

LUISS



Dipartimento di Giurisprudenza

Cattedra di Diritto Amministrativo

L'AUTODICHA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

Chiar.mo Prof. Aldo Sandulli

Relatore

Chiar.mo Prof. Hadrian Simonetti

Correlatore

Benedetta Sbraccia

Matr. 177763

Candidata

Anno Accademico 2024/2025

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO PRIMO	9
DAL MITO DELLA SOVRANITA' ALLA CENTRALITA' DEI VALORI COSTITUZIONALI	9
1. Le origini dell'autodichia: dal " <i>superiorem non recognoscens</i> " all'autonomia giurisdizionale interna	9
2. La separazione dei poteri in chiave soggettivo-organica: il paradigma "centrifugo"	16
2.1 La teoria dell'insindacabilità degli <i>interna corporis acta</i> : una difesa dall'ingerenza giudiziaria	21
2.2 La "tricotomia" degli organi costituzionali: autocrinia, autarchia, autodichia	27
3. La separazione dei poteri in chiave oggettivo-funzionale : il paradigma "centripeto"	31
4. La Costituzione repubblicana del 1948 : metamorfosi ordinamentale	36
CAPITOLO SECONDO	43
LA PARABOLA DELL'AUTODICCHIA PARLAMENTARE: ASCESA, CONSOLIDAMENTO E DECLINO	43
1. I diversi livelli di legittimazione Costituzionale dell'autodichia Parlamentare	43
2. La struttura multilivello dell'ordinamento parlamentare	50
3. La natura giuridica dei regolamenti parlamentari	56
4. Giustiziabilità dei regolamenti parlamentari alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale	62
5. Il polipo regolamentare: tentacoli oltre il perimetro. Forza espansiva dell'autodichia e la sua perimetrazione nei confronti dei soggetti "terzi"	71
6. Dalla centralità all'eclissi dell'autodichia come garanzia dell'autonomia regolamentare : sentenza n. 65 del 2024	85
CAPITOLO TERZO	101
L' AUTODICCHIA OLTRE IL PARLAMENTO: CORTE COSTITUZIONALE E PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA	101
1. Corte costituzionale: l'autodichia dal fondamento legislativo	101
2. Presidenza della Repubblica: l'autodichia senza radici costituzionali	114
CAPITOLO QUARTO	131
AUTODICCHIA DELLE CAMERE TRA REGOLE INTERNE E CONTENZIOSI: IL CASO DEI VITALIZI	131
1. Composizione degli organi di Camera e Senato nei giudizi di autodichia	131
2. Regole procedurali nei giudizi presso gli organi di autodichia di Camera e Senato	143
3. Un circuito chiuso : l'autodichia e l'esclusione del controllo della Cassazione ex art 111 comma 7 della Costituzione	150
4. La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari : tra regolamenti parlamentari, retroattività e contenzioso.	164
5. Autodichia e vitalizi: decisioni divergenti di Camera e Senato.	178
Conclusioni	189
BIBLIOGRAFIA	193

*A questi anni, che mi hanno insegnato che ogni fatica,
con dedizione, si trasforma in soddisfazione.*

INTRODUZIONE

L'autodichia, intesa come facoltà di alcuni organi costituzionali di risolvere in via autonoma, mediante propri organi interni, le controversie che li riguardano senza ricorrere alla giurisdizione esterna, rappresenta una delle tematiche più controverse e, al tempo stesso, più affascinanti del diritto pubblico italiano. Essa si colloca in una posizione peculiare, a metà strada tra diritto costituzionale e diritto amministrativo: da un lato, infatti, trova fondamento nei principi di autonomia e indipendenza che presidiano la posizione degli organi supremi dello Stato; dall'altro incide su materie tradizionalmente assoggettate al controllo del giudice amministrativo, come il rapporto di pubblico impiego e la gestione delle attività contrattuali.

Dal punto di vista costituzionale, l'autodichia, è sempre stata concepita come un'eccezione al principio per cui nessuno può essere giudice in una causa che lo riguarda (*nemo iudex in causa propria*)¹. In passato, questa peculiarità trovava la sua giustificazione nella teoria della sovranità intesa in senso assoluto e in una visione rigida della separazione dei poteri: gli organi supremi dello Stato venivano visti come centri autonomi e autosufficienti², dotati di una giurisdizione interna e sottratti al controllo dei giudici comuni. Con l'avvento della Costituzione repubblicana, tuttavia, lo scenario muta profondamente: al centro dell'ordinamento non vi è più la sovranità degli organi, secondo una lettura della teoria ordinamentale divenuta oggi «insostenibile»,³ ma la persona e i suoi diritti fondamentali. In questo senso, può dirsi che «l'idea della giustizia spezza anche le catene del dogma della sovranità»⁴, un'affermazione che sembra compendiare i problemi essenziali che l'autodichia degli organi costituzionali dischiude.

Sul piano amministrativo, invece, l'autodichia riguarda atti che, per contenuto e funzione, sono a tutti gli effetti atti amministrativi, come, ad esempio, la gestione del rapporto di lavoro dei dipendenti o la disciplina dei vitalizi. Se fossero adottati da amministrazioni statali, regionali o locali tali atti

¹ P. Di Muccio, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 12, 1977, p. 3047.

² F. Calasso, *I glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, Giuffrè, 1957; E. Cortese, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 205 ss.

³ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, pp. 87-128.

⁴ H. Kelsen, *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), trad. it. a cura di A. Carrino, Milano, Giuffrè, 1989, p. 348 cit. in V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 1- 498.

sarebbero impugnabili davanti al TAR o al Consiglio di Stato. È invece proprio la prerogativa dell'autodichia a determinare la differenza: gli stessi atti, se posti in essere da un organo costituzionale, vengono sottratti al controllo del giudice amministrativo e affidati in via esclusiva ai fori domestici.

In origine questa deroga era stata giustificata in senso garantista. Fino a metà del Novecento, infatti, il Consiglio di Stato dichiarava di non avere giurisdizione sugli atti del Parlamento⁵, con la conseguenza che un dipendente delle Camere, licenziato o demansionato, non aveva alcuna possibilità di rivolgersi a un giudice esterno. Senza l'autodichia, dunque, sarebbe rimasto del tutto privo di tutela, e proprio per questo l'istituto veniva inteso come strumento di garanzia, capace di colmare un vuoto offrendo almeno un foro interno⁶. Oggi, tuttavia, la situazione si è ribaltata.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e lo sviluppo del diritto amministrativo, tutti gli atti delle pubbliche amministrazioni sono sottoposti al controllo giurisdizionale, in attuazione dell'art. 113 Cost., e i dipendenti di ministeri, enti locali o agenzie pubbliche possono impugnare i provvedimenti davanti al TAR e al Consiglio di Stato. Diversamente, chi lavora presso Camera, Senato, Presidenza della Repubblica o Corte costituzionale resta vincolato all'autodichia, potendo rivolgersi unicamente ai giudici interni e senza accesso ad un giudice esterno ed indipendente. Ne deriva la configurazione di una giurisdizione interna che sostituisce quella amministrativa, con effetti rilevanti sul piano costituzionale. Da un lato, infatti, si afferma la prerogativa degli organi di mantenere la propria autonomia organizzativa; dall'altro, si crea una deroga al principio di legalità e all'art. 113 della Costituzione, che riconosce a tutti il diritto di agire in giudizio contro gli atti della pubblica amministrazione.

La domanda di ricerca che orienta il presente lavoro prende forma proprio da questo punto : se e in che misura sia ancora giustificabile per il personale degli organi costituzionali non avere accesso alla giurisdizione esterna. Per i dipendenti delle Camere, ma anche della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale, il rapporto di lavoro appare ,infatti, come una sorta di «gabbia dorata»: posizioni di indubbio prestigio, ma che, in presenza di circostanze «impreviste e avverse», rischiano di trasformarsi in rapporti privi delle ordinarie garanzie derivanti dall'accesso alla giurisdizione comune. Il pericolo è così quello di moltiplicare « enclaves, a tenuta stagna, all'interno dell'ordinamento statale, per quanti sono gli organi costituzionali », con conseguenze problematiche per l'unità del sistema delle tutele.⁷

⁵ Cons. St., Sez. IV, 9 settembre 1898, n. 415, in *Il Foro it.*, vol. 23, III, 1898, pp. 105-110. In senso analogo, Cons. St., Sez. IV, 12 agosto 1927, n. 490, in *Il Foro amm.*, vol. III, 1927, I, p. 455 ss.

⁶ F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Milano, Franco Angeli, 2024.

⁷ Tutti i virgolettati sono ripresi da A. Sandulli, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, in «Forum di Quaderni costituzionali», n. 2, 2024, disponibile in www.forumcostituzionale.it.

Il quadro così delineato consente di enucleare il nodo centrale dell'indagine: verificare se e in che misura l'autodichia degli organi costituzionali possa conciliarsi con lo Stato costituzionale di diritto, fondato sul principio di legalità e sulla garanzia effettiva del diritto di tutti di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi⁸.

L'obiettivo è ricostruire criticamente i fondamenti storici, costituzionali e regolamentari dell'autodichia, analizzandone l'evoluzione attraverso la giurisprudenza della Corte costituzionale, della Cassazione e dei giudici sovranazionali, con particolare attenzione alle più recenti pronunce della Consulta, che hanno progressivamente ridisegnato i confini dell'istituto.

La tesi si articola in quattro capitoli e segue un percorso che accompagna l'autodichia dalle sue radici storiche fino alla verifica empirica delle sue applicazioni più recenti.

Il primo capitolo, dal carattere storico e teorico, mira a dimostrare come l'autodichia non sia un fenomeno occasionale, ma piuttosto il prodotto di una lunga evoluzione. L'analisi prende pertanto avvio dalle teorie sulla sovranità e sulla separazione dei poteri, entro le quali l'istituto trova le proprie origini. In questa prospettiva, sul piano storico, si ricostruiscono dapprima le matrici medievali, con la dottrina del *superiorem non recognoscens*⁹, introduttiva dell'idea di un potere supremo non soggetto a controlli esterni. Si mostra poi come questa concezione, abbia trovato nuova linfa nelle esperienze costituzionali inglese e francese tra XVII e XVIII secolo, entrambe accomunate dall'esigenza di preservare l'autonomia del Parlamento e di sottrarre i suoi affari interni al sindacato dei giudici ordinari. Sul piano teorico, invece, il capitolo analizza due diverse letture della separazione dei poteri: una soggettivo-organica, che concepisce gli organi come entità autosufficienti, impermeabili a condizionamenti esterni, e quella oggettivo-funzionale, che li intende invece come funzioni integrate e bilanciate attraverso reciproci controlli. È nella prima visione che si radica l'autodichia come rimedio esclusivo, volto a impedire l'interferenza del giudice comune negli affari interni degli organi costituzionali; mentre la seconda prospettiva, più vicina al costituzionalismo contemporaneo, valorizza il giudice indipendente come garante ultimo dei diritti. Il percorso si completa con il passaggio dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana, che segna il superamento della sovranità assoluta degli organi e lo spostamento del baricentro verso la centralità della persona e dei suoi diritti fondamentali¹⁰.

