafforzamento delle giurisdizioni domestiche, confermato dalle riforme del diritto parlamentare perseguite dalla Camera dei Deputati nel 1999 e dal Senato nel 2005. G. BUONOMO, *L’autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, Milano, fasc. 5-6/2013, parte I, pag. 944; M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 2; M. GNES, *Il regolamento sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei Deputati*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 10/1999, pag. 926; G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XIII, pag. 103.

Riassunto il giudizio *a quo*, considerato l'indubbio tenore innovativo della sentenza citata, con ordinanza-ricorso n. 26934/2014<sup>14</sup>, la Cassazione procedeva alla *vindicatio potestatis* con il conflitto di attribuzione nei confronti del Senato. Coerentemente, la stessa prerogativa veniva esercitata dalla Suprema Corte anche nel secondo dei giudizi citati in apertura, nel quale era convenuta la Presidenza della Repubblica<sup>15</sup>. A seguito dei decreti organizzativi n. 81 e 89 del 1996, adottati in conformità alla legge n. 1077/1948, infatti, anche l'amministrazione del Quirinale si era dotata di propri organi interni di definizione delle controversie. Tale sopravvenuta modifica regolamentare era stata colta dalla giurisprudenza ordinaria<sup>16</sup> che aveva declinato la propria legittimazione a conoscere le vertenze in cui fosse parte il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica<sup>17</sup>. Della stessa prerogativa, si anticipa sin d'ora, godono la Camera dei Deputati, ai sensi dell'art. 12 del Regolamento generale, e la Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 87/1953, come sostituito dall'art. 4 della legge n. 265/1958<sup>18</sup>.

<sup>14</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, da *Leggi d'Italia online*.

<sup>15</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 gennaio 2015, n. 740 da *Leggi d'Italia online*.

<sup>16</sup> Il riferimento è a Cass. civ., sez. un., sent. 10 maggio 1988, n. 3422 e Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614 (sul punto anche Cass. civ., sez. un., sent. 2979/1975; Cons. Stato sent. 699/1978; T.A.R. Lazio, sent. 973/1981). Nelle pronunce citate la Corte di Cassazione affermava che il fondamento giuridico dei regolamenti parlamentari “trova un testuale riscontro nell'art. 64 della Costituzione secondo cui ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”, invece “ciò non può essere parimenti affermato per i regolamenti del Presidente della Repubblica”, poiché “il fondamento giuridico dei regolamenti presidenziali [...] si rinviene in una legge ordinaria dello Stato, la n. 1077 del 1949” (sent. 3422/1988). Si trattava, tuttavia, di semplici *obiter dicta*, in quanto all'epoca delle fattispecie concrete oggetto delle pronunce citate la Presidenza della Repubblica non si era ancora effettivamente dotata di un organo che in via esclusiva dirimesse le controversie con il personale, determinando un'attrazione piena ed esclusiva della giurisdizione. Al contrario, l'art. 5 del decreto presidenziale n. 31/1980 lasciava al ricorrente la scelta se adire il giudice domestico o l'autorità giudiziaria comune. Con i decreti presidenziali nn. 81 e 89/1996, invece, anche la Presidenza della Repubblica ha introdotto un sistema multilivello di definizione delle vertenze analogo a quello in precedenza previsto dalle Camere.

<sup>17</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, in *Foro It.*, Torino, fasc. 4/2011, parte I, pag. 1206, con nota G. D'AURIA. Nella pronuncia citata si allude al fatto che la Presidenza della Repubblica avrebbe una potestà regolamentare implicita nel ruolo istituzionale ricoperto e “dall'esercizio di tale potere – di natura chiaramente normativa (e rispetto al quale la l.n. 1077 del 1948 assume mero ruolo ricognitivo (Corte cost. 129/1981) – deriva dunque la possibilità di riservare alla propria giurisdizione domestica le controversie insorte nella costituzione e nella gestione del rapporto con il personale necessario per il perseguimento dei propri fini”. Critico sul punto, F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Il Diritto proc. amm.*, fasc. 1/2011, pag. 33.

<sup>18</sup> Nelle riflessioni sull'autodichia degli organi costituzionali rimane tradizionalmente in secondo piano l'idoneità della fonte istitutiva della giurisdizione domestica. Sebbene infatti l'art. 25 Cost. rafforzi il principio di precostituzione del giudice naturale prevedendo una riserva di legge assoluta (cfr. M. D'AMICO – G. ARCONZO, *Art. 25*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. I, pag. 531; G. IMPAGNATIELLO, voce *Giudice (ordinamento del)*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1993, vol. IX, pag. 36), la questione viene, forse troppo sbrigativamente, assorbita nelle conclusioni in ordine alle prerogative di auto-organizzazione implicitamente spettanti all'organo costituzionale (N. LUPO, *op. cit.*, pag. 3). La definizione in assoluta autonomia dell'assetto amministrativo interno – di cui, stando alla ricostruzione tradizionale, l'autodichia sarebbe il naturale corollario – è infatti incompatibile con l'eventualità che l'istituto possa essere disciplinato dalla legge ordinaria (G. FALCON, *Lineamenti di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 2011, pag. 211). Ciononostante, può suscitare qualche perplessità il fatto che – ad esempio in ambito parlamentare – l'esistenza, la competenza e la composizione dei vari plessi giudicanti sono stabilite non dai regolamenti generali, che hanno

## 1.2. La sentenza n. 262/2017

Vista la similarità delle questioni controverse, la Corte costituzionale riuniva i giudizi con le ordinanze n. 26934/2014<sup>19</sup> e 740/2015<sup>20</sup>, definendoli entrambi con la sentenza n. 262/2017<sup>21</sup>. Innanzitutto la Consulta consolida l'arresto formalizzato in riferimento alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari mediante lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato *ex art.* 134 Cost., seconda alinea. Nel merito, rileva la Corte, l'oggetto del giudizio concerne l'esercizio della discrezionalità del Senato (e del Presidente della Repubblica) nell'individuazione delle controversie che possono essere sottratte all'a.g. per essere ricondotte alla giurisdizione esclusiva dei plessi domestici (7.1). Ciò implica la necessità di scrutinare distintamente due profili: a) se rientri tra le prerogative degli organi costituzionali introdurre mediante atti interni una disciplina speciale dei rapporti di lavoro, derogatoria rispetto a quanto prescritto dal diritto comune; b) se la regolamentazione mediante *interna corporis*<sup>22</sup> sia condizione sufficiente per escludere l'intervento del giudice comune.

Sotto il primo profilo, l'art. 64 Cost. definisce in termini molto ampi l'oggetto dell'autonomia regolamentare delle Camere che, pertanto, "*investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi serventi, che consentono agli organi amministrativi di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali*". È perciò priva di concreto valore precettivo la categorizzazione dottrinale che distingue l'autoregolamentazione delle funzioni primarie (procedimento legislativo, *status* dei parlamentari, verifica dei poteri...) dall'autonomia strettamente amministrativa, legata al funzionamento degli uffici e servizi di supporto<sup>23</sup>. Le due fattispecie, infatti, non differiscono né per la base giuridica (art. 64 Cost.), né per lo scopo, posto che anche la costruzione di un apparato organizzativo e la relativa dotazione finanziaria rispondono all'esigenza di "*consentire un libero ed efficiente*

---

rango primario (A. RINELLA, voce *Regolamenti parlamentari*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. V, pag. 5045; *Contra* G. G. FLORIDIA, *op. cit.*, pag. 80; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, pag. 370) ma da atti organizzativi interni ad esso subordinati.

<sup>19</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, cit.

<sup>20</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 gennaio 2015, n. 740, cit.

<sup>21</sup> Sulle vicissitudini processuali che hanno preceduto la pronuncia in commento L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in corso di pubblicazione in *Quaderni costituzionali*, fasc. 1/2018.

<sup>22</sup> Facendo uso del concetto di *interna corporis* non s'intendono trascurare le oscillazioni dottrinali che, a partire dalla sentenza della Corte cost. n. 9/1959, hanno sottolineato il parziale superamento della nozione, a favore di una sindacabilità temperata dell'atto parlamentare (cfr. G. SILVESTRI, voce *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1994, vol. IX, pag. 139; G.G. FLORIDIA, *op. cit.*, pag. 83; F. POLITI, voce *Parlamento*, in *Il Diritto – Enciclopedia giuridica*, Milano, 2007, pag. 671), ciononostante la cognizione giudiziaria sull'atto amministrativo parlamentare assume un carattere talmente eccezionale e straordinario (peraltro sino ad oggi limitato ai soli regolamenti *ex art.* 64 Cost.) che tale terminologia appare ancora indicativa per descrivere il peculiare regime di immunità degli atti amministrativi interni (G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, Milano, 1990, pag. 121).

<sup>23</sup> F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D'ORTA–F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Bari, 1997, pag. 14.



*esercizio delle [...] funzioni*”, sciogliendo l’organo costituzionale dalla potenziale dipendenza rispetto ad altri poteri (sub 7.2). Spetta perciò ad ogni Assemblea l’individuazione delle questioni organizzative interne meritevoli di speciale regolamentazione, con l’unico limite oggettivo implicito di non poter “*ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare i rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)*” (sub 7.2).

Chiarita l’ampia discrezionalità di cui godono gli organi costituzionali, l’esistenza di una disciplina speciale di fonte interna è condizione sufficiente per giustificare l’avocazione della controversia avanti agli organi interni di definizione del contenzioso: “*ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell’autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire*”. D’altronde, per assicurare “*l’esaustriva capacità qualificatoria del regolamento parlamentare*”, occorre scongiurare “*qualunque potestà definitoria alternativa da parte del diritto comune*” (cosa che avverrebbe con il ricorso a “*poteri d’accertamento e d’interpretazione esterni, in particolare all’autorità giudiziaria*”). Stando alla valutazione operata dalla Corte, si tratta di un’esigenza che si pone in misura analoga a prescindere che siano in gioco “*le modalità di voto nelle Camere*” o “*l’interpretazione e l’applicazione della disciplina del rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all’organo costituzionale*” (sub 7.3). L’esercizio della potestà decisoria in via esclusiva supera il test di proporzionalità e non pregiudica il rispetto dell’art. 24 Cost., in quanto la costruzione di un contesto istituzionale nel quale “*l’interpretazione e l’applicazione della specifica normativa approvata in materia di tutela degli organi costituzionali sia sottratta ad ingerenze esterne*”, non implica che i lavoratori siano al contempo privati di una tutela analoga a quella che potrebbero ottenere avanti all’a.g. I codici processuali applicati dagli organi domestici, infatti, garantiscono che l’azione esperita sia giudicata in conformità ai canoni di cui agli artt. 3, 24, 101, 111 Cost., nonché dei pertinenti principi statuiti dalla Corte EDU (sub 7.4).

Era inevitabile che la sentenza n. 262/2017 – disattendendo le conclusioni prevalenti in dottrina e rimodulando premesse formalizzate nella pronuncia n. 120/2014<sup>24</sup> – incontrasse tiepidi riscontri. Onde evitare di riproporre il dibattito sul fondamento costituzionale dell’autodichia, riepilogando percorsi interpretativi variamente noti e ampiamente sondati, pare più utile limitarsi ad un’analisi di prospettiva

---

<sup>24</sup> G. BUONOMO, *op. cit.*, pag. 937; M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 5; F. GARELLA, *op. cit.*, pag. 15; N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pag. 3; N. LUPO, *op. cit.*, pag. 1; L. BRUNETTI, *op. cit.*, pag. 2; S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico”*, cit., pag. 13; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l’autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pag. 2; A. LO CALZO, *L’autodichia non lede le attribuzioni degli organi giurisdizionali e assicura la tutela dei ricorrenti*, in *Foro It.*, fasc. 2/2018, parte I, pag. 426.

sulle implicazioni pragmatiche di una pronuncia che, da un lato, attesta comunque ampi profili innovativi e, dall'altro, avvalorata con precipuo riferimento alle magistrature supreme un risalente approdo dottrinale di rassicurante fisiologia giudiziaria: “*avviene talvolta che il giudice nel formar la sentenza capovolga l'ordine normale del sillogismo: trovi, cioè, prima il dispositivo e poi le premesse che servono a giustificarlo[...]: il tetto, in materia giudiziaria, si può anche costruire prima delle pareti. Cosicché anche al giudice può dunque accadere, come all'avvocato, di prender le mosse dalla conclusione per arrivare alle premesse*”<sup>25</sup>.

## 2. L'autodichia come prodotto di un bilanciamento in concreto.

L'analisi giurisprudenziale dell'autodichia amministrativa è stata a lungo imbrigliata dal tema della insindacabilità del regolamento parlamentare avanti agli organi di giurisdizione<sup>26</sup> (esito a cui ha contribuito in maniera determinante la scelta dei giudici ordinari di insistere a rivendicare le proprie prerogative unicamente avvalendosi della questione di legittimità in via incidentale<sup>27</sup>). Fino alla sentenza in commento, perciò, l'assorbente eccezione procedurale aveva impedito il dialogo tra Corti, auspicato anche da una certa giurisprudenza<sup>28</sup>, sempre più insofferente alla progressiva dilatazione<sup>29</sup> dell'autodichia, specie in assenza di un'espressa e univoca legittimazione costituzionale<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 2008, pag. 170.