Il secondo capitolo è dedicato al Parlamento, sede originaria ed emblematica dell'autodichia. L'analisi prende avvio dai diversi livelli di legittimazione costituzionale, rinvenibili non solo nell'art.

⁸ Art. 24 della Costituzione

⁹ Sulle origini del brocardo, in merito alle quali si è a lungo dibattuto in dottrina, si rinvia alla ricostruzione di E. Cortese, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, pp. 205-224,

¹⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

64 Cost., che fonda l'autonomia regolamentare delle Camere, ma anche nell'art. 66 Cost., che attribuisce a ciascuna Camera la competenza esclusiva a giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità. Queste disposizioni, lette congiuntamente, hanno storicamente rafforzato l'idea di una giurisdizione interna intesa come espressione diretta dell'autonomia parlamentare. Su tale base si è sviluppata la peculiare struttura multilivello dei regolamenti parlamentari, distinguendo tra regolamenti "maggiori", e regolamenti "minori", destinati a disciplinare profili specifici della giustizia domestica. Viene quindi affrontata la questione della natura giuridica di tali fonti e della loro giustiziabilità alla luce della giurisprudenza costituzionale. Un focus particolare è dedicato alla cosiddetta forza espansiva dell'autodichia, che, anche grazie all'avallo della Corte costituzionale, ha per lungo tempo consentito alle Camere di attrarre alla propria giurisdizione controversie non strettamente interne. Questa parabola giunge tuttavia a conclusione con il ridimensionamento operato dalla Consulta nella sentenza n. 65/2024¹¹ che rappresenta un punto di svolta decisivo nell'evoluzione dell'autodichia parlamentare.

Il terzo capitolo amplia lo sguardo alla Corte costituzionale e alla Presidenza della Repubblica, due realtà accomunate dalla presenza di sistemi di autodichia ma caratterizzate da fondamenti e assetti differenti. L'autodichia della Corte costituzionale trova base nell'art. 14 della legge n. 87 del 1953, attuata dai regolamenti interni che hanno istituito collegi giurisdizionali composti anche da magistrati e professionisti esterni, con garanzie di indipendenza e terzietà. Tale assetto, tuttavia, non è privo di profili problematici, specie in relazione al rispetto degli artt. 111 e 113 Cost. La Presidenza della Repubblica, al contrario, si caratterizza per un'autodichia priva di fondamento costituzionale o legislativo espresso, sviluppatasi sulla base dell'autonomia organizzativa riconosciuta dalla legge n. 1077 del 1948 e da regolamenti presidenziali. Le riforme succedutesi nel tempo hanno poi rafforzato le garanzie procedurali prevedendo la partecipazione di giudici esterni nei collegi interni e rendendo la giustizia domestica della Presidenza della Repubblica sempre più vicina al modello del processo amministrativo.. Su questa tensione tra debolezza del fondamento costituzionale e rafforzamento delle garanzie si manifesta un paradosso: un'autodichia con un titolo debole sul piano costituzionale, ma arricchita di maggiori garanzie di indipendenza e terzietà rispetto a quella parlamentare. Resta aperta la domanda se un simile modello possa reggere senza una base costituzionale espressa o se rischi di tradursi in una giurisdizione speciale priva di adeguata legittimazione.

Il quarto capitolo, infine, analizza il funzionamento concreto dei fori domestici e le rispettive criticità. Dopo aver esaminato composizione e regole procedurali degli organi interni di Camera e Senato, si

¹¹ V. Campigli, *L'autodichia di fronte alla Corte costituzionale: tra conferme (della sua esclusione) in materia di appalti e possibili passi in avanti*, in «Diritti comparati», 20 maggio 2024, disponibile in www.diritticomparati.it

mette in luce il carattere chiuso del circuito domestico, che esclude il controllo della Cassazione ex art. 111, comma 7, Cost. Questa chiusura trova una plastica conferma nella vicenda dei vitalizi : le modifiche regolamentari retroattive, i ricorsi degli ex parlamentari e le decisioni divergenti tra le due Camere mostrano i limiti di un sistema autoreferenziale che in assenza di un controllo esterno unitario, rischia di degenerare in arbitrio, compromettendo i principi di certezza del diritto e di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

CAPITOLO PRIMO

DAL MITO DELLA SOVRANITA' ALLA CENTRALITA' DEI VALORI COSTITUZIONALI

SOMMARIO: 1. Le origini dell'autodichia: dal "superiorem non recognoscens" all'autonomia giurisdizionale interna – 2. La separazione dei poteri in chiave soggettivo-organica: il paradigma "centrifugo"– 2.1 La teoria dell'insindacabilità degli interna corporis acta: una difesa dall'ingerenza giudiziaria- 2.2 La "tricotomia" degli organi costituzionali: autocrinia, autarchia, autodichia- 3. La separazione dei poteri in chiave oggettivo-funzionale : il paradigma "centripeto"- 4. La Costituzione repubblicana e il tramonto della sovranità parlamentare: metamorfosi ordinamentale

1. Le origini dell'autodichia: dal "superiorem non recognoscens" all'autonomia giurisdizionale interna

L'autodichia, come indica la stessa etimologia greca del termine, (*autós*, "stesso", e *dikē*, "giustizia"), significa letteralmente «avere una propria giurisdizione»¹², e designa la «facoltà riconosciuta (ovvero, auto-riconosciuta)»¹³ ad alcuni organi costituzionali¹⁴ di decidere autonomamente, senza il ricorso alla giurisdizione esterna, controversie attinenti all'esercizio delle proprie funzioni¹⁵.

L'elemento distintivo di questo istituto risiede nel fatto che l'istituzione è contemporaneamente parte processuale e giudice della controversia¹⁶ configurando così un'eccezione al principio «nemo iudex in causa propria». ¹⁷ Tale prerogativa rappresenta, infatti, una deroga alla normativa vigente nel nostro ordinamento secondo cui il «segno distintivo dell'attività giurisdizionale» risiede nel suo «carattere

¹² F. Montanari, *Dizionario Greco Italiano*, Torino, Loescher, 2004, p. 382.

¹³ A. Lo Calzo, L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione, in *Gruppo di Pisa: dibattito aperto sul diritto e la giustizia costituzionale*, intervento al Quarto Seminario annuale del Gruppo di Pisa con i dottorandi in materie giurispubblicistiche, Università Roma Tre, 18 settembre 2015.

¹⁴ Sul concetto di «organo costituzionale», la dottrina fa riferimento al coinvolgimento, diretto o indiretto, di organi preordinati alla definizione dell'indirizzo politico generale, quali soggetti posti in una situazione di pari piano al vertice del sistema. Si vedano, in proposito: Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, Cedam, 1975, p. 208 ss; P. Virga, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1979, p. 92.

¹⁵ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

¹⁶ C. Chiola, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2000, pp. 3492-3503.

¹⁷ P. Di Muccio, *Nemo iudex in causa propria*, cit. p. 3047.

neutrale», in quanto «attività che si svolge in posizione di estraneità ed indifferenza rispetto alla materia e agli interessi dei soggetti nei confronti dei quali si dispiega».¹⁸

Diventa quindi essenziale valutare in che misura l'autodichia degli organi costituzionali risenta del lascito storico e se la sua presenza nell'ordinamento possa ancora dirsi giustificata. Si tratta di verificare, sul piano teorico e pratico, la coerenza tra le sue origini, le modalità con cui viene oggi esercitata e le prospettive future della sua evoluzione.¹⁹

Questa esigenza nasce non solo dal legame dell'istituto con la tradizione giuridica, radicata nella classica teoria della separazione dei poteri, ma anche dalla ricostruzione storica degli organi costituzionali come soggetti sovrani²⁰, ai quali venivano attribuite prerogative analoghe a quelle riconosciute al Re, la cui natura "sacra e inviolabile" implicava la sottrazione a qualsiasi forma di giurisdizione.²¹

In questa prospettiva, tali organi erano concepiti come collocati in una condizione di «autonomia e di isolamento»²², da cui discendeva l'idea che la loro attività potesse essere sottoposta esclusivamente al controllo interno dei corpi medesimi.

Queste premesse teoriche hanno trovato un riscontro sul piano storico-comparato: la dottrina²³ ha infatti individuato lo sviluppo dell'autodichia nell'affermazione del diritto parlamentare inglese del XVII secolo e, successivamente, nell'esperienza della Francia rivoluzionaria, senza trascurare i precedenti medievali che ne avevano anticipato alcuni tratti.²⁴

A partire dal XII secolo, infatti, si affermarono e acquisirono sempre più potere le città ed i principati, i quali, ponendosi come entità indipendenti capaci di esercitare funzioni di governo e di giustizia, iniziarono a non riconoscere più alcuna autorità sovraordinata, come quella del feudatario locale o, in certi casi, dell'Imperatore.²⁵

¹⁸ A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 2, 1964, pp. 200-216.

¹⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

²⁰ Sullo svolgimento storico del concetto di sovranità, si vedano: V. Guelli, *Sulla teoria della sovranità*, Tivoli, Arti grafiche A. Chicca, 1939.; M. Galizia, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951.; C. Caristia, *Scritti giuridici storici e politici*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1953, pp. 367-410.; F. Calasso, *I glossatori e la teoria della sovranità*, cit. pp. 205 ss.

²¹ V.E. Orlando, *Immunità parlamentari ed organi sovrani (A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1933, pp. 6-37, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano, Giuffrè, 1940, pp. 461-498, spec. p. 486.

²² S. Romano, *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio del diritto pubblico*, n. 4, 1902, pp. 229-243, ora in ID., *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 179-200.

²³ Tracciano le origini storiche dell'autodichia a partire dall'affermazione dei regimi parlamentari in Inghilterra, nel XVII secolo, e in Francia, alla fine del XVIII secolo: cfr L. Brunetti, *Autodichia delle Camere*, Milano, Vita e Pensiero, 2018, p. 49; A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 15.

²⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 36

²⁵ E. Tavilla (a cura di), *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, 4ª ed., Torino, Giappichelli, 2025.

La dottrina giuridica del tempo registra tale fenomeno proprio con l'espressione « *rex est imperator superiorem non recognoscentes in regno suo* »²⁶, crollario di quello che sarebbe diventato il segno distintivo della sovranità tipica dello Stato moderno.²⁷ Tale espressione indicava, dunque, che il re, non riconoscendo alcun potere superiore, esercitasse, nell'ambito del proprio regno, gli stessi poteri che l'imperatore deteneva su tutto l'Impero. La formula si riferiva a tutti i nuovi «enti pubblici particolari [...] che, sorti accanto all'Impero, tendevano ad assumere una piena e completa autonomia».²⁸

In questo processo, la progressiva emancipazione di soggetti politici particolari rispetto all'autorità imperiale si realizzò soprattutto attraverso la rivendicazione di poteri essenziali, prima fra tutti quello di amministrare la giustizia nelle controversie interne, poiché solo così era possibile affermare la propria sovranità²⁹. Non a caso si sottolineava che «il pieno esercizio della iurisdictio costituisce la base e, a un tempo, la manifestazione più appariscente della plenitudo potestatis»³⁰.

Ciascun ordinamento, pertanto, non solo disponeva di proprie norme interne, rivolte a se stesso e ai propri organi³¹, ma anche di giudici distinti da quelli dell'imperatore. Da qui prese forma l'idea del giudice domestico, vale a dire interno ai singoli ordinamenti.³²

Sin dalle sue origini, dunque, la sovranità è stata legata all'idea di indipendenza, tanto che la vicenda della formula *superiorem non recognoscens* può essere letta come l'elaborazione teorica del principio di indipendenza dal potere imperiale.³³ Questa prospettiva mette in luce un collegamento tra l'esistenza di un ordinamento definibile come separato in quanto governato da un diritto proprio, e la creazione di un ambito di giustizia domestica, derivante dall'autonomia normativa concessa a tale ordinamento. In questo legame si può riconoscere la logica che ha guidato l'evoluzione storica successiva, a partire dal XVII secolo, con l'emergere del parlamentarismo britannico, seguito da quello francese, che ha condotto al rafforzamento di autentici sistemi di autodichia.³⁴

Nell'ambito dell'esperienza anglosassone, verso la fine del XVII secolo, il rapporto tra il Monarca e il Parlamento subì un cambiamento significativo: si affermò l'idea di una divisione del potere sovrano,

²⁶ F. Calasso, *I glossatori e la teoria della sovranità*, cit., p. 23, in part. nt. 27. Sulle origini del brocardo, in merito alle quali si è a lungo dibattuto in dottrina, si rinvia alla ricostruzione di E. Cortese, *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, cit. p. 211 ss.

²⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 38

²⁸ M. Galizia, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1951, p. 60.

²⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 39.

³⁰ F. Calasso, *I glossatori e la teoria della sovranità*, ult. op. cit., p. 108.

³¹ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946, p. 146.

³² V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 39

³³ F. Calasso, *I glossatori e la teoria della sovranità*, cit., p. 40.

³⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 40.

che vedeva i due soggetti collocati in una situazione di reciproca indipendenza, ciascuno titolare di funzioni fondamentali con cui si articolava l'attività statale.³⁵

In questo periodo, il principio della separazione dei poteri venne infatti generalmente ricondotto all'opera di J. Locke, per il quale nello Stato si sarebbero dovuti distinguere quattro poteri: il legislativo, l'esecutivo, il federativo e la prerogativa regia.³⁶ Per il filosofo inglese di questi poteri, la separazione avrebbe dovuto riguardare esclusivamente i rapporti fra il potere legislativo e quello esecutivo,³⁷ in quanto, le corti, detentrici del potere giurisdizionale, erano titolari di interessi spesso contrastanti rispetto a quelli del Parlamento, poiché amministravano la giustizia «in nome del monarca».³⁸ Perciò la paura del venir meno, attraverso vie giudiziarie, di quel pluralismo istituzionale che si era affermato, sulla base del presupposto che il Parlamento era diventato espressione della società civile, portò a stabilire a favore dello stesso garanzie di protezione contro le potenziali ingerenze delle Corti.³⁹

In questa prospettiva, il Bill of Rights del 1689 stabilì⁴⁰ l'assoluta sovranità ed autonomia del Parlamento inglese sancendo che « la libertà di parola e di dibattiti o procedura in Parlamento non possono essere messe sotto accusa o in questione in qualsiasi corte o in qualsiasi sede fuori dal parlamento», escludendo così la competenza delle corti comuni su tali questioni.⁴¹

In un momento successivo, l'esclusività del foro domestico venne estesa a tutte le questioni riguardanti i rami del Parlamento, configurandosi così un vero e proprio «privilegio procedurale»⁴², fondato sull'esclusività e sull'assoluta preminenza della giurisdizione parlamentare. In questo modo il Parlamento sovrano si sottraeva tanto all'applicazione del regime di common law quanto al rischio di ingerenze dei giudici ordinari, ritenuti vicini, o comunque potenzialmente favorevoli, alla Corona.

³⁵ E. Tavilla (a cura di), *Tempi del diritto*. cit.

³⁶ J. Locke, *Two Treatises of Government* (1690), trad. it. ID., *Due trattati sul governo*, a cura di L. Pareyson, Torino, Utet, 2010.

³⁷ G. Caporali, *Separazione dei poteri*, in *Enciclopedia – Diritto on line*, Roma, Treccani, 2018.

³⁸ A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004. L'A. parla di un «ruolo antagonista» del Parlamento rispetto alla Corona nell'ordinamento anglosassone.

³⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 43.

⁴⁰ Anche se in realtà la competenza esclusiva del Parlamento a pronunciarsi sulle questioni relative alle opinioni o ai voti espressi dai propri membri si era già consolidata in precedenza, affermandosi inizialmente come prassi consuetudinaria. In tema, G.G. Floridia, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 14 ss., con riferimenti ai *Commentaries* di Blackstone..

⁴¹ Come rileva L. Brunetti, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano, EDUCatt, 2016. p. 49. il principio dell'insindacabilità viene codificato nell'art. 9 del Bill of Rights del 1689.

⁴² I. Testa, A. Gerardi, *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino Editore, 2013, p. 25.

Il Parlamento finiva così per configurarsi come «uno Stato entro lo Stato, un corpo chiuso e indipendente»⁴³, nonché come soggetto sovrano, «novello re "sacro e inviolabile"».⁴⁴

A conclusione di tale evoluzione, riassume efficacemente l'approdo del parlamentarismo britannico, la celebre sintesi del filosofo e giurista De Lolme, secondo cui «presso i giuristi inglesi è tenuto come principio fondamentale che il parlamento possa fare tutto, tranne che trasformare una donna in un uomo e un uomo in una donna».⁴⁵

Passando ora ad analizzare il contesto Francese, è possibile notare come, con la Rivoluzione del 1789⁴⁶, il Parlamento assunse la posizione di organo sovrano predominante, in quanto investito di legittimità diretta derivante dalle forze rivoluzionarie, tanto che la sua legge venne considerata «espressione della volontà generale»⁴⁷. La Costituzione Francese del 1791⁴⁸ poi, per garantire la piena indipendenza dell'Assemblea legislativa⁴⁹, stabilì che «i rappresentanti della nazione sono inviolabili: essi non potranno essere mai ricercati, accusati o giudicati, per quello che avranno detto, scritto o fatto nell'esercizio delle loro funzioni di rappresentanti»⁵⁰. Lo stesso testo stabiliva, inoltre, il divieto per i tribunali di interferire nell'attività legislativa, di sospendere l'esecuzione delle leggi o di intervenire sulle funzioni amministrative, così come di citare in giudizio gli amministratori per atti connessi alle loro attribuzioni.⁵¹

Tali disposizioni trovavano la propria giustificazione nella concezione dell'Assemblea come sede in cui, attraverso il confronto pubblico, si formava ed esprimeva la *volonté générale*,⁵² intesa come un'autentica manifestazione della volontà popolare collettiva.

E' inoltre fondamentale evidenziare che, la classe rivoluzionaria francese nutriva una notevole sfiducia nei confronti del sistema giudiziario, percepito come retaggio dei «corpi giudiziari»

⁴³ S. Romano, *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, n. 3, 1898, pp. 161-169, ora in ID., *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 47-92, spec. p. 88.

⁴⁴ N. Occhicupo, «*Teologia dei corpi separati*» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 12, 1980, pp. 1421-1432, ora in ID., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 215-230.

⁴⁵ A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 36.

⁴⁶ Per approfondimenti si veda F. Zumbini, *Il grande giudice. Il tempo e il destino dell'Occidente*, Roma, Luiss University Press, 2024.

⁴⁷ *Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino*, 26 agosto 1789, art. 6.

⁴⁸ Per approfondimenti si veda E. Tavilla (a cura di), *Tempi del diritto*. cit.

⁴⁹ Per approfondimenti sull'evoluzione delle prerogative di tale organo si veda R. Finocchi, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 303-330.

⁵⁰ A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 4 ss., che richiama l'art. 7, Titolo III, Cap. I, Sez. V, «Riunione dei rappresentanti in assemblea nazionale legislativa», della Costituzione del 1791. A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 4 ss., richiamando l'art. 8, Titolo III, Cap. I, Sez. V, della Costituzione del 1791.

⁵¹ id., *Autonomia costituzionale*, cit., p. 4 ss., con riferimento all'art. 3, Cap. V, «Del potere giudiziario», della Costituzione del 1791.

⁵² C. Schmitt, *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it. a cura di A. Caracciolo, Milano, Giuffrè, 1984.

dell'*ancien régime*, ritenuti strumenti di influenza e di abuso. La magistratura, ancora legata alla monarchia, appariva quindi ostile al nuovo assetto politico e amministrativo che si intendeva instaurare.⁵³

Nel contesto delle trasformazioni profonde avvenute durante la rivoluzione «lo spirito della riforma era chiaro: il potere legislativo, centro ideale della tripartizione dei poteri, voleva imporre la propria volontà sovrana al potere giudiziario».⁵⁴ In sostanza, si voleva evitare che i giudici, percepiti come un ceto tendenzialmente conservatore e quindi poco allineato al nuovo ordine, potessero interpretare o applicare le leggi in maniera difforme dalla volontà del legislatore, compromettendo così l'attuazione delle innovazioni rivoluzionarie.

Il divieto di controllo giurisdizionale sull'attività interna dell'Assemblea legislativa trovò fondamento nel principio della separazione dei poteri, teorizzato in Francia da Montesquieu, il quale, a sua volta, riprese dal filosofo inglese John Locke⁵⁵ l'idea della necessaria distinzione tra gli organi deputati all'applicazione delle leggi e quelli incaricati della loro elaborazione.