<sup>26</sup> S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana?*, in *Amministrativamente-Rivista di diritto amministrativo*, n. 1/2014, pag. 6; G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit., pag. 125.

<sup>27</sup> Al punto da indurre taluni commentatori a dedurre, anche in capo alla giurisdizione ordinaria il favore per una legittimazione “*almeno de facto*” dell'autodichia parlamentare (cfr. G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, Roma, n. 5/2011, pag. 257). Sul punto anche G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della CEDU – ricorsi 17214/05, 20329/05, 42113/05)*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), pag. 2. Cass. civ., sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10400, da *Leggi d'Italia online*, che pure rileva tra i parametri di incostituzionalità l'espropriazione delle prerogative della Corte di Cassazione ex art. 111, comma 7°, Cost. Di “*atteggiamento neghittoso (o complice) delle Corti?*” parla F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1/2011, pag. 28. Cfr. anche L. PALADIN, *op. cit.*, pag. 373-374.

<sup>28</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10400, in *Leggi d'Italia online*.

<sup>29</sup> G. BUONOMO, *op. cit.*, pag. 944.

<sup>30</sup> Corte Cass., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614, in *Foro It.*, fasc. n. 3/1999, parte I, pag. 854: “*nell'attuale assetto costituzionale, è lecito dubitare che l'autodichia costituisca un necessario attributo implicato dalla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali*”, anzi, vista la natura inespressa dell'istituto e la parallela codificazione dei principi in materia di accesso alla giurisdizione ex artt. 24 e 113 Cost. “*è arduo sostenere che, vigendo una costituzione scritta, un principio implicito, o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito; va perciò “qualificata come autodichia” soltanto “la potestà, prevista dall'art. 66 Cost., di ciascuna camera di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e della cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità” (sub 6). Sarebbe perciò la stessa esistenza di istituti di autodichia espressa a fondare l'applicazione del principio ermeneutico ubi voluit dixit (sub 7). Cass. civ., sez. un., sent. 25 maggio 1999, n. 317, da De Jure online, secondo cui il prerequisite della terzietà del giudice è “assente per definizione in ogni caso di giurisdizione domestica, in cui, come in quello in esame, ancorché non vi sia un'integrale identità fra l'organo che ha emanato o deliberato o proposto il provvedimento e quello che ne giudica a seguito del ricorso di un dipendente, sussiste, comunque, la commistione fra il giudice e la parte, che, nella specie è determinata dalla presenza istituzionale del Presidente dell'assemblea e di componenti*”



La sentenza n. 120/ 2014 ha consentito il superamento dell'approdo ermeneutico che dalla natura parzialmente atipica degli atti organizzativi interni nel panorama delle fonti<sup>31</sup> deduceva l'assenza di qualunque controllo di legalità sull'esercizio dell'autonomia regolamentare<sup>32</sup> degli organi costituzionali. Conseguentemente la pronuncia n. 262/2017 si prefigge di ricostruire la legittimazione dell'istituto in termini sistematici, sussumendo l'attuale assetto normativo alla luce del bilanciamento in concreto tra i principi di cui agli artt. 24, 64, 83, 102, 108, 111 e 113 Cost., garantendo all'autodichia un fondamento sostanziale più solido della mera improcedibilità formale della domanda.

## 2.1. I principi in gioco: l'autonomia del diritto di accesso alla giustizia e l'indipendenza degli organi costituzionali.

La rilevanza ordinamentale dell'art. 24 Cost. è stata concordemente sottolineata da giurisprudenza e dottrina<sup>33</sup>, affermando che *“al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale”*<sup>34</sup>, dovendosi ricondurre il diritto di accesso alla giustizia ai *“principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio”*<sup>35</sup>. In

---

dell'Ufficio di presidenza, secondo le ricordate disposizioni del Regolamento della Camera e delle relative norme di attuazione, istitutive della "Sezione giurisdizionale" dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati". Corte cass., sez. un. civ., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit., pag. 1206: *“nell'attuale assetto costituzionale deve negarsi che l'autodichia sia momento essenziale per assicurare effettività alla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali: vi fa ostacolo da un canto il principio della divisione dei poteri, che si realizza nell'esistenza dei controlli reciproci e, dall'altro canto, e con nettezza, il rilievo centrale della tutela giurisdizionale quale principio cardine dell'ordinamento, le limitazioni del quale principio devono essere espressamente previste ed adeguatamente giustificate”*. Corte Cass., sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10400: *“una cosa è l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, altra cosa gli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione. Se è assunto di tutta evidenza che alle Camere ed agli altri organi costituzionali debba essere garantita una posizione di indipendenza sicché essi, nell'esercizio delle loro attribuzioni, siano liberi da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione, cosa del tutto diversa è dire che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere, affinché non siano condizionate da altri poteri nell'esercizio delle loro funzioni. Come si è rilevato in dottrina, l'autodichia non è coesenziale alla natura costituzionale degli organi supremi, perché la Costituzione non tollera la esclusione della tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini”*. Sul punto cfr. anche M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 11. *Contra* R. DICKMAN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2015, pag. 14.

<sup>31</sup> Il fatto che l'art. 64 Cost. sia *“meramente ricognitivo”* della potestà di auto-organizzazione degli organi costituzionali ha legittimato una stratificazione di fonti regolamentari interne di carattere atipico, utilizzate in particolare per la gestione dell'apparato amministrativo servente, ai quali la posizione tradizionale estende la medesima immunità dalla giurisdizione applicata ai regolamenti generali. Sul punto A. MANZELLA, *Il parlamento*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. I, pag. 118.

<sup>32</sup> Sul rischio di costituire sacche di potere sottratte al controllo di costituzionalità cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 10 maggio 2004, n. 11019 (da *De Jure online*): il regolamento parlamentare beneficia della duplice prerogativa per cui *“in quanto atto di normazione primaria, non è suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario”* e, in quanto escluso dalla tipizzazione di cui all'art. 134, prima alinea, Cost. *“si sottrae altresì al sindacato di legittimità costituzionale, come affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 154 del 1985”*.

<sup>33</sup> A. OSTI, *Teoria e pratica dell'access to justice*, Giuffrè, Milano, 2017, pag. 27

<sup>34</sup> Corte cost., sent. n. 18/1982.

<sup>35</sup> Corte cost., sent. n. 26/1999, citata e commentata da A. OSTI, *Op. cit.*, pag. 27.

applicazione del combinato disposto con l'art. 113, comma 2, Cost. (“*la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti*”), l'accesso al giudice (precostituito secondo i dettami di cui all'art. 111 Cost.) non può essere pregiudicato dalla costruzione di un archetipo processuale di tipo impugnatorio, che sottragga un atto produttivo di effetti giuridici al controllo dell'autorità giudiziaria.

Il diritto di agire avanti ad un tribunale terzo ed imparziale trova riconoscimento positivo anche in sede internazionale all'art. 6 CEDU – e in termini quasi sovrapponibili, all'art. 14 del Patto internazionale per i diritti civili –, nonché agli artt. 10 e 11 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e agli artt. 47 e 48 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, allegata al Trattato di Lisbona<sup>36</sup>. La Corte europea dei diritti dell'uomo – chiamata a valutare la compatibilità dell'autodichia con il diritto *ex art. 6*, comma 1, della Convenzione – ha affermato che l'attribuzione della causa ad un organo decisorio interno all'Amministrazione parlamentare non impedisce, di per sé, l'accesso ad un “*tribunale indipendente ed imparziale*”, in quanto per “*tribunale*” non s'intende necessariamente un collegio integrato nelle strutture giudiziarie ordinarie del Paese, ma qualunque autorità chiamata a decidere con pienezza di giurisdizione<sup>37</sup>. Ciò, naturalmente, a condizione che l'organo sia precostituito per legge<sup>38</sup> e dalla stessa strutturato per assicurare ai ricorrenti terzietà ed indipendenza<sup>39</sup>. In pratica – agli effetti della Convenzione – l'esistenza

<sup>36</sup> F. GAMBINI – A. TAMIETI, *Art. 6 – Diritto a un equo processo*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY, *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, CEDAM, Padova, 2012, pag. 173.

<sup>37</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it): “*La Corte ricorda che, con il termine « tribunale », la sua giurisprudenza non intende necessariamente una giurisdizione di tipo classico, integrata nelle strutture giudiziarie ordinarie del paese (Campbell e Fell c. Regno Unito, 28 giugno 1984, § 76, serie A n° 80). Ai fini della Convenzione, un'autorità può essere considerata un « tribunale » nel senso materiale del termine, quando le compete decidere, in base alle norme di diritto, con pienezza di giurisdizione ed al termine di una procedura organizzata, ogni questione di sua competenza (Sramek c. Austria, 22 ottobre 1984, § 36, serie A n° 84 ; Beaumartin c. Francia, 24 novembre 1994, § 38, serie A n° 296-B). In effetti, un « tribunale » si distingue per il suo potere di riformare in tutti i punti, in fatto come in diritto, la decisione emessa da un'autorità amministrativa (Schmautzer c. Austria, 23 ottobre 1995, § 36, serie A n° 328-A). Infine, il potere di emettere una decisione obbligatoria, che non può essere modificata da un'autorità non giudiziaria a scapito di una parte, è inerente alla nozione stessa di « tribunale » (Van de Hurk c. Paesi Bassi, 19 aprile 1994, § 45, serie A n° 288).*” (sub 73.) Cosicché “*La scelta del legislatore italiano di preservare l'autonomia e l'indipendenza del Parlamento riconoscendogli l'immunità di fronte agli organi giurisdizionali ordinari non può di per sé essere oggetto di contestazione dinanzi alla Corte*” (sub 92).

<sup>38</sup> Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, cit., sub 94 e ss.

<sup>39</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, cit.: “*per stabilire se un tribunale possa ritenersi « indipendente » nei confronti sia delle parti sia dell'Esecutivo, è necessario prendere in considerazione, in particolare, le modalità di designazione e la durata del mandato dei suoi membri, l'esistenza di una tutela contro le pressioni esterne e se vi sia o meno una parvenza d'indipendenza.*” (sub 100). Sui rilievi mossi dalla Corte EDU cfr. S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana?*, cit., pag. 11; G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della CEDU – ricorsi 17214/05, 20329/05, 42113/05)*, op. cit., pag. 4 e ss.. A seguito della sentenza citata, la Camera dei Deputati ha riformato la disciplina degli organi di autodichia per adeguarli ai principi della Convenzione; sul punto G. MALINCONICO, *I “codici di procedura” dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei Deputati*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), 18 novembre 2009.

di una tutela effettiva assorbe ogni questione sulla natura giurisdizionale o meno del plesso. Si tratta, tuttavia, di una conclusione dettata dalla particolarità del giudizio internazionale avanti alla Corte EDU che non risolve i problemi di compatibilità dell'istituto con l'ordinamento costituzionale interno<sup>40</sup>.

Il secondo termine di bilanciamento è l'interesse a che non siano compromesse l'autonomia e l'indipendenza degli organi costituzionali. La giurisprudenza della Consulta ha storicamente dedotto i poteri di auto-organizzazione delle amministrazioni costituzionali dalla “*logica del sistema*”<sup>41</sup>, ammettendo l'esigenza di raccordare l'istituto alle effettive necessità di tutela concretamente emergenti nell'equilibrio istituzionale disegnato dalla Carta: solo l'individuazione di un concreto fattore di pericolo – che con l'attivazione di una giurisdizione domestica si intende neutralizzare – giustifica il contemperamento dei principi fondamentali citati e la deroga motivata all'esercizio delle attribuzioni dei poteri dello Stato. Occorre evitare di assorbire la motivazione della norma speciale nell'enunciazione apodittica delle finalità ordinamentali: l'autonomia e l'indipendenza delle istituzioni costituzionali rimangono in ogni contesto scopi legittimi, ma solo l'esistenza di effettivo fattore di rischio latente nel riparto costituzionale giustifica l'introduzione di istituti eccezionali, in misura proporzionata all'entità del pregiudizio potenziale. Può una controversia avente ad oggetto la corresponsione di un'indennità di legge ad un dipendente compromettere il modo in cui una Camera, la Presidenza della Repubblica o la Consulta esercitano le proprie attribuzioni primarie? La *ratio* dell'istituto è stata individuata dalla Corte nell'intento di evitare il sindacato sull'atto<sup>42</sup> (o la sua interpretazione insensibile alle finalità genetiche della norma interna): non è la vertenza in sé a costituire un rischio per l'indipendenza dell'organo costituzionale, quanto il fatto che, per dirimere la controversia, il giudice comune dovrebbe individuare, applicare ed eventualmente disapplicare o annullare gli atti normativi interni<sup>43</sup>. In sintesi “*ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire*”<sup>44</sup>. Questa conclusione, peraltro, rappresenta il più forte (e forse l'unico)

---

<sup>40</sup> G. BUONOMO, *op. cit.*, pag. 935.

<sup>41</sup> G. G. FLORIDIA – F. SORRENTINO, voce *Interna corporis*, in AA. VV., *Enciclopedia giuridica Treccani*, pag. 5.