Si può pertanto dedurre che questa riflessione abbia origini in Inghilterra, dal momento che, il capitolo "*Lo spirito delle leggi*" in cui Montesquieu presenta la sua teoria della separazione dei poteri, è intitolato "*Della costituzione dell'Inghilterra*".⁵⁶

Il filosofo francese, nella suddetta opera, distinse i tre poteri ossia quello legislativo quello esecutivo e quello giudiziario affermando che:

Esistono, in ogni Stato, tre sorte di poteri: il potere legislativo, il potere esecutivo delle cose che dipendono dal diritto delle genti, e il potere esecutivo di quelle che dipendono dal diritto civile [...] Quest'ultimo potere sarà chiamato il potere giudiziario, e l'altro, semplicemente esecutivo dello Stato. La libertà politica, in un cittadino, consiste in quella tranquillità di spirito che proviene dalla convinzione, che ciascuno ha, della propria sicurezza; e, perché questa libertà esista, bisogna che il governo sia organizzato in modo da impedire che un cittadino possa temere un altro cittadino. Quando nella stessa persona o nello stesso corpo di magistratura il potere legislativo è unito al potere esecutivo, non vi è libertà, perché si può temere che lo stesso monarca o lo stesso senato facciano leggi tiranniche per attuarle tirannicamente. Non vi è libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo. Se esso fosse unito al potere legislativo, il potere sulla vita e la libertà dei cittadini sarebbe arbitrario, poiché il giudice sarebbe al tempo stesso legislatore.

⁵³ N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 144.

⁵⁴ F. Marinelli, *L'impressionismo giuridico. Artisti e giuristi nella Francia dell'Ottocento*, Pisa, Pacini Editore, 2022, p. 15.

⁵⁵ Per approfondimenti A. Punzi, *Prudentia iuris*, 2ª ed., Torino, Giappichelli, 2016. A. Punzi (a cura di), *Parole del diritto*, Torino, Giappichelli, 2019.

⁵⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 47.

*Se fosse unito con il potere esecutivo, il giudice potrebbe avere la forza di un oppressore. Tutto sarebbe perduto se la stessa persona, o lo stesso corpo di grandi, o di nobili, o di popolo, esercitasse questi tre poteri: quello di fare leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni e quello di giudicare i delitti e le liti dei privati.*⁵⁷

Si può quindi notare che sia in Inghilterra che in Francia, la puntuale applicazione del principio di separazione dei poteri e l'attribuzione di sovranità agli organi parlamentari, considerati come ordinamenti autonomi, hanno portato alla creazione di prerogative giurisdizionali a loro favore.

Tale assetto è stato concepito per preservare la loro indipendenza rispetto al rischio di un loro «annientamento per via giudiziaria»⁵⁸, in ordine alla differente percezione dell'epoca del potere giurisdizionale.⁵⁹ Ne consegue che l'autodichia nasce come conseguenza di un'idea di separazione dei poteri, concepita per salvaguardare le altre autorità dal potere giudiziario.

È importante notare che, in Inghilterra, a causa della divisione dei poteri tra il legislativo e l'esecutivo/giudiziario, l'autodichia è stata concepita per tutelare principalmente il potere legislativo dalle ingerenze del potere giudiziario, considerato come una estensione dell'esecutivo. Al contrario, in Francia, dove il potere era suddiviso in tre branche secondo la teoria di Montesquieu, si cercava di proteggere sia il potere legislativo che quello esecutivo dall'influenza del potere giudiziario.

Infatti secondo Montesquieu «non vi è libertà se il potere giudiziario non è separato dal potere legislativo e da quello esecutivo»⁶⁰.

Trova così conferma l'idea che, nel quadro della separazione dei poteri, sia proprio il potere giudiziario a dover essere sorvegliato⁶¹ al fine di proteggere il potere legislativo ed il potere esecutivo. Inoltre è da notare che in Francia, non esisteva l'identificazione del potere giudiziario con quello esecutivo. Infatti, anche l'esecutivo, proprio come il legislativo, ottenne meccanismi di giustizia interna per evitare l'interferenza del giudice ordinario, attraverso la creazione di un giudice amministrativo considerato come giudice speciale. Questa situazione rifletteva una marcata diffidenza verso il corpo giudiziario in Francia, dovuta al «ricordo delle interferenze che prima della Rivoluzione i giudici francesi avevano esercitato nei confronti degli altri poteri in modo arbitrario o apertamente reazionario»⁶².

⁵⁷ C. de S. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, in *Œuvres complètes de Montesquieu*, Paris, 1859, p. 130, cit. in G. Caporali, *Separazione dei poteri*, in *Enciclopedia – Diritto on line*, Roma, Treccani, 2018.

⁵⁸ A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., 5.

⁵⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 48.

⁶⁰ C. de Secondat de Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (1748), trad. it. ID., *Lo spirito delle leggi*, a cura di B. Boffito Serra (introduzione e commento di G. Macchia e R. Derathé), Milano, BUR, 2019.

⁶¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 46, ove si richiamano le parole pronunciate da Robespierre in un discorso del 9 novembre 1790.

⁶² G. Zanfarino, *Alle origini del governo rappresentativo*, Roma, Bonacci Editore, 1993, p. 78.

Per questa via, iniziò a delinarsi una «teologia» degli ordinamenti parlamentari quali «corpi separati» dotati di una propria giustizia interna per assicurarne la posizione di assoluta indipendenza.⁶³

In un contesto storico in cui « poteri erano intesi non solo come distinti raggruppamenti di funzioni e di organi, ma ancora come espressione di forze sociali contrapposte»⁶⁴ allora «l'affermazione dell'indipendenza dei poteri è diretta ad assicurare a ciascuna [delle forze sociali] la sua sfera di influenza effettiva nella vita dello Stato».⁶⁵ Come avremo modo di vedere l'esperienza italiana «scese difilato dalla pratica inglese, attraverso la Francia».⁶⁶

2. La separazione dei poteri in chiave soggettivo-organica: il paradigma “centrifugo”

L'analisi storica fin qui condotta dimostra come l'autodichia si sia sviluppata in un contesto volto a garantire l'indipendenza dei poteri, in chiave essenzialmente difensiva, rispetto a quello giudiziario. Tuttavia, per comprendere appieno le ragioni che ne hanno giustificato la persistenza e la sua particolare conformazione all'interno del nostro ordinamento occorre soffermarsi sull'analisi del principio della separazione dei poteri⁶⁷.

Questo, interpretato secondo approcci eterogenei, ha inciso in modo significativo sul ruolo del potere giudiziario e, di conseguenza, sulla conformazione dell'istituto dell'autodichia.

In particolare, si possono distinguere due letture opposte: una “centrifuga”, di tipo soggettivo-organico, che enfatizza la separazione dei poteri, concepiti come entità autonome e impermeabili a interferenze reciproche; una “centripeta”, di tipo oggettivo-funzionale, che mira invece al bilanciamento e alla collaborazione tra i poteri, salvaguardando l'unità complessiva dell'ordinamento⁶⁸.

Partendo dall'analisi della lettura centrifuga, è possibile definirla come una forza che promuove la divisione. Ciò sulla base della considerazione per cui, una volta allontanatisi dal centro, i poteri tendono a cristallizzarsi in entità autonome, statiche e impermeabili da interferenze reciproche.⁶⁹

⁶³ N. Occhicupo, «Teologia dei corpi separati» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 12, 1980, pp. 1421-1432, ora in ID., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto “genetico” dinamico e indissolubile*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 215-230, spec. p. 123 ss., in part. p. 127.

⁶⁴C. Mortati, *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della Università di Macerata*, vol. XIV, Padova, Cedam, 1940, p. 46.

⁶⁵ Id., *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, cit., p. 46.

⁶⁶ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Unione tipografico-editrice, 1909, p. 187.

⁶⁷ L. Rossi, *Analisi della divisione dei poteri*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1939, pp. 5-29, ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. V, Milano, Giuffrè, 1939, pp. 45-77, spec. p. 48.

⁶⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pp. 82-84.

⁶⁹ M.R. Ferrarese, *L'istituzione difficile. La Magistratura tra professione e sistema politico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984, p. 27.

In questa prospettiva, la nascita dell'autodichia appare il risultato diretto di un contesto storico e istituzionale in cui i poteri venivano concepiti come «monadi politiche»⁷⁰, ossia strutture chiuse e autosufficienti.

Per capire il significato di questa interpretazione è utile partire dal pensiero di Montesquieu, il quale, mosso principalmente da esigenze di ordine politico⁷¹, considerava i poteri come «inorganicamente autonomi e in reciproca gelosia e diffidenza»⁷² fino a sostenere che il giudice esercitasse un «potere nullo», riducendosi a essere la «bocca che pronuncia le parole della legge»⁷³.

Tale impostazione teorica si basava su una rigida distribuzione delle competenze tra gli organi titolari delle funzioni legislativa, esecutiva e giudiziaria, e sulla loro più totale indipendenza reciproca⁷⁴. In questa prospettiva, ciascun potere doveva rimanere distinto, organizzato al proprio interno e dotato di prerogative specifiche, così da garantire un equilibrio e una limitazione vicendevole.⁷⁵

Questa «rigida e meccanica tripartizione auspicata dal Montesquieu»⁷⁶ fu portata avanti sempre in Francia, nel periodo tra la Rivoluzione francese e l'inizio dell'Ottocento, dalla Scuola degli Ideologi ed in particolare dalla figura di Destutt de Tracy, a cui viene ricondotta la definizione dei poteri come strutture organizzative nettamente distinte, ciascuna delle quali essenziale affinché «la macchina politica [...] possa muoversi regolarmente. Infatti essa ha un corpo per volere [legislativo], un altro per agire [esecutivo]: [...] un terzo per conservare [giudiziario]».⁷⁷ La suddetta impostazione, elaborata da Montesquieu e ripresa da Tracy, era quindi considerata «inconciliabile con l'intervento dei giudici nella sfera del legislativo».⁷⁸

Un aspetto notevole del pensiero di Tracy, su cui occorre soffermarsi, è stata poi la concezione dello Stato come una «*machine politique*», ossia un'insieme di corpi distinti, da «*faire aller la machine*»⁷⁹ ossia da far funzionare meccanicamente. Questa visione ricorda l'immagine del

⁷⁰ S. Bartholini, *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, Cedam, 1961, p. 330, nt. 86.

⁷¹ Alla base del principio di separazione dei poteri si trova un assunto tipicamente liberale, secondo cui chi detiene il potere tende facilmente ad abusarne, soprattutto se esso è smisurato o privo di limiti. L'esperienza dimostra, infatti, che l'essere umano, per sua natura, cerca di ampliare la propria sfera di influenza, anche quando è convinto di agire per il bene comune: «è un'esperienza eterna che ogni uomo, il quale ha in mano il potere, è portato ad abusarne, procedendo fino a quando non trova dei limiti [...] perché non si possa abusare del potere bisogna che, per la disposizione delle cose, il potere freni il potere». L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, p. 1938, cap. IV, libro XI.

⁷² C. de Secondat de Montesquieu, *Lo spirito delle leggi*, cit., VIII, VI, p. 267.

⁷³ Id., *Lo spirito delle leggi*, cit., XI, VI, pp. 314 e 317.

⁷⁴ G. Azzariti, *I rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario* (1950), ora in ID., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, p. 221.

⁷⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 51

⁷⁶ G. Codacci Pisanelli, *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, Giuffrè, 1946, p. 150.

⁷⁷ A.L.C. Destutt de Tracy, *Commentaire sur l'esprit des lois de Montesquieu*, Paris, De Launay, 1819 (ristampa inalterata ed. 1817), p. 221.

⁷⁸ G. Zanfarino, *Alle origini del governo rappresentativo*, cit., p. 78.

⁷⁹ A.L.C. Destutt de Tracy, *Commentaire*, cit., p. 221.

Leviatano, inteso come un'entità formata dall'assemblaggio di singole parti, come descritto nell'introduzione alla prima edizione del Leviathan di Thomas Hobbes del 1651.⁸⁰

Tale linea interpretativa trovò sviluppo nella giuspubblicistica tedesca⁸¹ del XIX secolo, cui si deve la formazione della teoria «formale-sostanziale»⁸² che, in contrasto con l'interpretazione soggettiva, non considerava ciascun corpo dello Stato come un'entità isolata, ma al contrario, come un organismo capace di concentrare in sé, almeno in via teorica, tutte le funzioni.⁸³

Si ponevano così le premesse affinché ciascun potere potesse iniziare ad essere considerato alla stregua di un «ordinamento particolare»,⁸⁴ dotato di una propria autonomia ed indipendenza.

In questo senso furono fondamentali i contributi apportati da Laband⁸⁵ e a Jellinek⁸⁶ i quali, per l'appunto, affiancarono alla classificazione che si fondava sulla concezione del potere in senso soggettivo, anche un'analisi oggettiva delle funzioni esercitate dall'organo detentore del potere.⁸⁷

Si affermò così una diversa concezione della separazione dei poteri, che segnò il passaggio dalle teorie soggettive del XVIII secolo, nelle quali il potere coincideva con l'organo che lo esercitava, a quelle oggettive, in cui il potere veniva identificato con la funzione svolta. In questa prospettiva, l'analisi dei poteri statali non si fondava più sul soggetto titolare, bensì sui tratti formali che contraddistinguono gli atti prodotti da ciascun organo.⁸⁸ In altri termini, la distinzione delle funzioni statuali «si specificò [...] in una classificazione propriamente e strettamente formale, comprendente tutti e solo gli atti che avessero una particolare forma ed efficacia [...], anche se non riconducibili al potere che in genere emetteva quel tipo di atti»⁸⁹. In questo modo, la dottrina tedesca ha dovuto riconoscere «che ognuno dei tre poteri o complessi organici, unitariamente postulati, svolgeva in diritto o in fatto tutte e tre le attività».⁹⁰ Di conseguenza, nella prospettiva delineata da tale teoria,

⁸⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 53.

⁸¹ F. Bassi, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1965, pp. 17-114, secondo cui nella giuspubblicistica tedesca, si colloca la costruzione della nozione di Stato come persona giuridica, «come tale capace di diritti e, precipuamente titolare della sovranità».

⁸² M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, Jandi Sapi, 1960, p. 57; ID., *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1965, § 14, p. 46 ss.

⁸³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 54.

⁸⁴ A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 11, 1977, pp. 1831-1838, ora in Id., *Scritti giuridici. Diritto costituzionale*, vol. I, Napoli, Jovene, 1990, pp. 296-305, p. 302, ove l'autore definisce gli organi costituzionali come «ordinamento particolare».

⁸⁵ P. Laband, *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, vol. II, Tübingen, Mohr, 1911, p. 172 ss.

⁸⁶ G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. della III ed. tedesca, a cura di M. Petrozziello, con introduzione generale di V.E. Orlando, Milano, Giuffrè, 1949, p. 172 ss.

⁸⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 54.

⁸⁸ A. Vignudelli, *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto e società*, n. 4, 2006, pp. 657-695, spec. p. 659, nt. 3.

⁸⁹ F. Modugno, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Torino, Utet, 1966, pp. 472-489, spec. p. 477.

⁹⁰ Id., *Poteri (divisione dei)*, cit., p. 478.

ciascun potere esercita una funzione in via principale, ma può svolgerne altre in via secondaria, che restano ad esso attribuite solo dal punto di vista formale.⁹¹

L'elaborazione delle premesse teoriche per una lettura funzionale dei poteri statuali non determinò, nella giuspubblicistica tedesca, l'abbandono della precedente interpretazione soggettiva della separazione dei poteri. Gli studiosi tedeschi rimasero infatti «tenacemente convinti [...] del valore meta-storico e dogmatico della tripartizione e divisione dei poteri»⁹². Sotto questo profilo, l'idea di separazione come distinzione tra gruppi organici continuò a convivere con l'impostazione funzionale, consentendo di concepire ciascun organo, come autonomo e in grado di esercitare al proprio interno le diverse funzioni fondamentali. Parallelamente, ogni decisione era imputata all'organo in modo unitario, indipendentemente dalla forma o dalla natura dell'atto, per il solo fatto di provenire da un soggetto investito di sovranità.

Quello appena delineato è stato il percorso intrapreso dalla dottrina italiana, tra la seconda metà dell'Ottocento e la prima metà del Novecento, con particolare riferimento all'organo parlamentare.⁹³

Durante il periodo di vigenza dello Statuto Albertino gli atti delle Camere erano considerati, anche se si trattava di provvedimenti sostanzialmente amministrativi, come «atti di un organo della sovranità»⁹⁴, e per questo motivo automaticamente ricompresi nella categoria di atti legislativi⁹⁵.

Ciò accadeva perché l'attività parlamentare era concepita in modo unitario, senza distinguere tra l'esercizio della funzione legislativa e lo svolgimento di altre attività. Di conseguenza, era ritenuto lesivo della libertà del Parlamento non solo qualsiasi intervento volto a impedirgli di legiferare, ma anche qualunque forma di revisione o controllo sulla gestione delle proprie risorse finanziarie o sul governo del proprio personale.⁹⁶ La sovranità del Parlamento non si esauriva, infatti, nell'esercizio della funzione legislativa ma, al contrario, si manifestava anche nella potestà, prevista dall'art. 61

⁹¹ M.S. Giannini, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1965, p. 47. Id., *Corso di diritto amministrativo*, cit., p. 47, dove l'autore afferma «le leggi del Parlamento sono atti sostanzialmente e formalmente legislativi; però il Parlamento emette anche atti formalmente legislativi ma sostanzialmente amministrativi (leggi di approvazione del bilancio) o giurisdizionali (decisioni di controversie sulle elezioni dei propri membri, su reati dei propri membri). Il potere esecutivo esercita, nell'emissione degli atti amministrativi, funzione sostanzialmente e formalmente amministrativa: ma adotta atti formalmente amministrativi e sostanzialmente legislativi (decreti legge, regolamenti) o giurisdizionali (decisioni del Consiglio di Stato, del ministro-giudice). E infine il potere giudiziario nell'adottare sentenze emette atti formalmente e sostanzialmente giurisdizionali; ma le sentenze normative (ove esistono) sono sostanzialmente legislative, e le pronunce di volontaria giurisdizione, di grazia, condono, ecc., sostanzialmente amministrative»

⁹² F. Modugno, *Poteri (divisione dei)*, cit., p. 478.

⁹³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 57.

⁹⁴ A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi. Con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1904, p. 804.

⁹⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 57.

⁹⁶ P.G. Lucifredi, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1-2, 1971, p. 41.

⁹⁷dello Statuto albertino, di stabilire le norme riguardanti la sua organizzazione e i suoi procedimenti interni.⁹⁸ Anche queste ultime, infatti, essendo considerate «atti nei quali si concretava l'attività delle Camere, in quanto manifestazione della loro sovranità, erano [...] ritenut[e] insindacabili da qualsivoglia autorità esterna, anche giurisdizionale»⁹⁹ Pertanto, dalla qualificazione delle Camere come organo sovrano, dotato di autonomia ed indipendenza¹⁰⁰, conseguiva l'esclusione di interferenze da parte degli altri poteri, in particolare di quello giudiziario.

Fondamentale in questo senso fu il contributo di Santi Romano, il quale estese le sue osservazioni sulle Camere agli organi costituzionali in generale¹⁰¹, sostenendo che «ai corpi costituzionali, non solo per garantirne il libero e indipendente funzionamento, ma per conferir loro del prestigio e assicurare la loro rispettabilità e dignità, si è voluto attribuire una posizione quasi di autonomia e di isolamento, per cui la loro attività è sindacabile soltanto dai corpi medesimi».¹⁰²

L' esclusione del sindacato esterno sulle attività dell'organo, sia primarie che secondarie, rivela ancora oggi segni di una persistente diffidenza nei confronti del giudice che rappresenta il tratto distintivo dell'autodichia nonché fondamento della sua esclusività.¹⁰³

In linea con questa impostazione può richiamarsi anche la teoria “istituzionale” sviluppata dallo stesso giurista ne “L'ordinamento giuridico”¹⁰⁴, dove ogni potere statale è definito come un' «istituzione» autonoma rispetto alle altre, ciascuna delle quali costituisce a sua volta un « [...] un ordinamento giuridico, una sfera a sé, più o meno completa, di diritto obiettivo»,¹⁰⁵ pur rientrando nell'ordinamento complessivo dello Stato.¹⁰⁶

Altro contributo essenziale a sostegno di queste considerazioni fu l'orientamento espresso nella relazione berlinese tenuta da Von Gneist nel 1863. In tale occasione, il giurista e politico tedesco affermò che la funzione giurisdizionale dovesse limitarsi a controllare solo alcune materie, cioè quelle che riguardano il diritto civile (es. rapporti tra privati) e il diritto penale (es. reati), escludendo invece

⁹⁷ *Statuto Albertino*, art. 61: «Così il Senato, come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni».

⁹⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 58.

⁹⁹ M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, Giuffrè, 1987, p. 5.

¹⁰⁰ In questo senso L. Rossi, *L'immunità dei deputati in sé e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra*, in *Archivio giuridico*, LVIII, 1897, spec. p. 227 ss.

¹⁰¹ «Dal [...] carattere di istituzione costituzionale [del Parlamento] deriva poi il principio della sua piena indipendenza nell'esercizio di tutte le sue attribuzioni» S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, rist. 1947, p. 230.

¹⁰² S. Romano, *Osservazioni preliminari* cit. p. 188.