<sup>42</sup> M. GNES, *op. cit.*, pag. 926.

<sup>43</sup> L'uso dell'art. 64 Cost. come base positiva per legittimare anche le giurisdizioni domestiche di nuova istituzione ripropone peraltro le dure critiche già attesta in dottrina, secondo cui se la l'autodichia delle Camere “*ha una parvenza di fondamento costituzionale*”, quella della Presidenza della Repubblica e della stessa Corte costituzionale “*non ne ha nemmeno la parvenza*”. F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 33. *Contra* A. MANZELLA, *op. cit.*, vol. I, pag. 118. F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 118. Sull'estensione interpretativa dei poteri di auto-organizzazione cfr. Corte cost. sent. n. 129/1981, in *Foro it.*\_\_\_\_\_.

<sup>44</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, cit., *sub* 7.3.

profilo di continuità tra le sentenze n. 120/2014 e 262/2017, ma il punto verrà ripreso più esaurientemente in seguito.

In linea teorica, le varie fattispecie di autodichia trovano legittimazione nell'ordinamento “*per gradi decrescenti di tipizzazione delle funzioni (e della relativa tutela), nell'ormai esplicito assunto che a fondamento costituzionale minimo corrisponde un minimo di disallineamento tra organi costituzionali e pubbliche amministrazioni*”<sup>45</sup>.

## **2.2. Squilibri sistemati. Se la giurisdizione domestica sui dipendenti è più garantita delle fattispecie di autodichia costituzionalizzate.**

A differenza delle fattispecie speciali disciplinate dagli artt. 66 e 68 Cost. l'autodichia c.d. amministrativa non trova previsione espressa nell'articolato costituzionale: l'art. 64, comma 1, Cost. si limita a prevedere che “*ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti*”<sup>46</sup>. La sentenza n. 262/2017 ribadisce il convincimento giurisprudenziale tradizionale secondo cui – limitandosi a codificare il disposto degli artt. 64 e 83 Cost. – il legislatore costituzionale avrebbe detto *minus quam voluit*, imponendo all'interprete di raccordare il fondamento della giurisdizione domestica all'equilibrio sistematico della Costituzione e al potere di auto-organizzazione spettante alle istituzioni citate, come attestato da consuetudini costituzionali d'uso inveterato<sup>47</sup>.

Gli artt. 66 e 68 Cost. introducono espressamente delle fattispecie tipiche di autodichia<sup>48</sup>, prevenendo che la verifica dei poteri<sup>49</sup> e le determinazioni in materia di immunità parlamentari spettino esclusivamente alla Camera di appartenenza<sup>50</sup>. Si tratta di istituti che attengono alle funzioni primarie del Parlamento,

<sup>45</sup> G. BUONOMO, *op. cit.*, pag. 935.

<sup>46</sup> F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 34.

<sup>47</sup> “*La disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali.*” Corte cost., sent. 129/1981. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. 1, pag. 175.

<sup>48</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enciclopedia del Diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, vol. XXXI, pag. 768. Corte cost. sent. n. 259/2009: “*La natura giurisdizionale del controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, attribuito in via esclusiva, con riferimento ai parlamentari a ciascuna Camera ai sensi dell'art. 66 Cost., è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, «quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni (sentenza n. 113 del 1993)»*”.

<sup>49</sup> Sulla “*lettura particolarmente integralista dell'art. 66 Cost.*” offerta dalla legislazione di esecuzione e, in particolar modo, dal d.P.R. n. 361/1957, che affida alla Camera (art. 87) e al Senato (cfr. art. 27 del d.lgs. n. 533/1957) il giudizio definitivo sulle contestazioni e i reclami presentati agli uffici elettorali cfr. M. COSULICH, *Articolo 66*, in F. CLEMENTI – L. CUOCOLO – F. ROSA – G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, Il Mulino, vol. II, pag. 68.

<sup>50</sup> “*La natura giurisdizionale del controllo sui titoli di ammissione dei suoi componenti, attribuito in via esclusiva con riferimento ai parlamentari, a ciascuna Camera ai sensi dell'art. 66 Cost., è pacificamente riconosciuta nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza*”, cfr. Corte cost. sent. n. 259/2009.

concernendo il libero esercizio del mandato parlamentare e la regolare costituzione di ciascuna Assemblea. La *ratio* dell'esplicitazione costituzionale – a differenza di quanto accade per l'autodichia amministrativa – si spiega proprio con la particolare rilevanza ed irrinunciabilità delle tutele codificate<sup>51</sup>. Sennonché, nell'interpretazione paradossale avallata dalla Corte, la loro esplicita menzione nell'articolato costituzionale comprime l'ambito di operatività dell'istituto<sup>52</sup>.

Il silenzio serbato sull'autodichia amministrativa infatti consente all'organo costituzionale di disporre di un'ampia e blindata discrezionalità nel perimetrare la giurisdizione spettante agli organi domestici. Al contrario, nel momento in cui la Carta fondamentale codifica l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni (art. 68, comma 1), precostituisce anche il parametro di giudizio con cui la Corte costituzionale – adita con conflitto di attribuzioni – può sindacare l'operato dell'organo di autodichia, esercitando un autentico giudizio di gravame sul merito già definito dal Parlamento<sup>53</sup>.

In riferimento al citato esempio, l'art. 68 Cost. attribuisce in via esclusiva “*alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità*”<sup>54</sup>. La tradizione giurisprudenziale ormai ultradecennale ha dimostrato che, nella prassi, la discrezionalità sul merito esercitabile dalle Giunte parlamentari è pressoché nulla, limitata all'applicazione pedissequa dei criteri interpretativi già prestabiliti dalla Corte costituzionale<sup>55</sup>. Contro l'eventuale pronunciamento difforme, infatti, è sempre consentito all'organo giudiziario precedente instaurare il conflitto di attribuzioni, con effetti potenzialmente rescindenti sulla pronuncia di insindacabilità. Viene perciò travisato, nei fatti, il potere delle Giunte di modulare le prerogative parlamentari, individuando un proprio *standard* di atto funzionale<sup>56</sup>. Nel merito la Consulta ha, ad esempio, reinterpretato le prescrizioni in materia di decoro dei lavori, attribuendo ad esse un ruolo per circoscrivere l'“*esercizio delle funzioni*”, benché le stesse fossero state evidentemente concepite con una *ratio* del tutto avulsa dall'intento di estendere o restringere il

---

<sup>51</sup> M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 4; G.G. FLORIDIA–F. SORRENTINO, voce *Interna corporis*, cit., pag. 3.

<sup>52</sup> Dopo un iniziale propensione per un controllo meramente esterno delle decisioni delle Camere in materia di insindacabilità, per rispondere agli eccessi della prassi parlamentare la Corte ha avallato (e propugna tutt'ora) una svolta interventista, applicando un penetrante sindacato di merito sulle delibere impugnate in sede di conflitto di attribuzioni. Sul punto T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di “merito” delle delibera parlamentari di insindacabilità?*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 6/2000, pag. 1107.

<sup>53</sup> T. F. GIUPPONI, *op. cit.*, pag. 1108.

<sup>54</sup> Corte cost. sentt. nn. 1150/1988, 443/1993, 129/1996.

<sup>55</sup> A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e “diritto politico”*, in *Giur. It.*, fasc. 6/2000, pag. 1112.

<sup>56</sup> Per una concezione ampia del potere valutativo del Parlamento, sull'inopportunità di un controllo interno alle ragioni fatte valere dalle Camere, cfr. G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Torino, 1979, pag. 97.



perimetro applicativo delle immunità parlamentari<sup>57</sup>. Analogamente la Corte ha negato l'estensibilità "infragrappo" dell'immunità per le opinioni espresse, affermando che non rientra nella discrezionalità del Parlamento ritenere insindacabili dichiarazioni formulate *extra moenia* per pubblicizzare attività svolte nella Camera di appartenenza non dal proferente, bensì da un membro del medesimo gruppo parlamentare<sup>58</sup>. Senza voler contraddire il merito delle sentenze citate, si sono riportati alcuni sporadici esempi per dimostrare come, nell'ermeneutica seguita dalla Corte, la menzione positiva riservata agli istituti di autonomia principali finisca per rendere più attaccabili gli esiti dell'esercizio dei relativi poteri e massimizza le interferenze legate al sindacato sugli atti pertinenti<sup>59</sup>. Al contrario, fino alla sentenza n. 262/2017, la mancanza del parametro ha impedito di censurare i criteri di collegamento con la giurisdizione domestica auto-definiti dagli organi costituzionali, offrendo all'implicita autodichia amministrativa una immunità ben più solida di quanto non avvenisse per le fattispecie codificate.

Si potrebbe controbattere che il diverso approccio ermeneutico si spiega in quanto nelle fattispecie di cui agli artt. 66 e 68 Cost. è coinvolto il diritto di un soggetto terzo, che la deliberazione parlamentare può rendere ineffettivo. Questa conclusione muove da due premesse erranee: a) che il diritto di accesso alla giustizia non sia una posizione giuridica sostanziale a sé stante e perciò suscettibile di tutela analoga a qualunque altro diritto soggettivo<sup>60</sup>; b) che gli effetti del contratto di lavoro con l'organo costituzionale possano in qualche condizione condizionare l'applicabilità dell'art. 24 Cost.

La conclusione sarebbe apparsa più coerente con quanto sostenuto nella sentenza n. 120/2014 – ma attiene ormai al terreno dei rimpianti – ove la Consulta avesse analizzato la latitudine della riserva

---

<sup>57</sup> Corte cost. sent. n. 28 giugno, 2006, da *De Jure online*: se "i regolamenti parlamentari negano ingresso nei lavori delle Camere agli scritti o alle espressioni «sconvenienti» [...] l'uso del turpiloquio non fa parte del modo di esercizio delle funzioni parlamentari ammesso dalle norme che dall'art. 64 Cost. traggono la competenza a disciplinare in modo esclusivo l'ordinamento interno delle Camere del Parlamento. A fortiori, le stesse non possono essere ritenute esercizio della funzione parlamentare quando usate al di fuori delle Camere stesse". Analogamente Corte cost. sent. 137/2001: "La prerogativa parlamentare non può infatti essere estesa sino a comprendere gli insulti - di cui è comunque discutibile la qualificazione come opinioni - solo perchè collegati con le battaglie condotte da esponenti parlamentari in favore delle loro tesi politiche".

<sup>58</sup> Corte cost. sent. n. 452/2006: "la verifica del nesso funzionale tra dichiarazioni rese *extra moenia* ed attività tipicamente parlamentari, nonché il controllo sulla sostanziale corrispondenza tra le prime e le seconde, devono essere effettuati con riferimento alla stessa persona, mentre sono irrilevanti gli atti di altri parlamentari, poiché, se è vero che le garanzie previste dall'art. 68 Cost. sono poste a tutela delle istituzioni parlamentari nel loro complesso e non si risolvono in privilegi personali dei deputati e dei senatori, tuttavia da ciò non può trarsi la conseguenza che esista una tale fungibilità tra i parlamentari iscritti allo stesso gruppo da produrre effetti giuridici sostanziali nel campo della loro responsabilità civile e penale per le opinioni espresse al di fuori delle Camere: l'art. 68, primo comma, Cost. non configura una sorta di insindacabilità di gruppo, per cui un atto o intervento parlamentare di un appartenente ad un gruppo fornirebbe copertura costituzionale per tutti gli altri iscritti al gruppo medesimo". Cfr. anche Cass. pen., sent. 15 giugno 2007, n. 35523, da *De Jure online*.

<sup>59</sup> Per una certa dottrina la codificazione costituzionale dei presupposti è strutturalmente incompatibile con la loro esclusiva interpretazione ed applicazione da parte del Parlamento, in quanto è "giuridicamente inaccettabile" che le Camere possano riservarsi un diritto di interpretazione autentica del disposto costituzionale. Cfr. A. RUGGERI, *op. cit.*, pag. 1111

<sup>60</sup> A. OSTI, *op. cit.*, pag. 27, con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 26/1999.



regolamentare in materia di autodichia applicando il principio per cui il Costituente *ubi voluit dixit*. A chi già dopo la sentenza n. 120/2014 ragionevolmente sosteneva “*la Corte Costituzionale ha avuto il coraggio di affermare la supremazia dei principi e dei diritti fondamentali nel nostro ordinamento in ogni circostanza, dimostrando che nessun’area dell’ordinamento giuridico può essere sottratta al suo giudizio*” verrebbe da ricordare il proverbio del gatto e del sacco<sup>61</sup>.

### 2.3. L’interesse protetto e il parametro del sindacato.

Si arriva quindi al cuore del problema. Nonostante le roboanti premesse sullo scioglimento della “riserva” incamerata nella sentenza n. 120/2014<sup>62</sup>, la Corte non risolve il vero punto nodale dell’intera questione: l’autodichia sulle vertenze di lavoro con i dipendenti rappresenta una prerogativa effettivamente necessaria ad assicurare l’indipendenza e l’autonomia degli organi costituzionali oppure no<sup>63</sup>? Il *petitum* giudiziale proprio di una controversia lavoristica ha il potenziale offensivo per pregiudicare l’indipendenza con cui l’organo esercita le proprie attribuzioni costituzionali primarie?