¹⁰³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 62.

¹⁰⁴ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit.

¹⁰⁵ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 35.

¹⁰⁶ Id., *L'ordinamento giuridico*, ed. 1946, cit., p. 179.

qualsiasi possibilità di controllo sui pubblici poteri, vale a dire sulle decisioni e sulle funzioni proprie delle istituzioni politiche e amministrative, come Parlamento e Governo.¹⁰⁷

Parte della dottrina¹⁰⁸ rilevò infatti che proprio da tale relazione emergesse una «teoria ordinamentale in una accezione istituzionale», caratterizzata dall'intendimento degli organi costituzionali come «strutture organizzative stagne, separate ed autosufficienti». ¹⁰⁹

L'accoglimento della tesi organicista, espressione con cui si intende la distinzione in senso soggettivo degli organi dotati di sovranità, portò ad «isolare i problemi [...] interni di ciascun organo costituzionale, lasciandoli alla completa gestione dell'organo stesso»¹¹⁰, al fine di garantire l'espletamento delle proprie attribuzioni primarie con le corrispondenti funzioni degli altri organi costituzionali. Muovendo da un siffatto angolo visuale e intendendo conseguentemente ciascun organo come sfera conchiusa in sé, appare naturale ricavarne, da un lato, il postulato della insindacabilità degli atti interni di normazione e regolamentazione e, dall'altro, quello di una «organizzazione» interna del tutto autosufficiente, che costituisce l'«essenza» stessa dell'istituzione in quanto ordinamento.¹¹¹

In definitiva, il percorso ricostruito evidenzia come l'autodichia affondi le proprie radici in un impianto teorico e storico volto a preservare l'autonomia degli organi costituzionali rispetto a qualunque ingerenza esterna, in particolare di natura giurisdizionale.

L'interpretazione rigorosa del principio di separazione dei poteri, dapprima in chiave soggettivo-organica e poi temperata dall'apporto delle teorie oggettivo-funzionali, ha alimentato una concezione dell'organo come ordinamento giuridico a sé stante, dotato di una propria sfera di autonomia regolatoria e organizzativa. In tale contesto, l'autodichia si è configurata non come privilegio, bensì come strumento funzionale a garantire l'indipendenza e l'effettività delle attribuzioni primarie dei poteri dello Stato, costituendo, nella prospettiva originaria, un presidio essenziale per l'equilibrio dell'assetto costituzionale.

2.1 La teoria dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*: una difesa dall'ingerenza giudiziaria

¹⁰⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 60

¹⁰⁸ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, p. 234 ss.

¹⁰⁹ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 87 s.

¹¹⁰ F. Garella, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative di loro apparati serventi*, in C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, Laterza, 1997, pp. 7-79, spec. p. 22.

¹¹¹ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit., p. 33 ss.

Tra le conseguenze più rilevanti dell'impostazione soggettivo-organica della separazione dei poteri si annovera la teoria dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*¹¹². Con tale espressione si fa riferimento agli atti interni degli organi costituzionali, in particolare delle Camere, privi di effetti esterni sull'ordinamento generale dello Stato e, per questo motivo, sottratti a qualsiasi forma di controllo da parte di altri poteri. In questa prospettiva, l'insindacabilità degli *interna corporis* può essere qualificata come una vera e propria «teoria dei rapporti tra organi parlamentari e giurisdizione (anche costituzionale)»¹¹³, in quanto strettamente connessa alla ricostruzione di ciascun organo costituzionale come «un corpo chiuso, autonomo, distinto in qualche modo dallo Stato»¹¹⁴.

Le origini del principio vanno ricercate nell'esperienza britannica del XVII secolo, quando, con l'affermarsi della sovranità parlamentare¹¹⁵, si consolidò l'idea che il Parlamento dovesse essere giudice esclusivo della legalità dei propri procedimenti, escludendo in tal modo qualsiasi forma di sindacato giurisdizionale sugli atti interni.¹¹⁶

Tale impostazione trovò conferma nei *Commentaries* di Blackstone, in cui si affermava che «*whatever matter arises concerning either house of parliament, ought to be examined, discussed and adjudged in that house to which it relates, and not elsewhere*»¹¹⁷

Questa concezione trovò espressione anche nella prassi giurisprudenziale, poiché le Corti inglesi, escludendo qualsiasi possibilità per i giudici di controllare l'attività interna delle Camere, accolsero tale insindacabilità; ciò in quanto un controllo giurisdizionale sarebbe stato considerato una minaccia alla libertà del Parlamento¹¹⁸, cioè alla sua indipendenza rispetto agli altri poteri.

¹¹² G. Bertolini, *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli "interna corporis"*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, vol. 5: *Le Camere. Istituti e procedure*, Firenze, Vallecchi, 1969, pp. 25-94, spec. p. 25 ss. Sul concetto di *interna corporis*, C. Esposito, *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Padova, Cedam, 1934, p. 347 ss., con riferimenti bibliografici ivi indicati.

¹¹³ G.G. Floridia, F. Sorrentino, *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 1989, pp. 1-8, spec. p. 1 ss.

¹¹⁴ S. Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico*, 1899, pp. 77-86, ora in ID., *Scritti minori. Diritto amministrativo*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 149-156, spec. p. 151.

¹¹⁵ Come osserva P. Zicchitu, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 29 s.; l'A. ricorda come la supremazia parlamentare si affermò nel 1689 con il caso *Jay v. Topham* (ivi, p. 30). ., la piena affermazione della supremazia parlamentare rispetto al potere regio si ebbe nel 1689 con il caso *Jay v. Topham*, quando le Camere annullarono l'ordine del Monarca che invitava i sudditi a disattendere la chiamata alle armi deliberata dal Parlamento. Secondo l'autore, «da questo momento, la dottrina della "parliamentary sovereignty" si impose come chiave ermeneutica del diritto pubblico britannico» (ivi, p. 30).

¹¹⁶ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, cit. p. 232, con richiamo alla massima «The House is sovereign over its own business».

¹¹⁷ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, vol. I, Oxford, Clarendon Press, 1766, p. 158 s. Come rileva G. Marshall, *Impugning Parliamentary Impunity*, in *Public Law*, 1994, p. 510. «Blackstone's gloss on privilege [implies] that matters related to the House should not be judicially "examined, discussed and adjudged"».

¹¹⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 66

Per garantire tale libertà, vennero riconosciuti specifici privilegi parlamentari, cioè prerogative che assicuravano al Parlamento autonomia nelle proprie decisioni e nei propri procedimenti. Uno di questi era proprio l'esclusione del sindacato esterno sugli atti interni, cioè sul complesso delle decisioni che riguardavano il funzionamento delle Camere.¹¹⁹

Sin dall'inizio questa esclusione non si limitava agli atti strettamente legislativi, ma includeva anche atti di natura amministrativa, ad esempio quelli relativi all'organizzazione interna¹²⁰.

La frase in inglese che «*the privileges of Parliament are rights which are "absolutely necessary for the due execution of its powers"*».¹²¹ (cioè: "i privilegi del Parlamento sono diritti assolutamente necessari per il corretto esercizio dei suoi poteri") esprime il fondamento di questa impostazione: senza tali privilegi, il Parlamento non avrebbe potuto esercitare liberamente le sue funzioni costituzionali.

Il modello inglese, suscitò nella giuspubblicistica tedesca, durante l'epoca bismarckiana, nella seconda metà del XIX secolo, un ampio dibattito circa la competenza dei magistrati ordinari a valutare i procedimenti di formazione degli atti normativi. In questo contesto, nel corso del IV Congresso dei giuristi tedeschi (*Juristentag*) del 1863, Von Gneist presentò, come già ricordato, una relazione che delineava gli organi costituzionali come entità organizzative isolate, distinte e autosufficienti.¹²²

Secondo un'autorevole ricostruzione¹²³ infatti, il giurista tedesco, sosteneva che le questioni inerenti agli *interna corporis* fossero del tutto sottratte all'intervento dell'autorità giudiziaria, in quanto il Parlamento, doveva essere considerato una vera e propria corporazione sovrana, titolare del potere di disciplinare autonomamente il proprio regolamento interno e di garantirne l'attuazione.

Da tale considerazione emerse con chiarezza la centralità del carattere sovrano dell'organo, da cui l'impossibilità per l'autorità giudiziaria di sindacare dall'esterno tutto ciò che avveniva all'interno¹²⁴.

Sempre nella giuspubblicistica tedesca, Laband descrisse il Parlamento come una corporazione separata dalla persona giuridica statale¹²⁵ mentre Jellinek, invece, riferendosi all'esperienza inglese, qualificò come tratto distintivo del «carattere potestativo del Parlamento» il fatto che «esso esercita[sse] una estesa autogiurisdizione».¹²⁶

Analoghe riflessioni si svilupparono in Italia, confluendo nella teoria elaborata da Santi Romano, secondo cui «riferendoci allo Stato [...] noi intendiamo per norme interne e [...] per ordinamenti

¹¹⁹ W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, cit., p. 159.

¹²⁰ A. Barbera, *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Roma-Bari, Laterza, 1999, p. 53 ss.

¹²¹ J.A.G. Griffith, M. Ryle, *Parliament. Functions, Practice and Procedures*, London, Sweet & Maxwell, 1989, p. 86.

¹²² V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 67.

¹²³ E. Gianturco, *Istituzioni di diritto civile italiano*, vol. I, Napoli, Stabilimento Tipografico Salvati, 1885, p. 3, nt. 2.

¹²⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 67.

¹²⁵ M. Midiri, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pp. 1-9.

¹²⁶ G. Jellinek, *La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. della III ed. tedesca (*Allgemeine Staatslehre*, Berlin, 1914), a cura di M. Petrozziello, con introduzione di V.E. Orlando, Milano, Giuffrè, 1949, p. 244.

interni di esso [...] gli ordinamenti dei suoi singoli organi [...], sia in sé e per sé, sia nei rapporti con le persone che sono titolari dei rispettivi uffici [...] ». ¹²⁷ A partire da questa impostazione, è stato infatti rilevato che «[s]e la norma è interna [...] la violazione non è sindacabile con le procedure esterne». ¹²⁸

E' possibile, dunque, notare una correlazione tra l'insindacabilità degli interna corporis e una certa interpretazione «ormai storica» della teoria della separazione dei poteri. ¹²⁹ In particolare, secondo i sostenitori di tale impostazione, l'autonomia degli organi costituzionali non si limitava alla fase di elaborazione delle norme regolamentari, ma si estendeva anche alla loro applicazione e interpretazione ¹³⁰. Ne conseguiva che qualsiasi intervento del potere giudiziario sulle attività interne degli organi costituzionali veniva considerato una «un'inammissibile interferenza». ¹³¹

A questo punto, risulta opportuno soffermarsi, seppur brevemente, sulla giurisprudenza italiana dell'epoca statutaria, la quale, ribadendo il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis*, ha contribuito in modo determinante a consolidare la concezione degli organi costituzionali come soggetti sovrani, e dunque impermeabili al sindacato del giudice esterno.