Il tema non è di poco conto, poiché pendeva sull’autodichia la *spada di Damocle* del principio di proporzionalità: la deroga al diritto fondamentale di accesso alla giustizia si giustifica unicamente nella misura in cui la sottrazione delle controversie al giudice comune non esorbiti quanto strettamente necessario per la tutela dell’autonomia delle istituzioni costituzionali<sup>64</sup>.

L’effettiva congruenza tra il fine perseguito (la tutela delle funzioni costituzionali primarie) e la limitazione del diritto d’azione avanti il giudice comune, d’altronde, costituisce uno dei parametri di giudizio che la stessa Consulta aveva indicato per vagliare i criteri di collegamento con la giurisdizione domestica e la legittimità dei regolamenti interni<sup>65</sup>. Anzi, è questo il *quid proprium* del conflitto di attribuzione da

---

<sup>61</sup> Cfr. M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 12. I. TESTA – A. GERARDI, *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell’autodichia*, Catanzaro, 2013, pag. 18.

<sup>62</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, cit., *sub* 7.3.

<sup>63</sup> G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Rivista di diritto processuale. Nota a C. Cost. 9 maggio 2014, n. 120, n. 1/2015*, pag. 236.

<sup>64</sup> Il diritto di accesso alla giustizia “*non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Nondimeno, tali limitazioni non possono ridurre l’accesso offerto all’individuo in modo o in misura tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse sono conformi all’articolo 6 § 1 solo se perseguono uno scopo legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefissato (si vedano, tra molte altre, Khalfaoui c/Francia, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e Papon c/Francia, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002; si veda anche il richiamo dei principi in Fayed c/Regno Unito, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B)*”; Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sent. 24 febbraio 2009, *C.G.I.L. e Cofferati c. Italia* - ricorsi n. 46967/07, da [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell’uomo si pronuncia sull’autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della CEDU – ricorsi 17214/05, 20329/05, 42113/05)*, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>65</sup> Cfr. Corte cost., sent. 120/2014, capo 4.4, con analogia espressa alla giurisprudenza in materia di insindacabilità dell’attività parlamentare, che si fonda sull’imprescindibile dimostrazione del “*nesso funzionale fra l’opinione espressa e l’attività parlamentare, proprio per limitare l’impedimento all’accesso al giudice*”.

menomazione, che serve a verificare che il Parlamento non abbia ecceduto nel circoscrivere la competenza della giurisdizione domestica, avocando a sé la conoscenza di controversie non strettamente strumentali alla tutela della propria autonomia, come peraltro ribadito in premessa anche nella sentenza n. 262/2017 (capi 5.2 e 7.3).

L'interrogativo trova labile risposta nella pronuncia in commento: spetta alla discrezionalità della fonte regolamentare individuare le materie sensibili da disciplinare e, conseguentemente, ricondurre alla giurisdizione domestica. In, pratica, come efficacemente riassunto in dottrina, *“pur rimanendo un elemento non essenziale alla natura costituzionale del Parlamento, di cui come detto non è prerogativa necessaria, l'autodichia è una espressione dell'organizzazione camerale ed «esiste se e nella misura in cui l'organo, sul necessario fondamento costituzionale (esplicito...o implicito) abbia deciso di farne uso»*<sup>66</sup>. Il costrutto soffre di una certa circolarità logica, non distinguendo la premessa e la conclusione dell'inferenza<sup>67</sup>: o il potenziale pregiudizio all'indipendenza è la ragione giustificativa dell'autodichia, oppure è il prodotto a posteriori della norma regolamentare che la istituisce<sup>68</sup>.

Ciò significa rinunciare a validare l'autodichia con un giudizio di strumentalità in concreto, comparando la scelta del “legislatore parlamentare” con l'effettiva potenzialità lesiva della fattispecie per l'autonomia dell'istituzione. Vengono quindi disattese le aspettative della letteratura che, presupponendo l'unanime consenso di dottrina e giurisprudenza, riteneva finalmente poste le basi per una verifica rigorosa del “nesso funzionale” della giurisdizione domestica con le funzioni parlamentari primarie<sup>69</sup>. In definitiva, la sbandierata apertura alla sindacabilità processuale degli *interna corporis* rischia da subito un considerevole depotenziamento: l'autodichia può essere oggetto di giudizio da parte della Corte, ma difettando il fondamento costituzionale<sup>70</sup>, manca anche il parametro sostanziale di tale scrutinio<sup>71</sup>.

Se perciò manca un perimetro oggettivo entro cui inscrivere la discrezionalità del regolamento e si rinuncia persino ad effettuare un giudizio di proporzionalità in concreto della scelta, qual è, alla prova dei fatti, il residuo margine di sindacabilità degli *interna corporis*?

---

<sup>66</sup> S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico” del sindacato costituzionale sui giudici parlamentari e la compatibilità dell'autodichia con il sistema repubblicano: a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 26 settembre/13 dicembre 2017*, (in corso di pubblicazione), pag. 13, con esplicito riferimento a Cons. Stato, sent. 18 novembre 2014, n. 5657.

<sup>67</sup> F. D'AGOSTINI, *Verità avvelenata: buoni e cattivi argomenti nel dibattito pubblico*, Bollati Boringhieri, Torino, 2010, pag. 124.

<sup>68</sup> P. CARLUCCIO, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2011, pag. 55.

<sup>69</sup> M. TEDDE, *op. cit.*, pag. 4.

<sup>70</sup> F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, *cit.*, pag. 33; L. BRUNETTI, *op. cit.*, pag. 3.

<sup>71</sup> S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico”*, *cit.*, pagg. 13 e 14.

#### 2.4. (segue) Quindi l'autodichia è legittima perché non è ingiusta?

Come si è in parte accennato, ripercorrendo l'iter motivazionale che sorregge la pronuncia in commento, l'esito del bilanciamento in concreto è stato considerevolmente influenzato dalle conclusioni della Corte in merito all'equipollenza dei rimedi e all'effettività della tutela riconosciuta alla parte privata: *“quel che più conta”* è che *“la deroga alla giurisdizione [...] non si risolve in un'assenza di tutela”*, in quanto la manutenzione delle posizioni giuridiche dei dipendenti *“risulta assicurata per il tramite dell'istituzione di organi interni e procedure di garanzia variamente conformate”* ed affidate ad organi che garantiscono il pieno rispetto dei principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101, 111 Cost.<sup>72</sup>

Sono state così recepite le indicazioni fornite da una componente – benché minoritaria – della dottrina che, argomentando in seguito alla sentenza Savino vs. Italia<sup>73</sup>, sollecitava la Corte a prescindere dalla categorizzazione giuridica degli istituti, limitandosi ad una valutazione in termini di esistenza, effettività ed efficacia della tutela: *“si deve ritenere che l'accertamento del carattere giurisdizionale o meno dei rimedi adottati in sede d'autodichia rilevi soprattutto ai fini della loro idoneità ad assicurare realmente la tutela propria delle forme di tutela esterna, in relazione alle caratteristiche proprie di ciascun ordinamento, piuttosto che per stabilirne in astratto la natura giuridica”*<sup>74</sup>.

Così facendo la Corte incappa nell'incongruenza già evidenziata in letteratura. Considerando la qualità e la sofisticazione del sistema processuale interno, essa utilizza il contenuto dei regolamenti come fattore legittimante dell'autodichia: *“in sostanza, si passa dalla ricerca dell'esistenza del fondamento costituzionale, alla verifica della conformità a Costituzione di un potere che avrebbe già dovuto avere il proprio fondamento costituzionale”*<sup>75</sup>. Una cosa è dire che gli organi costituzionali possono legittimamente avocare a sé la decisione di talune vertenze, assicurando il rispetto degli artt. 3, 101, 111 Cost. e 6 CEDU, un'altra è invertire i termini, sostenendo che la giurisdizione domestica è legittima perché non è ingiusta.

#### 2.5. L'equivalenza della tutela: un parametro dirimente ma incontrollabile.

Occorre a questo punto chiedersi: e se, date queste premesse, emergesse dalla casistica un insufficiente livello di tutela o comunque la non piena in conformità agli artt. 101, 111 e 113 Cost. in materia di terzietà del giudice e contraddittorio nel processo domestico (anche in riferimento a singoli aspetti del diritto processuale interno)? Nell'equilibrio della motivazione, infatti, l'equipollenza della tutela assicurata dagli organi di autodichia assume un ruolo preponderante nel bilanciamento tra principi<sup>76</sup>. Emerge qui una

<sup>72</sup> Corte cost., sent. n. 262/2017, cit., sub 7.4.

<sup>73</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>74</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, cit., pag. 252.

<sup>75</sup> P. CARLUCCIO, op. cit., pag. 55.

<sup>76</sup> A. LO CALZO, op. cit., pag. 430.

distonia tra il parametro del sindacato o lo strumento processuale consentito: le norme costituzionali citate conferiscono dei diritti alla parte processuale effettiva o potenziale, mentre il conflitto di attribuzione serve a salvaguardare l'equilibrio istituzionale fra organi dell'ordinamento<sup>77</sup>. Ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953 il conflitto interorganico può avere unicamente motivi concernenti “*la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali*”, ossia “*la posizione di autonomia ed indipendenza che la Costituzione garantisce ad un certo soggetto*”<sup>78</sup>, rimanendo estraneo al giudizio così introdotto qualunque diverso profilo di illegittimità dell'atto impugnato, quand'anche derivante dalla violazione di precetti costituzionali<sup>79</sup>. In pratica l'oggetto del conflitto di attribuzione si sovrappone in buona parte al parametro normativo che fonda la legittimazione attiva del ricorrente<sup>80</sup>. Una volta validata l'autodichia, non spetta all'azione del giudice comune vigilare sull'imparzialità degli strumenti processuali interni predisposti dagli organi costituzionali<sup>81</sup>. Ne consegue che la lunga digressione sulla possibilità per il dipendente di ottenere giustizia della propria pretesa avanti ad un organo terzo ed imparziale si risolve in un puro esercizio di stile retorico, nel momento in cui si riconosca che tale prerequisite non poteva in alcun modo influire sul merito del conflitto di attribuzione. Pertanto, l'uso dell'effettività della tutela in funzione legittimante della giurisdizione domestica non solo non pertiene allo strumento processuale azionato, ma non costituisce nemmeno un parametro di giudizio utile ad orientare possibili future decisioni. L'unica possibilità in proposito è data dal fatto che – ove emergessero gravi lacune di tutela in ordine al rispetto del contraddittorio o della terzietà del giudicante – possano essere gli stessi organi costituzionali, con un'operazione di *self restraint*, a sindacare “*in autotutela*”<sup>82</sup> le fonti del diritto processuale interno.

Può infatti la giurisdizione domestica approntare per le posizioni giuridiche dei dipendenti livelli di tutela inferiori a quelli che ai terzi potrebbe riconoscere il giudice comune? Pare proprio di no, onde evitare che l'autodichia – che prende le mosse da una *ratio* di autonomia ed indipendenza da ingerenze esterne, non da un'esigenza di minor protezione del lavoratore – finisca per risolversi in una discriminazione tra parti private (es. il lavoratore e il prestatore di servizi), impedendo un'equipollente tutela dei diritti. Viene così introdotto un parametro di legittimità degli *interna corporis* utilizzabile nel giudizio domestico: il giudice camerale dovrà verificare, in concreto, l'equivalenza tra gli strumenti processuali a sua disposizione e quelli attribuiti al giudice comune.

<sup>77</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, pag. 273.

<sup>78</sup> E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, pag. 250.

<sup>79</sup> G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, pag. 436.

<sup>80</sup> E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., pag. 251.

<sup>81</sup> F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, cit., pag. 34.

<sup>82</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, cit., pag. 7.

Ciò a maggior ragione per il fatto che i regolamenti istitutivi espressamente concepiscono il processo domestico come giurisdizione di legittimità (quand'anche riferito a diritti soggettivi discendenti da un rapporto di lavoro), rispondente al precetto di cui all'art. 113, comma 2, Cost., secondo cui deve essere sempre consentito il sindacato sull'atto dell'amministrazione che produca effetti sull'ordinamento, incidenti a favore o discapito sulla sfera giuridica di un soggetto<sup>83</sup>.

Pertanto, l'impiego "legittimante" del principio di effettività della tutela – che trova preminente e ormai consolidata tutela nel nostro ordinamento, in applicazione degli artt. 24, 103, 113 Cost., degli artt. 19 TUE, 263 TFUE e 6 CEDU – da leggersi in combinato disposto con il principio di cui all'art. 3 Cost., imporrà al giudice domestico una analisi profonda dei propri strumenti e regolamenti processuali, onde evitare il rischio che al diverso plesso competente consegua anche un pregiudizio nelle facoltà difensionali o una minore incisività dell'azione.

### **3. La nuova conformazione dell'autodichia.**

Ciò premesso, ad esito della sentenza n. 262/2017 occorre capire se e di quanta discrezionalità dispongano gli organi costituzionali in ordine alla tipizzazione dei criteri di collegamento con la giurisdizione domestica.

#### **3.1. La nozione di terzo e il suo impatto sull'inquadramento sistematico dell'istituto.**

Precisa la Corte costituzionale nella sentenza in commento che non spetta agli organi costituzionali *“ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive”*, di cui costituirebbero emblematico esempio le controversie in materia di appalti e forniture. La spiegazione sistematica dell'assunto si rinviene nel fatto che le eventuali controversie con i terzi, *“pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune”* (sub 7.2).

Si tratta di un *obiter dictum* che – pur essendo assolutamente irrilevante ai fini della soluzione della controversia – ancora il fondamento della giurisdizione ad un presupposto soggettivo e sortisce un effetto deflagrante sull'attuale assetto dell'autodichia.

Non solo, infatti, la Corte prepara il terreno per travolgere l'autodichia sugli appalti e le forniture di beni e servizi, ma – sotto il profilo sistematico – apre la strada al superamento dell'insindacabilità degli *interna*

---

<sup>83</sup> F. SAIITA, *Art. 113*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. III, pag. 2151.

*corporis*<sup>84</sup>. Quando infatti l'atto parlamentare riguarda direttamente o indirettamente un terzo, il giudice amministrativo o ordinario adito può trovarsi nella condizione di dover annullare o disapplicare il provvedimento per assicurare la tutela giudiziaria alla parte istante. Ciò comporta che il giudice amministrativo debba conoscere la legittimità delle procedure di scelta del contraente svolte presso le amministrazioni degli organi costituzionali. Non solo: onde evitare che le ragioni di indipendenza dell'organo si traducano nella rinuncia ad una cognizione piena e perciò in un pregiudizio per l'effettività della tutela riconosciuta alla parte istante, per accertare la legittimità delle procedure l'a.g.a. dovrebbe innanzitutto valutare il rispetto della normativa interna che disciplina l'affidamento degli incarichi, interpretandone il contenuto ed applicandola al caso *sub iudice*. Queste fonti di autonomia rimangono a loro volta subordinate ai parametri propri del giudizio di costituzionalità<sup>85</sup> e al diritto europeo dei contratti pubblici<sup>86</sup>. Inoltre, il sistema di auto-organizzazione è talvolta così sofisticato che prevede rapporti di gerarchia normativa<sup>87</sup>, prevalenza<sup>88</sup> e competenza tra atti regolamentari interni<sup>89</sup>. Così, ad esempio, è pacificamente subordinato<sup>90</sup> al Regolamento generale della Camera dei Deputati il Titolo V del relativo *Regolamento di amministrazione e contabilità* che disciplina “*Procedure di selezione dei contraenti – Contratti – Collaudi*”<sup>91</sup> ed analogamente accade per il Titolo III del *Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato* (art. 37 e ss., “*Lavori servizi e forniture*”)<sup>92</sup>. A livello ulteriormente subordinato, specie nel diritto parlamentare, organi diversi (Collegio dei Questori, Ufficio di Presidenza, Segretario generale, Presidenza) concorrono con propri atti alla pianificazione e organizzazione amministrativa. Tra questi i rapporti di competenza non sono sempre univoci e, talvolta, conseguono a prassi non scritte o opportunità contingenti, cosicché “*il policentrismo dell'attività politica e amministrativa, ha portato di fatto alla proliferazione dei*

---

<sup>84</sup> G. B. GARRONE, voce *Provvedimento amministrativo impugnabile*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XII, pag. 234, che in punto di insindacabilità degli atti interni degli organi costituzionali rileva una sostanziale continuità sin dal 1898.

<sup>85</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi*, cit., pag. 264. F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, cit. pag. 34.

<sup>86</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1998, n. C-323/1996, Commissione vs. Belgio, da [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>87</sup> G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit., pag. 123.

<sup>88</sup> Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sentenza 6 marzo 2003, n. 5, da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*.

<sup>89</sup> Tutti i regolamenti interni approvati “*in forza di clausole di rinvio del regolamento generale*”, rimangono gerarchicamente subordinati a quest'ultimo, sia per quanto riguarda il vincolo di contenuto che le modalità di approvazione. A. MANZELLA, *op. cit.*, pag. 118. Cfr. anche R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, pag. 7; F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 34.

<sup>90</sup> A. MANZELLA, *op. cit.*, pag. 118.

<sup>91</sup> “*Camera dei deputati – Regolamento di amministrazione e contabilità (testo approvato dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 129 del 21 dicembre 2010, resa esecutiva con D.P. n. 1283 del 21 dicembre 2010 e coordinato con la normativa attuativa emanata dal Collegio dei Questori ai sensi dell'art. 96, comma 1 del Regolamento stesso)*” in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>92</sup> “*Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica – Approvato dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 1° giugno 2006*” da [www.senato.it](http://www.senato.it).



*centri di produzione normativa, più o meno esaustivamente disciplinati dai rispettivi regolamenti*<sup>93</sup>. Ed infatti, finanche la categorizzazione tradizionale tra atti amministrativi generali ed atti prettamente normativi incontra, soprattutto alle Camere, una promiscuità di difficile soluzione<sup>94</sup>. Così facendo si coinvolge il giudice amministrativo in operazioni interpretative e valutazioni di legittimità incrociate, tutte interne al diritto parlamentare (o comunque di validazione dello stesso al parametro europeo o costituzionale), che poco si conciliano con il regime di insindacabilità degli *interna corporis*<sup>95</sup>. Una convinzione avvalorata dal fatto che nella prassi dell'autodichia parlamentare è già avvenuto che gli organi di giurisdizione domestica si siano trovati a statuire l'illegittimità di atti regolamentari interni<sup>96</sup>, cosicché l'eventualità che un analogo controllo debba essere effettuato dal giudice comune appare tutt'altro che remota.

In secondo luogo, la Consulta riscrive il fondamento teleologico dell'istituto, come finora accreditato in dottrina e giurisprudenza<sup>97</sup>. Come ricordato, non sarebbe tanto la pretesa giudiziale immediata a pregiudicare l'autonomia e l'indipendenza dell'organo istituzionale, quanto il fatto che per dirimere quella vertenza il giudice comune dovrebbe incidentalmente sindacare l'interpretazione e la legittimità dell'atto interno<sup>98</sup>. E infatti, per i casi residuali non specificamente incardinati nella giurisdizione domestica da una statuizione espressa, il plesso competente doveva essere individuato in base *“alla diversa natura delle due fonti (vale a dire il regolamento e la legge, nonché le norme derivate dall'uno e dall'altra) che disciplinano l'ambito interno e quello esterno”*<sup>99</sup>. Su queste basi si è consentita l'estensione dell'autodichia nei confronti non solo dei dipendenti, ma di tutti quei soggetti – anche terzi ed estranei all'apparato amministrativo – che deducessero in giudizio pretese sostanziali che avrebbero potenzialmente interferito con l'immunità assicurata agli *interna corporis*. Così avvenne, ad esempio, per i candidati nelle procedure selettive per l'assunzione del personale che, intendevano impugnare il bando di concorso o gli atti del procedimento<sup>100</sup>. Stando alle considerazioni espresse nel *sub* 7.2 della pronuncia in commento, la nuova regola è che gli atti interni della Camera sono sempre sindacabili *“davanti ai giudici esterni a cura di singoli non dipendenti, per accertare se siano o meno rispettosi della Parte prima della Costituzione e dell'ordinamento giuridico ove se ne assuma la lesività di*

<sup>93</sup> F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 57.

<sup>94</sup> G. BUONOMO, *op. cit.*, pag. 937.

<sup>95</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1967, vol. I, pag. 423.

<sup>96</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, cit., pag. 264.

<sup>97</sup> A. MANZELLA, *op. cit.*, pag. 118.

<sup>98</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 18 febbraio 1992, n. 1993, da *De Jure online*. Sul punto G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere*, cit., pag. 9: *“la ratio della disposizione regolamentare (l'articolo 12 del regolamento della Camera) era infatti da porre in relazione non tanto a un determinato novero di soggetti, quanto all'intento di «sottrarre al sindacato del giudice delle leggi la norma (...) del Parlamento, quale organo centrale nell'assetto costituzionale dello Stato»*. C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 423; M. MAZZIOTTI DI CELSO, *op. cit.*, pag. 770.

<sup>99</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, cit., pag. 259.

<sup>100</sup> G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere*, cit., pag. 9. Cfr. Cass. civ. sent. n. 18 febbraio 1992, n. 1993, da *De Jure online*.

*situazioni giuridiche soggettive individuali ivi tutelate*<sup>101</sup>. Pertanto è la qualifica di lavoratore dipendente a fondare la giurisdizione esclusiva, a prescindere dalla fonte delle posizioni giuridiche controverse. Senonché, tolto di mezzo il vecchio e discutibile meccanismo di ripartizione della potestà, la riformulazione dei criteri di collegamento genera più problemi di quanti non pretenda di risolverne.

Dove risiede la *ratio* o comunque la spiegazione positiva di un simile discrimine? La persona fisica non è intrinsecamente organica o estranea all'amministrazione: essa è parte di un contratto a prestazioni corrispettive, stipulato a seguito di una procedura selettiva di scelta del contraente strutturata dal diritto pubblico<sup>102</sup>. In altri termini, il lavoratore rappresenta per l'amministrazione parlamentare una controparte negoziale, il cui contratto si inquadra in una fattispecie tipica che – ai fini e per gli effetti del diritto del lavoro – può essere qualificata come ipotesi di lavoro subordinato. Anche l'appaltatore o il prestatore di servizi costituiscono per l'amministrazione parlamentare delle controparti contrattuali, il cui sinallagma può talvolta strutturarsi in termini di prestazione di lavoro autonomo. Il riparto di giurisdizione, attecnicamente tracciato dalla Corte con il termine “terzi”, opera perciò in prossimità alla linea di demarcazione tracciata dal combinato disposto degli artt. 2082 e 2094 cod. civ. e finisce per circoscrivere l'autonomia parlamentare in relazione al *tipo* contrattuale<sup>103</sup>. Senza chiarirne il legame con le finalità dell'istituto, la Corte strumentalizza categorizzazioni di tenore civilistico, concepite in base a esigenze regolative del mercato<sup>104</sup>. Non si comprende tuttavia dove stia il *punctum dolens* che legittima a distinguere la potenziale offensività delle due fattispecie, al punto da rendere solo per l'una necessario limitare il diritto di accesso alla giustizia, il principio di terzietà del giudice e il principio di unicità della giurisdizione. Se il faro che orienta l'autodichia è la tutela dell'autonomia dell'organo costituzionale, non si vede per quale motivo siano considerate potenzialmente più pregiudizievoli controversie spicce su indennità e ferie, rispetto a procedure di gara milionarie, nelle quali siano controversi, ad esempio, i criteri di selezione per l'individuazione del gestore della sicurezza informatica e la custodia dei dati. Anche le amministrazioni degli organi costituzionali, infatti, hanno progressivamente ampliato il novero dei servizi esternalizzati. Non soltanto presso le relative sedi operano permanentemente lavoratori dipendenti di aziende terze, ma a quest'ultime sono stati affidati incarichi cruciali<sup>105</sup>. Si consideri che alla Camera dei Deputati lo stesso sistema elettronico di computo e pubblicazione dei voti espressi è gestito da un fornitore di servizi esterno, che provvede all'esecuzione delle prescrizioni regolamentari interne, ad esempio, in materia di

<sup>101</sup> R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pag. 8.

<sup>102</sup> Sul rilievo esterno delle norme regolamentari delle Camere, C. MORTATI, *op. cit.*, pag. 411.

<sup>103</sup> A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2017, pag. 534.

<sup>104</sup> Per un precedente adesivo all'orientamento della Corte M. GNES, *op. cit.*, pag. 926.

<sup>105</sup> Navigando sul portale della Camera dei Deputati, ad esempio, si apprende che sono stati oggetto di affidamento ad una società privata il servizio di email istituzionale @camera.it, la gestione dell'intero sistema informatico, le utenze telefoniche in uso e la gestione del servizio di corrispondenza (cfr. <http://www.camera.it/leg17/316>).

voto segreto<sup>106</sup>. La contraddizione logica è evidente: nel momento in cui il giudice comune (ordinario o amministrativo) può annullare l'aggiudicazione di una gara, sindacare i criteri di scelta predeterminati dall'amministrazione, risolvere un contratto in essere, ingerendosi pesantemente nell'attività amministrativa parlamentare, per quale motivo al dipendente è impedito di ottenere analoga tutela imparziale dai medesimi organi di giurisdizione?