Tale orientamento si intreccia con la ben nota questione dell'insindacabilità degli atti amministrativi emanati da autorità non amministrative ¹³², che costituì uno dei nodi più rilevanti della riflessione giuridica del tempo ¹³³. In questo contesto, venne sollevata la problematica relativa all'ammissibilità dell'attività amministrativa posta in essere dagli organi costituzionali, tradizionalmente qualificati come autorità non amministrative, deputate in via esclusiva alla funzione costituzionale loro assegnata. A ciò si aggiungeva la presunzione, allora radicata, dell'esistenza di una riserva assoluta di amministrazione nel nostro ordinamento, che circoscriveva l'esercizio dell'attività amministrativa alle sole articolazioni della Pubblica Amministrazione. ¹³⁴

Su questo piano, merita di essere analizzata la decisione Consiglio di Stato., Sez. IV, 9 settembre 1898, n. 415 con cui venne dichiarato inammissibile un ricorso per l'annullamento di un atto di un concorso bandito dalla Camera dei deputati per la costruzione della nuova aula parlamentare di Montecitorio. Il ricorso venne in tal sede dichiarato inammissibile sull'assunto che l'atto impugnato,

¹²⁷ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit. p. 178.

¹²⁸ G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1994, p. 243.

¹²⁹ S. Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, cit 151.

¹³⁰ G. Grottanelli de' Santi, *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1959, pp. 218-236, spec. p. 219.

¹³¹ P. Virga, *Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1959, pp. 994-1002, spec. p. 994.

¹³² Per approfondimenti sul tema si veda: F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit.

¹³³ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

¹³⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 145.

in quanto “atto interno” della Camera, difettesse del carattere di atto amministrativo, ai sensi dell'art. 24 del T.U. delle leggi sul Consiglio di Stato 6 giugno 1889, n. 6166.¹³⁵

Con contenuti diversi, ma con il medesimo obiettivo di escludere qualsiasi sindacato esterno sugli atti interni, il Consiglio di Stato, con la decisione n. 490 del 12 agosto 1927, si pronunciò in materia di rapporto di impiego con la Camera dei deputati.

In quella sede affermò che non era rilevante stabilire se e in quale misura i dipendenti della Camera potessero essere qualificati come dipendenti statali, poiché il ricorso doveva comunque ritenersi improponibile. Ciò in ragione non solo del principio di autonomia del Parlamento nella gestione della propria amministrazione interna, ma soprattutto sulla peculiare posizione costituzionale della Camera tra gli organi dello Stato, la quale non poteva in alcun modo essere assimilata a un'autorità amministrativa né a un organo deliberativo di natura amministrativa.

In accordo con questa linea interpretativa, si arrivò ad affermare che l'esclusione del sindacato esterno sull'atto interno derivasse direttamente dalla «posizione» costituzionale dell'organo che lo adottava.¹³⁶

In questo modo la natura politica dell'organo finiva per prevalere su quella dei suoi atti, anche nel caso in cui questi ultimi avessero un evidente carattere amministrativo.¹³⁷ Venne infatti statuito che «lì dove comincia l'ordinamento interno, si fermano i giudici ordinari, lasciando spazio a istanze speciali che incarnano le peculiarità dell'ordine di riferimento».¹³⁸ Ciò in quanto i giudici statali non sarebbero in grado di cogliere appieno la dinamica «socio-giuridica» propria di tale ordinamento, né di applicare disposizioni che hanno valore normativo al suo interno, ma che restano prive di rilevanza all'esterno.¹³⁹

Per completezza, va rilevato che si registrò, seppure in misura limitata, un'apertura al sindacato esterno sugli atti interni, ammessa nei soli casi in cui questi fossero ritenuti lesivi di diritti soggettivi. Un primo segnale in tal senso si ebbe con la sentenza della Cassazione del 28 giugno 1904, che attribuì all'autorità giudiziaria la competenza per le azioni risarcitorie derivanti da atti *iure privatorum* della Camera dei deputati. In tal modo venne riconosciuta la possibilità di proporre un'azione civile contro atti amministrativi della Camera in caso di danni patrimoniali, costituendo un

¹³⁵ Contro tale decisione, in dottrina, C. Lessonà, *Nota a Cons. St., Sez. IV, 9 settembre 1898, n. 415*, in *Il Foro italiano*, III, 1898, pp. 105-110, spec. p. 105, il quale pronunciandosi a favore dell'impugnabilità del Provvedimento riteneva che l'insindacabilità delle Camere dovesse essere limitata alle funzioni loro tipiche, ossia quelle propriamente legislative o politiche, al di fuori delle quali le Camere avrebbero esercitato attività propriamente amministrative, cosicché non avrebbe dovuto ritenersi sussistente alcun ostacolo al sindacato del Consiglio di Stato sugli atti adottati nell'esercizio di queste ultime attività.

¹³⁶ C. Finzi, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1934, p. 150.

¹³⁷ A. Salandra, *La giustizia amministrativa nei governi liberi. Con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Torino, Unione tipografico-editrice, 1904, p. 804.

¹³⁸ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit. p. 263.

¹³⁹ Id., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., p. 263.

primo passo verso il superamento del principio di insindacabilità degli *interna corporis*. La Corte, infatti, sostenne la distinzione tra le posizioni assunte dalla Camera, a seconda che essa agisca come organo legiferante ovvero provveda all'amministrazione dei propri interessi, anche di natura patrimoniale: nel caso in cui tale attività si esplicasse nelle forme proprie del diritto privato, non poteva essere negata la tutela giurisdizionale, sia contro che a favore dell'organo parlamentare¹⁴⁰.

Nello stesso solco interpretativo si inserisce quella parte della dottrina che esclude la riconducibilità degli atti relativi ai rapporti di impiego del personale, rispetto ai quali le amministrazioni degli organi costituzionali operano nei confronti dei dipendenti in modo sostanzialmente analogo a qualsiasi altro datore di lavoro, all'esercizio delle funzioni primarie, di natura politica.¹⁴¹ Peraltro i provvedimenti «cui dà luogo l'amministrazione economica e contabile delle Camere, la nomina, la revoca, e così via, degli impiegati» devono essere qualificati come «atti che non possono in alcun modo e per nessuna ragione differenziarsi, né per contenuto né per la forma, dagli atti compiuti dalle autorità amministrative propriamente dette», da cui la necessità di ricomprenderle nell'applicazione della «grande regola» della «competenza giudiziaria nella difesa dei diritti civili e politici».¹⁴²

Bisogna comunque notare che l'orientamento giurisprudenziale da ultimo riferito rimase sostanzialmente isolato, prevalendo l'esclusione di ogni sindacato esterno su qualsiasi attività svolta dagli organi costituzionali. Da queste considerazioni è facile rilevare il riconoscimento da parte della giurisprudenza dell'epoca statutaria dell'insindacabilità dei cd. *interna corporis acta*. Quest'ultima venne poi successivamente ribadita, a ordinamento repubblicano già avviato, dal Consiglio di Stato con la decisione n. 504 del 1950, che dichiarò inammissibile il ricorso proposto avverso un atto dell'Assemblea Costituente, ritenuta estranea all'organizzazione amministrativa.

Tale pronuncia si fondava sulla logica del parallelismo tra la posizione dell'Assemblea Costituente e quella delle Camere, in quanto entrambe istituzioni impegnate nella formazione delle leggi e nella rappresentanza della volontà popolare, seppur con origini e compiti distinti.¹⁴³

In questa prospettiva, si affermò che «l'assemblea legislativa, e il suo presidente, non cessano di essere organi del potere legislativo, anche quando compiano atti di mera amministrazione».¹⁴⁴

¹⁴⁰ Cass., Roma, 28 giugno 1904, in *Giurisprudenza italiana*, 1904, I, c. 689 ss.

¹⁴¹ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit p. 91.

¹⁴² S. Romano, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, cit., pp. 152-153.

¹⁴³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 150.

¹⁴⁴ Cass., SS.UU., 11 luglio 1977, n. 356, in *Giurisprudenza italiana*, 1977, I, 1, p. 1830, con nota di A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 11, 1977, pp. 1831-1838, ora in ID., *Scritti giuridici. Diritto costituzionale*, vol. I, Napoli, Jovene, 1990, pp. 296-305, spec. p. 296 dove si afferma che l'insindacabilità può essere ricondotta al principio della divisione dei poteri, «per essere gli atti dell'organo costituzionale inerenti a tali rapporti riconducibili all'esercizio di un potere di auto-organizzazione incidente, in definitiva, sul modo intrinseco di essere dell'organo medesimo» (pt. 6).

Con il tempo, il fulcro del dibattito sembrerebbe poi essersi spostato: inizialmente la questione riguardava la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo, in particolare al Consiglio di Stato, contro atti amministrativi emanati da autorità non amministrative; oggi, invece, il problema si concentra più in generale sull'ammissibilità stessa di un ricorso dinanzi a un giudice esterno, tradizionalmente escluso a favore degli organi di autodichia. L'attuale discussione, pertanto, non verte più sulla qualificazione, ormai pacificamente riconosciuta come amministrativa, dei provvedimenti adottati dagli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti (e, in alcuni casi, dei terzi), quando questi incidano sulle loro posizioni giuridiche soggettive, ma si ricollega piuttosto alla questione della loro giustiziabilità, richiesta in via diretta dalla Costituzione¹⁴⁵.

2.2 La “tricotomia” degli organi costituzionali: autocrinia, autarchia, autodichia

Il percorso ricostruttivo finora svolto ha messo in luce come l'autodichia prevista per il Parlamento si sia radicata in una concezione degli organi costituzionali quali ordinamenti autonomi, originariamente giustificata dalla sovranità parlamentare e dalla rigorosa interpretazione soggettivo-organica della separazione dei poteri.

In questo quadro, la diffidenza verso il potere giudiziario aveva alimentato la teoria dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, consolidando l'idea che ogni potere dovesse disporre di strumenti interni per garantire la propria indipendenza.

Da tale impostazione è derivata una più ampia riflessione sulla fisionomia degli organi costituzionali, intesi come centri autonomi di produzione normativa e di gestione delle proprie funzioni.

In linea con questa interpretazione, possono individuarsi tre forme tradizionali attraverso cui tale autonomia si manifesta¹⁴⁶: l'autocrinia, l'autarchia e l'autodichia¹⁴⁷, che insieme formano la cosiddetta «tricotomia» degli organi costituzionali¹⁴⁸.