Anche a livello strettamente pragmatico, l'introduzione di un criterio di collegamento basato sulla terzietà o meno del soggetto ricorrente non tiene in adeguato conto i rapporti di reciproca implicazione che si intersecano nelle controversie connesse. Ciò avviene, ad esempio, quando l'esistenza di un presupposto processuale possa essere condizionata ed assorbita dalla decisione di istanze incidentali di segno opposto<sup>107</sup>. Ad esempio, è indubbiamente terzo il candidato che – a seguito della prova selettiva bandita per il reclutamento del personale – non abbia ottenuto l'assegnazione del posto di lavoro ed intenda perciò impugnare la graduatoria<sup>108</sup>: egli infatti non è organico all'amministrazione convenuta e manca, perciò, la costituzione del rapporto giuridico sul quale si esplica in via speciale la cognizione del giudice domestico. Pare oggi ragionevole ritenere che, per gravare gli atti della procedura, l'interessato debba adire il giudice amministrativo comune. Sennonché il controinteressato, che abbia ottenuto l'aggiudicazione della posizione lavorativa e sia stato nel frattempo assunto, potrebbe a sua volta costituirsi in giudizio per proporre ricorso incidentale, deducendo che il ricorrente non avrebbe comunque soddisfatto i requisiti di partecipazione alla selezione e chiedendo – a fini difensivi – l'annullamento del provvedimento con cui l'ente aveva in precedenza disposto l'ammissione dei candidati al concorso<sup>109</sup>. Per l'impugnazione proposta dal lavoratore dipendente si pone un problema di difetto di giurisdizione sul *petitum* di annullamento dell'atto amministrativo. Tale condizione pregiudiziale andrebbe peraltro qualificata in termini di difetto assoluto di giurisdizione, in quanto – per espresso parere della Corte – gli organi di autodichia non sono qualificabili come formalmente esercenti una potestà giurisdizionale. La soluzione è indubbiamente assurda e contravviene al “*principio di parità delle armi affermato nell'art. 111 Cost.*”<sup>110</sup>, privando il dipendente di una facoltà difensiva essenziale a tutela della

---

<sup>106</sup> Cfr. “*Legge elettorale, il voto segreto diventa palese: ecco la posizione dei vari gruppi alla Camera*” da [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

<sup>107</sup> A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2014, pag. 300.

<sup>108</sup> Per l'orientamento giurisprudenziale tradizionale cfr. Cass. civ. sent. 10 giugno 2004, n. 11019, da *De Jure online*.

<sup>109</sup> La scissione dei *petita* del giudizio è in questi casi impossibile, in quanto l'interesse ad agire con l'azione di annullamento incidentale non ha dignità autonoma, ma consegue in via meramente accessoria alla proposizione della causa principale (A. TRAVI, *op. cit.*, pag. 258).

<sup>110</sup> A. TRAVI, *op. cit.*, pag. 257.

propria posizione giuridica<sup>111</sup>, ma irrobustisce i sospetti in ordine alla scarsa ragionevolezza del criterio di ripartizione della vertenza in esclusiva aderenza ad una distinzione soggettiva delle parti.

### 3.2. Tacite radici europee per la fragile distinzione concettuale tra terzi e non terzi?

Non è certo sfuggita ai giudici costituzionali l'artificialità del criterio di collegamento, in un ordinamento processuale che tendenzialmente ripartisce la giurisdizione in base al *petitum* sostanziale<sup>112</sup>. Nell'irritualità del presupposto, nella fragilità della distinzione tra terzi e non terzi e nello scarso collegamento di tale discriminazione con il fondamento sistematico dell'autodichia s'intravede l'intento della Corte di trarre d'impaccio i plessi domestici dai problemi di compatibilità e coordinamento con il diritto europeo. La Corte di Giustizia ha da tempo stabilito che la posizione di autonomia garantita propria delle assemblee parlamentari non esenta le rispettive amministrazioni dall'obbligo di dare piena esecuzione al diritto dei contratti pubblici posto dall'Unione<sup>113</sup>. Ne deriva un problema di compatibilità con la direttiva n. 89/665/CEE, c.d. "*direttiva ricorsi*", che coordina ed armonizza l'accesso alla giustizia in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici. La normativa comune ammette che gli organi destinatari dei ricorsi sull'aggiudicazione delle procedure competitive pubbliche possano non essere organi giudiziari ("*se gli organi responsabili delle procedure di ricorso non sono organi giudiziari*"; art. 2, comma 9). In tal caso, tuttavia, "*devono essere adottate disposizioni mediante cui ogni misura presunta illegittima presa dall'organo di ricorso competente oppure ogni presunta infrazione nell'esercizio dei poteri che gli sono conferiti possa essere oggetto di un ricorso giurisdizionale o di un ricorso presso un altro organo che sia una giurisdizione ai sensi dell'art. 234 del trattato e che sia indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'organo di ricorso*" (art. 2, comma 9). Si deduce implicitamente dall'art. 1, comma 5, che il collegio di ricorso non può mai essere organico all'amministrazione procedente, potendo tale fattispecie unicamente essere prevista in termini di onere in fase pre-giudiziale, con l'efficacia tipica di una condizione di procedibilità del successivo ricorso. In ogni caso "*la nomina dei membri di tale organo indipendente e la cessazione del loro mandato sono soggetti a condizioni uguali a quelle applicabili ai giudici, per quanto concerne l'autorità responsabile della nomina, la durata del loro mandato e la loro revocabilità*" (art. 2, comma 9 cpv.). Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione*

---

<sup>111</sup> "Controinteressati e amministrazione resistente devono disporre di strumenti processuali, per la loro difesa, equivalenti a quelli di cui dispone il ricorrente. Nello stesso tempo il ricorso incidentale è indirizzato essenzialmente a tutelare le altre parti nei confronti del ricorso principale: in questo senso è strettamente correlato e ha carattere accessorio." (A. TRAVI, *op. cit.*, pag. 257).

<sup>112</sup> C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile – Profili generali*, Giappichelli, Torino, 2012, vol. II, pag. 5; G. SATTA, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1970, vol. XIX, pag. 225. Il criterio soggettivo di riparto della giurisdizione è invece tipico del diritto internazionale, in quanto attiene all'estensione della pretesa regolativa dello Stato (cfr. G. FLORE, voce *Giurisdizione (regolamento di)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1970, vol. XIX, pag. 312).

<sup>113</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1998, n. C-323/1996, Commissione vs. Belgio, da [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

della Camera dei Deputati non concernente i dipendenti e dell'art. 6, comma 1-ter del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, il Consiglio di giurisdizione e il Collegio d'Appello – che giudicano le controversie di cui all'art. 1 della direttiva n. 89/655/CEE – sono ambedue composti da deputati nominati dal Presidente della Camera. Analogamente accade anche ai sensi degli artt. 72 e 75 del *Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*, che disciplinano rispettivamente la composizione della Commissione contenziosa e del Consiglio di Garanzia (prevedendo, per il secondo, anche il previo parere di gradimento del Consiglio di Presidenza). Al contrario, ai sensi dell'art. 106, comma 1°, Cost. la nomina dei magistrati ha luogo per concorso e l'esercizio delle relative funzioni è incompatibile la partecipazione alle assemblee parlamentari (art. 104, comma 7)<sup>114</sup>.

La stratificazione di un diritto di matrice europea, inoltre, implica l'inevitabile intromissione nel contenzioso parlamentare degli organi di giustizia dell'Unione. Posto che i plessi di autodichia definiscono le controversie a loro spettanti in via esclusiva, con terzietà ed indipendenza, a seguito di un giudizio condotto in contraddittorio tra le parti, pare fuor di dubbio la loro considerazione tra gli organi che, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono legittimati a proporre il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia<sup>115</sup>. Anzi, visto che contro le decisioni assunte dalla giurisdizione domestica non è ammesso il ricorso straordinario *ex art.* 111, comma 7°, Cost., i procedimenti pendenti in grado d'appello si svolgono avanti ad organi di ultima istanza, giuridicamente obbligati a porre il rinvio pregiudiziale *ex art.* 267, comma 3, TFUE. Gli organi di autodichia si troverebbero nella condizione di dover validare l'apparato regolamentare interno alla luce del diritto dell'Unione<sup>116</sup>, eventualmente ricorrendo al rinvio pregiudiziale di interpretazione per chiarire la compatibilità dei precetti normativi. Tale eventualità si tradurrebbe in un'ingerenza forte della Corte europea nel diritto parlamentare, con un sindacato implicito, disapplicativo, dell'eventuale disciplina interna non conforme. Ciò contrasta con le finalità sistematiche<sup>117</sup> che, sin dalle prime pronunce, avevano indotto a sottrarre le medesime fonti finanche al controllo di costituzionalità.

In conclusione, per “salvare” l'autodichia la Corte ha preliminarmente dovuto assicurarsi che fosse sottratta al giudice domestico la giurisdizione sugli appalti di rilevanza comunitaria, al fine di scongiurare le potenziali contraddizioni sistematiche che avrebbero travolto il fondamento stesso dell'istituto.

---

<sup>114</sup> G. IMPAGNATIELLO, *op. cit.*, pag. 39.

<sup>115</sup> G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2013, pag. 402.

<sup>116</sup> Sul fatto che il giudizio di non-applicazione della norma interna si risolve, alla prova dei fatti, in un sindacato di validità della disposizione cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici di giustizia costituzionale*, 2014, Milano, pag. 91 e ss.

<sup>117</sup> L. PALADIN, *op. cit.*, Bologna, 1996, pag. 370.

### 3.3. Autodichia e ordinamenti giuridici: giudici separati e commistione normativa.

Sotto un diverso profilo occorre da ultimo chiedersi che fine faccia il criterio di riparto già univocamente statuito dalla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria<sup>118</sup>: a chi spetta la giurisdizione nel momento in cui la fattispecie oggetto della controversia non sia disciplinata dalle fonti di auto-regolamentazione degli organi costituzionali, bensì integralmente dal diritto comune? Nella sentenza n. 120/2014 la Corte ha sostenuto che – considerata la *ratio* dell'autodichia in stretta continuità con l'immunità degli *interna corporis* – deve prevalere il regime giurisdizionale comune nel momento in cui la fattispecie controversa “*esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo*”<sup>119</sup>. Il presupposto pare confermato nella sentenza n. 262/2017: “*ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire*”<sup>120</sup>. La consultazione dei repertori giurisprudenziali dimostra che non solo il diritto processuale è talvolta codificato mediante rinvio al d.lgs. n. 104/2010, ma sono frequentissimi i casi in cui gli organi di autodichia applicano la normativa lavoristica comune<sup>121</sup>, che s'intende ordinariamente operante ove non esplicitamente derogata dalla fonte interna<sup>122</sup>. In queste ipotesi non esiste quella distinzione tra ordinamenti il cui diverso ambito di competenza si vorrebbe salvaguardare<sup>123</sup> e, pertanto, viene meno il fondamento teleologico che giustifica la sottrazione della vertenza alla cognizione del giudice comune<sup>124</sup>. Al contempo, rischia di essere potenzialmente discriminatorio il consolidamento di una giurisprudenza difforme sull'applicazione di una medesima norma tra lavoratori

---

<sup>118</sup> È questo l'orientamento condiviso anche dalla giurisprudenza ordinaria, che ha sempre negato la configurabilità del ricorso straordinario *ex art. 111*, comma 7°, Cost. proprio in ragione dell'insindacabilità degli *interna corporis*. Cfr. S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana*, cit. pag. 6; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), pag. 2.

<sup>119</sup> Corte cost., sent. 120/2014, *sub* 4.4.

<sup>120</sup> Corte cost., sent. 262/2017, *sub* 7.3.

<sup>121</sup> Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sent. 31 luglio 2007, n. 3 (in materia di prescrizione del credito); sent. 15 febbraio 2005, n. 1 (in materia pensionistica); sent. 21 dicembre 2005, n. 48 (in materia di demansionamento); sent. 31 ottobre 2001, n. 1 (in materia di decadenze processuali) da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*.

<sup>122</sup> V. DI CIOLO, voce *Parlamento (organizzazione)*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1981, vol. XXXI, pag. 851. Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sent. 15 febbraio 2005, n. 1; sent. 8 marzo 2001, n. 2/XIII, da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*.

<sup>123</sup> Fonda l'autodichia sulla separazione tra ordinamenti, con esplicita analogia al diritto sportivo, M. GNES, *op. cit.*, pag. 926. Cfr. Corte cost. sent. 120/2014, *sub* 4.4.

<sup>124</sup> La commistione normativa impedisce perciò di riconoscere riscontro pragmatico alla dogmatica che ricostruisce la fattispecie in termini di separazione tra ordinamenti, fondato sul postulato della esaustiva capacità classificatoria delle fonti interne (il riferimento è a G. G. FLORIDIA, *op. cit.*, pag. 104).



comuni e dipendenti degli organi costituzionali, in assenza di un presidio superiore deputato ad esercitare la funzione nomofilattica.

#### 4. Organi di giustizia parlamentare e unicità della giurisdizione.

Merita una rapida analisi il criterio argomentativo utilizzato dalla Corte per dedurre la compatibilità degli statuti di autodichia con il principio di unicità della giurisdizione e con il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali di cui all'art. 102 Cost. Il parametro risulta particolarmente pertinente in relazione alle prerogative del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e della stessa Corte costituzionale. Per quest'ultimi, infatti, non è possibile ricostruire una continuità istituzionale con organi preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione<sup>125</sup>, in aderenza a quanto prescritto dalla VI disposizione transitoria e finale<sup>126</sup>.

L'individuazione di un equilibrio costituzionale appariva dialetticamente complessa, in quanto è proprio all'opera pretoria della giurisprudenza (ordinaria e costituzionale) che si deve l'elaborazione di un criterio interpretativo che estende alla Presidenza della Repubblica un apparato di guarentigie non inferiori a quelle preposte alla libertà delle funzioni delle assemblee legislative<sup>127</sup>. Conclusioni non dissimili si sono affermate con riguardo agli istituti preposti ad assicurare l'indipendenza della Corte costituzionale<sup>128</sup>.

Sebbene il principio di unicità della giurisdizione non abbia trovato in dottrina una sistematica unitaria<sup>129</sup>, è indubbio che con esso, finanche nel suo contenuto minimo, *“vige il principio cardine della tutela affidata ad organi giurisdizionali, anzi, ai soli organi giurisdizionali previsti dal testo costituzionale, con divieto di istituirne altri (VI*

---

<sup>125</sup> F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 37, che critica duramente l'equiparazione della Presidenza della Repubblica alle Camere, mettendone in luce a) la diversa collocazione nel panorama istituzionale, b) l'inesistenza di una tradizione di autodichia anteriore alla Costituzione, c) l'inesistenza di un fondamento costituzionale analogo all'art. 64 Cost.

<sup>126</sup> Sulla preesistenza alla Costituzione degli organi di autodichia delle Camere cfr. S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana*, cit. pag. 13.

<sup>127</sup> M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Cfr., in materia di giurisdizione e sindacato sulla gestione contabile Corte cost., sent. n. 143/1968, *sub* 2 in diritto; sull'esigenza di indipendenza del potere politico, Corte cost., sent. n. 13/1975, *sub* 4; in materia di immunità della sede ed intercettabilità, Corte cost., sent. n. 1/2013. Nella giurisprudenza ordinaria, Cass. civ. ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit.

<sup>128</sup> Corte cost., sent. n. 15/1969: *“la Corte si configura come altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano, ad essa spettando in via esclusiva e con effetti definitivi far concretamente valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali. Ed è chiaro che compiti siffatti postulano che l'organo cui sono affidati sia collocato in posizione di piena ed assoluta indipendenza rispetto ad ogni altro, in modo che ne risultino assicurate sotto ogni aspetto - anche nelle forme esteriori - la più rigorosa imparzialità e l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità”*, cosicché può essere affermata *“l'identica ratio che sta a base delle guarentigie di indipendenza delle Camere come di quelle disposte per la Corte costituzionale”*.

<sup>129</sup> Per una rassegna rapida delle posizioni in merito, A. POGGI, *Art. 102*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 1976. Cfr. anche V. ANDRIOLI, *Studi sulla giustizia costituzionale*, Milano, 1992, pag. 504.

*disposizione transitoria*)<sup>130</sup>. La posizione del Giudice delle leggi attesta un orientamento stabile, benché prevalentemente desumibile da una giurisprudenza risalente: il combinato disposto degli artt. 102, 103 Cost. e della VI disposizione transitoria non implica l'obbligo per il legislatore di abolire tutte le giurisdizioni speciali preesistenti non costituzionalizzate, ma prescrive la loro revisione affinché che siano assicurate l'indipendenza e l'imparzialità ai sensi degli artt. 108 e 111 Cost.<sup>131</sup> Ciò premesso – se è ammissibile una frammentazione della giurisdizione protraendo l'attività dei plessi speciali non costituzionalizzati – onde non vanificare l'enunciazione di cui all'art. 102 Cost., qual è il residuo portato prescrittivo del principio di unicità della giurisdizione? La rilevanza applicativa della norma opera principalmente proprio sul piano diacronico<sup>132</sup>: a seguito dell'entrata in vigore della Carta è vietato istituire *ex novo* organi che esercitino funzioni giurisdizionali, sottraendo interi settori o singole vertenze alla conoscenza del giudice ordinario. Ai fini del sindacato *ex art.* 102 Cost. non rileva che l'organo decidente possa considerarsi formalmente inquadrato in un'organizzazione amministrativa. Così, ad esempio, è stata qualificata come giurisdizione speciale l'attribuzione ai Consigli comunali della decisione sui ricorsi presentati dai cittadini in materia di operazioni elettorali<sup>133</sup>, nell'esercizio della quale essi giudicano “*in nome del popolo ed in ciò facendo parte dell'organizzazione unitaria dello Stato*”<sup>134</sup>. Il fatto che la potestà compete ad un organo politico collegiale di un ente locale costituiva “*una semplice anomalia connessa con la specialità della giurisdizione*”<sup>135</sup>. Finanche in quell'ipotesi estrema, l'attività intrinsecamente giudiziale svolta dall'organo politico non poteva sottrarsi al giudizio di merito sul divieto di introduzione di nuovi giudici speciali<sup>136</sup> e sul rispetto delle garanzie di cui all'art. 108 Cost.<sup>137</sup>. Il principio appare più che consolidato nella giurisprudenza della Corte, che ha statuito l'incostituzionalità della giurisdizione elettorale dei consigli elettivi degli enti locali minori<sup>138</sup>, ribadendo che la natura formalmente amministrativa dell'organo

<sup>130</sup> F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 31.

<sup>131</sup> Corte cost., sent. n. 41/1957. Cfr. M. VASETTI, voce *Giurisdizione speciale*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1961, vol. VII, pag. 1084.

<sup>132</sup> V. ANDRIOLI, *op. cit.*, pag. 504; M. VASETTI, *op. cit.*, pag. 1083.

<sup>133</sup> Corte cost., sent. n. 44/1961.

<sup>134</sup> Corte cost., sent. n. 92/1962, *sub* 4.

<sup>135</sup> Corte cost., sent. n. 92/1962, *sub* 4.

<sup>136</sup> “È da escludere che possa considerarsi violato il secondo comma dell'art. 102, una norma che vieta l'introduzione di altre giurisdizioni speciali: non è un'altra giurisdizione quella che le leggi posteriori alla Costituzione hanno mantenuto tale quale era prima e quale sarebbe stata senza di esse”, cosicché “la mancata revisione d'una giurisdizione ad opera d'una legge recente non è materia di giudizio di legittimità costituzionale”. Corte cost., sent. n. 92/1962, *sub* 3.

<sup>137</sup> “La Corte ritiene [...] che anche presso gli organi di giurisdizione speciale debbano essere garantiti sia il diritto di difesa, sia l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante; indipendenza e imparzialità, che, prima ancora d'essere scritte in disposizioni particolari della Costituzione, come l'art. 108, riposano nel complesso delle norme costituzionali relative alla Magistratura e al diritto di difesa”; Corte cost., sent. n. 92/1962, *sub* 5.

<sup>138</sup> Corte cost., sent. n. 93/1965, nella quale si legge che – a prescindere dalla qualificazione istituzionale dell'organo, ai fini del rispetto degli artt. 102 e 108 Cost. – “l'attività dei consigli comunali, in materia di contenziioso elettorale, è attività

non basta a sottrarre al giudizio di compatibilità con l'art. 102 Cost. nemmeno le potestà decisorie conferite all'intendente di finanza<sup>139</sup> o al comandante di porto<sup>140</sup>. Analogamente non sfugge al giudizio di compatibilità con l'art. 102 Cost. nemmeno l'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, disciplinato dal d.P.R. n. 1199/1971, di cui è tuttavia pacifica la legittimità in quanto naturale seguito dell'istituto previgente disciplinato dal r.d. n. 1054/1924<sup>141</sup>.

Al contempo, il fatto che gli organi di autodichia esercitino una attività concretamente giurisdizionale è fuori discussione, trattandosi di istituti tassativamente preordinati a sottrarre il contenzioso alla cognizione del giudice comune, per attribuirlo ad un plesso formale che, in via esclusiva, esercita “*la funzione di giudicare*”<sup>142</sup> in conformità agli artt. 24, 101 e 111 Cost. e 6 CEDU<sup>143</sup>, definendo il merito con efficacia di giudicato formale e piena idoneità esecutiva della pronuncia. Né in dottrina né in giurisprudenza, d'altronde, è mai stato teorizzato l'ardito principio che l'attribuzione di funzioni giurisdizionali in via esclusiva ed inoppugnabile ad un organo amministrativo implichi la dequotazione delle stesse a funzione amministrativa e la conseguente non interferenza con divieto di istituzione di giudici speciali<sup>144</sup>. Anzi, semmai è pacifico il contrario: il principio di cui all'art. 111, comma 7°, della Costituzione impone un'interpretazione ampia del concetto di giudici speciali e di sentenza decisoria definitiva<sup>145</sup>, legittimando, ad esempio l'impugnazione per cassazione avverso le decisioni dei Commissari liquidatori degli usi civici<sup>146</sup>, della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, dei

---

*giurisdizionale; che si tratta di giurisdizione speciale d'antica tradizione; che anche in essa devono essere garantite l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante.” (sub 2 in diritto).*

<sup>139</sup> Corte cost., sentt. n. 60/1969, n. 79/1967, n. 128/1968.

<sup>140</sup> Corte cost., sent. n. 41/1960, che dà per presupposto l'esercizio di funzioni giurisdizionali, lasciando unicamente in sospenso “*il carattere della giurisdizione delle capitanerie di porto, se cioè trattisi, secondo una distinzione profilata dalla dottrina, di giurisdizione speciale ovvero di organo speciale della giurisdizione ordinaria*”. Nel merito, in ambedue i casi il motivo imperniato sull'art. 102, comma 2, Cost. è stato sempre ritenuto infondato, in ragione dell'operatività dell'organo pregressa alla Costituzione. Sul punto S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. II, pag. 441 e ss.

<sup>141</sup> Cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 19 dicembre 2012, n. 23464, da *De Jure online*.

<sup>142</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, *sub* 7.4.

<sup>143</sup> *Idem*.

<sup>144</sup> Il fatto che la definizione dogmatica di giurisdizione concerna l'intrinseca attività esercitata e non la natura organizzativa del soggetto giudicante è pressoché unanime e molto risalente in dottrina (cfr. A. SEGNI, voce *Giurisdizione in generale*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1961, vol. VII, pag. 987).

<sup>145</sup> A. ANDRONIO, *Art. 111*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 2121. In conformità all'art. 111 Cost., l'ordinamento processuale ha adottato una concezione sostanzialistica della sentenza, per cui ciò che conta è che i provvedimenti giudiziari abbiano natura decisoria su diritti soggettivi e *status* e siano definitivi, ossia non siano disponibili rimedi impugnatori diversi dallo stesso ricorso straordinario; così M. GIALUZ, *Art. 111*, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pag. 1006.

<sup>146</sup> Il Commissario per la liquidazione degli usi civici è stato tradizionalmente qualificato come giudice speciale (G. COLAVITTI, *Il commissario agli usi civici tra giurisdizione speciale e giurisdizione specializzata; spunti per una concezione plurale delle giurisdizioni*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018), ciononostante sono diffuse in dottrina le prospettive che

Consigli nazionali degli ordini professionali, della Commissione tributaria centrale<sup>147</sup>. Solo quando la potestà decisoria contenziosa dell'organo amministrativo trascenda i confini della pronuncia di stretto diritto e rappresenti “*un mezzo strumentale*” assegnato all'ente per orientare la decisione in base alle “*proprie finalità di interesse pubblico*”<sup>148</sup>, esso si sottrae al vaglio di compatibilità con l'art. 102 Cost. (nell'intesa che sulla discrezionalità esercitata si esplicherà comunque il controllo successivo dell'a.g.a. ai sensi dell'art. 113, comma 2, Cost.). La natura intrinsecamente giurisdizionale delle funzioni svolte dagli organi di autodichia – assimilabili a giudici speciali<sup>149</sup> – era perciò assolutamente pacifica<sup>150</sup>.

Con la sentenza n. 262/2017 la Corte affronta il punto sostanziale, concludendo che certo la tutela delle posizioni giuridiche dei dipendenti risulta assicurata da apparati “*costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101, 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia*”, tuttavia ciò avviene “*non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale*”<sup>151</sup>.

Lo spaesamento dell'interprete è giustificato<sup>152</sup>: è paradossale che l'attribuzione in via esclusiva di una potestà decisoria definitiva del contenzioso ad un plesso formalmente amministrativo e perciò estraneo all'organizzazione giudiziaria basti per aggirare il disposto dell'art. 102 Cost.

La distinzione tra plessi di giurisdizione formale e sedi amministrative nelle quali viene svolta una funzione decisoria analoga all'attività giurisdizionale non è sconosciuta alla giurisprudenza costituzionale<sup>153</sup>, in quanto la Corte ne aveva fatto uso per temperare la rigidità del carattere

---

propendono per una qualificazione come giudice specializzato (A. PIZZORUSSO, *Art. 102*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, pag. 219).

<sup>147</sup> A. ANDRONIO, *op. cit.*, pag. 2122.

<sup>148</sup> Corte cost., sent. n. 40/1958. V. ANDRIOLI, *op. cit.*, pag. 538.

<sup>149</sup> S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana*, cit. pagg. 8 e 12; G. COGO, *Spunti sull'autodichia di Camera e Senato all'indomani dell'ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*, in *Giustamm-Rivista di diritto amministrativo*, n. 9/2013. *Contra*, A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corriere giuridico*, Torino, fasc. 6/2015, pag. 841; M. GNES, *op. cit.*, fasc. 10/1999, pag. 926; G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit., pag. 117.

<sup>150</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 18 novembre 1988, n. 6241, da *De Jure online*, secondo cui “*le controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale di detto Senato esulano dalla cognizione sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo, in quanto spettano in via giurisdizionale esclusiva al Senato medesimo ed ai suoi organi*”; Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614; Cass. civ., sez. un., sent. 18 febbraio 1992, n. 1993, da *De Jure online*, che definisce con termini inequivoci il regolamento di giurisdizione promosso dalla Camera dei Deputati; Cass. civ., sez. un., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit.; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, pag. 13; S. SENESE, voce *Giudice (nozione e diritto costituzionale)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1991, vol. VII, pag. 208; G. IMPAGNATIELLO, *op. cit.*, pag. 37.

<sup>151</sup> Corte cost., sent. n. 262/2017, sub 7.4.

<sup>152</sup> L. BRUNETTI, *op. cit.*, pag. 2; S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico”*, cit., pag. 14.

<sup>153</sup> In senso contrario F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 31.

incidentale del sindacato generale di costituzionalità<sup>154</sup>. Valorizzando l'interesse pubblico alla costituzionalità delle leggi (e alla non applicazione delle norme illegittime)<sup>155</sup>, la Corte ha interpretato estensivamente le formule “giudice” e “giudizio” di cui all’art. 23 della legge n. 87/1953, consentendo di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche ad organi formalmente amministrativi, investiti di “*funzioni giudicanti per l’obiettivo applicazione della legge*”<sup>156</sup>, con effetti tendenzialmente definitivi<sup>157</sup>. In quest’ottica, ad esempio, è stata ritenuta ammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Corte dei Conti nell’esercizio della sua funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e nel corso del giudizio di parificazione<sup>158</sup>, pur trattandosi di attività che propriamente concernono la competenza amministrativa di controllo<sup>159</sup>.

In definitiva, “*la giurisprudenza della Corte costituzionale ha elaborato una sua nozione, di giurisdizione, al solo fine del riscontro del presupposto di ammissibilità del giudizio incidentale di costituzionalità*”, che fa riferimento “*a presupposti più ampi e meno stringenti di quelli che circoscrivono la nozione di «giurisdizione» in senso proprio*”<sup>160</sup>. Tale categorizzazione inclusiva è stata, com’è noto, recentemente utilizzata dalla Corte costituzionale proprio per dedurre l’ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei Deputati<sup>161</sup>.

Sennonché l’interpretazione ampia dell’art. 23 della legge n. 87/1953 – inclusivo sia degli organi di giurisdizione formale che di giurisdizione impropria – è stata strumentalizzata per aggirare l’ambito di applicazione dell’art. 102 Cost. La genesi della categoria concettuale dei plessi di giurisdizione “impropria” doveva servire unicamente a “*ridurre le aree normative sottratte al controllo di costituzionalità*”<sup>162</sup>, non certo precostituire una via d’uscita nominalistica per salvare la distrazione della potestà giurisdizionale a favore di un organo decidente potenzialmente amministrativo.

---

<sup>154</sup> Cfr. art. 1 della legge cost. n. 1/1948 e art. 23 della legge n. 87/1953. G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, pag. 78.

<sup>155</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2011, pag. 447.

<sup>156</sup> Corte cost. sent. n. 83/1966.

<sup>157</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pag. 447. Nel giudizio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, la dottrina tradizionale tende ad identificare la legittimazione del giudice remittente in base alla compresenza di un requisito oggettivo e di uno soggettivo (G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, pag. 78). Come notato in R. BIN – G. PITRUZZELLA, *op. cit.*, pag. 447, l’effettiva utilità del requisito soggettivo (la posizione di terzietà, di indipendenza e di imparzialità dell’organo rispetto ad un procedimento fondato sul contraddittorio), va considerata alla luce del fatto che “*nell’eventualità in cui la legge attribuisse ad un organo funzioni oggettivamente giudicanti, senza garantirne [...] indipendenza e imparzialità, la Corte la dichiarerebbe illegittima*”.

<sup>158</sup> G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015, pag. 85.

<sup>159</sup> G. D’AURIA, voce *Corte dei Conti*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 1573.

<sup>160</sup> G. AMOROSO – G. PARODI, *op. cit.*, pagg. 79-80.

<sup>161</sup> Corte cost. sent. n. 213/2017.

<sup>162</sup> Corte cost. sent. n. 164/2008.



Argomentando a contrario, secondo la Consulta viola il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali esclusivamente l'attivazione *ex novo* di organi di giurisdizione formale, di una "nuova magistratura", non essendo ugualmente pregiudizievole l'ipotesi che le medesime attribuzioni siano conferite ad un organo *ad hoc*, incardinato presso un ente che esercita anche competenze amministrative<sup>163</sup>. Paradossalmente rimarrebbe esclusa la fattispecie più pregiudizievole, che si concretizza nel momento in cui non solo la vertenza è sottratta alla cognizione ordinaria del giudice comune a favore di un plesso speciale, ma quest'ultimo non soddisfa nemmeno i requisiti soggettivi e strutturali propri di un'autorità giurisdizionale. Semmai, perciò, il fatto che l'autorità decidente non posseda i presupposti strutturali caratteristici dell'a.g. aggrava, non allevia, i sospetti di illegittima compressione delle prerogative costituzionali del giudice comune<sup>164</sup>.

D'altra parte, se non è giudice speciale un organo pubblico espressamente modellato in conformità al disposto degli artt. 108 e 111 Cost., istituzionalmente preposto alla definizione autoritativa con efficacia di giudicato di vertenze di giurisdizione contenziosa in materia di diritti soggettivi e interessi legittimi, espressamente preordinato a sottrarre agli organi di giustizia competenze che, altrimenti, gli sarebbero pacificamente attribuite, che struttura il giudizio applicando le norme del codice del processo amministrativo, garantendo un'equipollente effettività della tutela rispetto alla giurisdizione propria, non si comprende quale fattispecie realistica possa concretamente integrare il divieto di cui all'art. 102, comma 2, Cost. Ciò a maggior ragione quando l'esercizio delle funzioni giudiziarie avvenga in via esclusiva, senza alcuna possibilità di opzione verso un'alternativa formalmente giurisdizionale.

Occorre tuttavia prendere atto che, una volta prefissato il dispositivo, la Corte non poteva avallare un'ermeneutica diversa: escludere che l'autodichia si espliciti attraverso organi autonomi esercenti una giurisdizione formale serve sia a sottrarre la giurisdizione parlamentare dall'ambito di operatività dell'art. 102 Cost., sia ad evitare l'applicazione dell'art. 111, comma 7°, in materia di ricorso straordinario alla Corte di Cassazione contro le sentenze definitive. Qualificare la sentenza degli organi domestici come provvedimento giurisdizionale avrebbe reso difficile negare l'impugnazione per cassazione. Al contempo, ammettere l'intervento della Suprema Corte avrebbe pregiudicato quell'autonomia dall'autorità giudiziaria

---

<sup>163</sup> Sul fatto che l'esercizio della giurisdizione non possa essere circoscritto all'attività della magistratura S. SATTA, *op. cit.*, pag. 220; G. IMPAGNATIELLO, *op. cit.*, pag. 40.

<sup>164</sup> Anziché qualificare il plesso domestico adottando, in termini non chiari, il concetto di giurisdizione non formale, la Corte costituzionale avrebbe dovuto più semplicemente accertare l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, utilizzando i parametri impiegati per l'applicazione dell'art. 111, comma 7°. La giurisprudenza costituzionale sul punto non è ampia, in quanto la Cassazione ha tradizionalmente preferito applicare direttamente l'art. 111, comma 7°, piuttosto che sollecitare la Corte costituzionale a manipolare i codici di rito previgenti. È pertanto nei repertori della Suprema Corte che si rinviene una corposa giurisprudenza sul tema di come individuare gli organi che esercitano il potere giurisdizionale dello Stato, sulle cui decisioni si esplica la funzione nomofilattica. Sul punto, con una completezza quasi didattica, Cass. civ., sent. 19 dicembre 2012, n. 23464, da *De Jure online*.



che l'istituto dell'autodichia si riproponeva di tutelare, vanificando la sottrazione della controversia al giudice comune.

In conclusione, se alla Consulta non sono parsi meritevoli di considerazione i criteri con cui la giurisprudenza ordinaria individua gli organi ai fini dell'impugnazione ex art. 111, comma 7, Cost., occorre provocatoriamente chiedersi se, paradossalmente, valga il contrario. Il fatto che gli organi giudicanti strutturati nell'ambito di organizzazioni amministrative – benché conformati in base ai principi di cui agli artt. 108 e 111 Cost. – non adottino decisioni giurisdizionali in senso proprio può costituire un nuovo indirizzo interpretativo di cui la Cassazione può fare uso per restringere il novero dei soggetti legittimati a proporre ricorso ex art. 111, comma 7<sup>o</sup>? Utilizzando il criterio interpretativo della Corte costituzionale, le conseguenze sulle pronunce della sezione disciplina del C.S.M. o del Consiglio Nazionale Forense sarebbero trancianti. Ma lo si diceva in premessa: l'inferenza è provocatoria.

## 5. Conclusioni.

Nei paragrafi che precedono si è provato ad argomentare come la lunga attesa di una pronuncia che vagliasse nel merito la legittimazione dell'autodichia amministrativa (o secondaria) degli organi costituzionali non abbia operato un bilanciamento davvero persuasivo tra i vari principi confliggenti.

Optando per una soluzione di mediazione – che fa salvi gli organi di giurisdizione domestica pur sottraendo interi settori all'ambito della relativa giurisdizione – la Consulta ha reso ancor più confusa la *ratio* dell'autodichia. Non regge il postulato della separazione tra ordinamenti<sup>165</sup>: nei rapporti di lavoro gli organi domestici applicano con frequenza il diritto comune, mentre – per le considerazioni svolte sul diritto degli appalti – al giudice ordinario ed amministrativo viene consentito di scovare, interpretare e sindacare il diritto parlamentare. Senza l'indicazione dell'effettivo pregiudizio che – con il mantenimento dell'autodichia – si ritiene opportuno prevenire, autonomia ed indipendenza finiscono per risolversi in formule apodittiche. Conseguentemente, se l'interesse protetto non è chiaro, manca il termine di bilanciamento da contrapporre agli artt. 24, 102, 111 e 113 Cost. Ne è indice il fatto che la Corte eviti di confrontarsi con il principio di proporzionalità in concreto, che avrebbe imposto di rapportare l'istituto in esame agli obiettivi perseguiti: sostenere che la giurisdizione domestica è legittima principalmente perché non è ingiusta significa assorbire il fondamento dell'istituto nell'esercizio della discrezionalità della fonte istitutiva, ammettendo la fragilità sistematica della deroga alla giurisdizione comune. Tanto più che il combinato disposto dei limiti alla sindacabilità delle fonti interne e dei vizi deducibili nel conflitto di

---

<sup>165</sup> Corte cost. sent. n. 120/2014, *sub* 4.4. G.G. FLORIDIA – F. SORRENTINO, voce *Interna corporis*, cit., pag. 1.

attribuzione avrebbero reso comunque difficile un sindacato sull'adeguatezza degli istituti processuali alla disciplina del giusto processo.

La difficoltà di correlare l'autodichia amministrativa ad uno spettro di obiettivi ordinamentali chiaramente identificati emerge indirettamente dal contrasto con le tecniche di giudizio impiegate dalla Corte costituzionale per attuare un profondo sindacato, ad esempio, in riferimento alle decisioni nel giudizio d'insindacabilità degli atti funzionali *ex art. 68, comma 1, Cost.*, ove il Supremo Collegio – supportato dalla Corte EDU – ha sempre prestato attenzione alla rigorosa coerenza tra l'applicazione dell'immunità e la *ratio* di garanzia del mandato parlamentare.

In quest'ottica, la difficoltà di conferire all'autodichia amministrativa uno scopo preciso nell'ordinamento è ben più grave dell'assenza di un chiaro fondamento positivo.

Si sono poi esaminate le prospettive applicative della sentenza n. 262/2017, che lascia insoluto il riparto di giurisdizione, definito in *obiter dictum* con criteri di non facile ricostruzione. La labile distinzione tra terzi e non terzi, la commistione tra fonti normative interne ed esterne, il nodo degli strumenti rimediali che possono essere richiesti al giudice comune mostrano i limiti di un'operazione giurisprudenziale arroccata sulle petizioni di principio distanti dati reali del pragmatismo processuale, che pregiudicano la solidità argomentativa del ragionamento per postulati.

Da ultimo, individuare un'ermeneutica convincente che sottraesse le giurisdizioni domestiche al vaglio di compatibilità con gli artt. 102 e 111, comma 7, Cost. non era semplice. Il confronto con l'impugnabilità delle decisioni della sezione disciplinare del C.S.M. – che applica una disciplina deontologica autonoma, esercitando una discrezionalità sanzionatoria speciale, direttamente conseguente al suo peculiare ruolo istituzionale – dimostra che il tentativo non è andato a buon fine.

L'arresto giurisprudenziale in commento è quindi la prima tappa di un percorso, destinato a strutturarsi progressivamente con un auspicabile ma non facile dialogo tra corti, in cui saranno chiamati a confrontarsi il giudice domestico, ordinario, amministrativo e costituzionale.