Per cogliere la portata di questi poteri è necessario preliminarmente chiarire che ogni organo costituzionale possiede tanto funzioni primarie, quanto funzioni secondarie. Le prime sono quelle caratterizzanti l'organo stesso e che si manifestano nei rapporti con altri soggetti costituzionali; le seconde, invece, di natura interna, sono finalizzate al buon funzionamento dell'organo¹⁴⁹.

¹⁴⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pp. 152-155. . Sul punto si veda A.M. Sandulli, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1960, pp. 705-727, spec. p. 720.

¹⁴⁶ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 176.

¹⁴⁷ A.M. Sandulli, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1960, pp. 705-727, spec. p. 715., dove si legge che tali prerogative riflettono la «posizione» di «assoluta indipendenza» «superiorem non recognoscens» di tali organi

¹⁴⁸ N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit p. 118, nt. 15.

¹⁴⁹ F. Garella, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, cit., pp. 7-79, spec. p. 21.

Queste ultime assumono rilievo in quanto consentono alla struttura costituzionale di mantenere efficienza e continuità operativa, garantendo la piena attuazione delle funzioni primarie. L'attività degli organi costituzionali, infatti, non si realizza esclusivamente o mediante atti politici, adottati nell'esercizio delle funzioni primarie, ma anche attraverso atti sostanzialmente amministrativi, necessari per il funzionamento della propria organizzazione interna¹⁵⁰.

Per esempio, le Camere, la cui funzione principale è quella legislativa, possono anche esercitare la giurisdizione interna tramite l'autodichia e gestire l'amministrazione interna grazie all'autarchia.¹⁵¹ La menzionata tricotomia, riconosciuta in regime statutario solo alle Camere, è stata successivamente estesa a tutti gli organi costituzionali¹⁵². Come rilevato da parte della dottrina, tale estensione trova fondamento nell'evoluzione stessa del concetto di organo costituzionale, inteso come realtà che, al pari delle Camere parlamentari, trae origine diretta dalla Costituzione ed è parte integrante dell'ordinamento da essa istituito.¹⁵³

Chiarito il significato complessivo della tricotomia, occorre ora soffermarsi sull'esame delle singole prerogative che la compongono, a partire dall'autocrazia, intesa come potestà regolamentare, ossia come la «necessaria o connaturale spettanza agli organi [costituzionali] del potere di disciplinare da sé la loro organizzazione»¹⁵⁴, dandosi così un proprio ordinamento giuridico,¹⁵⁵ separato da quello dello Stato.¹⁵⁶ Così «presa nel suo valore originario autonomia dovrebbe significare la situazione di chi dà a se stesso le norme giuridiche»¹⁵⁷ delineandosi in tal modo un'«autonomia normativa sovrana», che è «articolazione, di validità logica, della sovranità medesima»¹⁵⁸.

L'autocrazia si configurerebbe così come una forma di autonomia normativa degli organi costituzionali, che si manifesta non solo nella regolazione delle funzioni primarie, ma anche nell'adozione delle disposizioni necessarie a definire l'assetto interno e l'organizzazione degli apparati serventi¹⁵⁹. Alla luce di quanto precede è stato affermato che «un caso esemplare di normazione interna»¹⁶⁰ sia rappresentato da atti che assumono il *nomen iuris* di regolamenti.¹⁶¹

¹⁵⁰ N. Occhiocupo, *Il diritto ad un giudice «indipendente ed imparziale» del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Diritto e Società*, n. 4, 1979, pp. 737-794, ora in ID., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 151-214, spec. p. 196 ss.

¹⁵¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 71

¹⁵² N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 135.

¹⁵³ R. Finocchi, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, cit., pp. 303-330, spec. p. 309.

¹⁵⁴ G.G. Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 131.

¹⁵⁵ S. Romano, *Autonomia*, in ID., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947, pp. 14-30, spec. p. 14.

¹⁵⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 71.

¹⁵⁷ M.S. Giannini, *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1951, pp. 851-883, ora in ID., *Scritti*, vol. III, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 343-377, spec. p. 347.

¹⁵⁸ Id., *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)*, cit., p. 348.

¹⁵⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 71.

¹⁶⁰ G.G. Florida, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., p. 132.

¹⁶¹ N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 178.

Le disposizioni dell'ordinamento generale che li menzionano si limiterebbero a «riconoscere ai collegi un potere ch'essi hanno naturalmente a causa della loro costituzione e dell'unità di scopi e di funzioni che devono esercitare»¹⁶². È importante sottolineare che ogni autorità, specie se collegiale, dispone in via generale della facoltà di stabilire regole interne per disciplinare l'esercizio delle proprie competenze. Questa prerogativa, tuttavia si traduce in un'attività normativa di carattere meramente interno¹⁶³, priva di autonomia rispetto all'ordinamento generale. Nel caso degli organi costituzionali, invece, si riscontrerebbe una peculiarità che li distinguerebbe dagli organi collegiali ordinari: l'autocrazia, considerata il loro tratto caratteristico, consentirebbe l'adozione di regolamenti interni idonei a limitare o persino ad escludere l'applicazione delle norme generali¹⁶⁴. In questa prospettiva, le materie disciplinate da tali atti configurerebbero una vera e propria sfera riservata, sottratta all'intervento del legislatore, al punto che la dottrina ha qualificato queste disposizioni come regolamenti "riservati".¹⁶⁵

Questa impostazione trova puntuale conferma nel pensiero di Santi Romano, il quale osserva che , i regolamenti parlamentari, formano l' «ordinamento interno di ciascuna Camera» e «non fanno corpo» con l'ordinamento generale dello Stato, poiché, nonostante la loro adozione sia prevista dal diritto generale dello Stato , essi «non si uniscono con le leggi e i regolamenti generali a costituire l'ordinamento dello Stato medesimo».¹⁶⁶ Dallo stesso autore sono infatti stati definiti «come atti costitutivi del diritto in senso oggettivo», rimanendo la loro sfera di efficacia «speciale ed interna».¹⁶⁷ Essi infatti, «hanno efficacia per i componenti del collegio in virtù della supremazia di quest'ultimo, considerato nella sua unità, su coloro che ne fanno parte».¹⁶⁸ In sostanza, si creerebbe un sistema giuridico separato e distinto rispetto a quello dello Stato, mantenendo con quest'ultimo una relazione di «"osmosi controllata", perché solo l'organo [costituzionale] può decidere, in ragione della propria autonomia, cosa è destinato a entrare nel proprio ordinamento e cosa no»¹⁶⁹.

Ogni organo costituzionale, grazie all'autocrazia , può così decidere di «distaccarsi dalla vita dell'ordinamento generale, stabilendo una regolamentazione indipendente per quanto riguarda la propria organizzazione e attività».¹⁷⁰

¹⁶² G. Zanobini , *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1915, pp. 321-372, spec. p. 360.

¹⁶³ Id., *Le norme interne di diritto pubblico*, cit., p. 361.

¹⁶⁴ V. Campigli , *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 74.

¹⁶⁵ C. Mortati , *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 60, nt. 5.

¹⁶⁶ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, cit. , p. 179.

¹⁶⁷ S. Romano , *Principi di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, rist. 1947.

¹⁶⁸ Id., *Principi di diritto costituzionale generale*, cit.

¹⁶⁹ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. 68

¹⁷⁰ V. Campigli , *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 75.

Viene così in rilievo la seconda prerogativa cui si è sopra fatto riferimento, l'autarchia.¹⁷¹

Essa è stata definita come la «capacità, di alcuni enti pubblici, di amministrare i propri interessi svolgendo, quando occorre, un'attività avente gli stessi caratteri e la stessa efficacia giuridica dell'attività amministrativa dello Stato».¹⁷² Da questa facoltà di “auto-amministrarsi” discende l'autonoma gestione delle proprie "dotazioni"¹⁷³. Con questa affermazione ci si riferisce alla selezione ed alla gestione del personale destinato agli uffici e ai servizi, insieme alla ricerca e all'uso delle risorse finanziarie necessarie per svolgere le funzioni.¹⁷⁴ Nella sua essenza quindi l'autarchia rappresenta il momento esecutivo dell'autocrazia nel senso dell'applicazione ed esecuzione delle norme interne poste dagli stessi organi costituzionali.¹⁷⁵ Infine, attraverso l'autodichia, terza prerogativa degli organi di vertice, si esclude il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi emanati dagli organi costituzionali.¹⁷⁶

Spetta infatti a questi ultimi assumere in via esclusiva e definitiva le decisioni concernenti le controversie relative all'applicazione delle norme che disciplinano la loro organizzazione interna e le modalità di svolgimento delle rispettive attività.¹⁷⁷

Considerando quindi che gli organi costituzionali sono «immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità»¹⁷⁸ ne consegue che essi stessi siano titolari dei poteri sopra menzionati tra cui in particolare, l'autodichia, quale deroga alla giurisdizione.

E' necessario sottolineare come «questo privilegio di giustizia si radichi nella convinzione che gli organi costituzionali siano soggetti sovrani in grado di auto-normarsi, gestire l'amministrazione domestica e conseguentemente risolvere al proprio interno le controversie che li riguardano».¹⁷⁹

Ogni singolo organo costituzionale, dotato di autocrazia, autarchia e autodichia, è considerato un ordinamento giuridico a sé stante, con una sua supremazia interna ed un'indipendenza esterna, tale da renderlo impermeabile all'intervento degli altri poteri.¹⁸⁰ Nella dimensione "interna", poi, il diritto stabilito e applicato autonomamente dall'organo prende il posto della legge (autocrazia e autarchia), mentre il giudice comune viene sostituito da quello domestico (autodichia).¹⁸¹

¹⁷¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 75.

¹⁷² G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo. I. Principi generali*, Milano, Giuffrè, 1958, p. 125.

¹⁷³ N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 120 ss.

¹⁷⁴ C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Padova, Cedam, 1975, p. 520.

¹⁷⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 77.

¹⁷⁶ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 78

¹⁷⁷ G.B. Garrone, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile. Aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli "atti amministrativi di autorità non amministrative"*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 102.

¹⁷⁸ *Corte cost.*, sent. n. 129/1981, pt. 3 del “considerato in diritto”.

¹⁷⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 79.

¹⁸⁰ F. Modugno, *Legge - ordinamento giuridico. Pluralità degli ordinamenti*, Milano, Giuffrè, 1985, p. 187.

¹⁸¹ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit p. 88.

Tali considerazioni trovarono conferma in Italia nell'articolo 61 dello Statuto Albertino¹⁸² il quale riconobbe al Parlamento il potere di autocrinia, ritenuto indispensabile per garantire a ciascuna Camera indipendenza sia nei confronti dell'altra che rispetto al Governo, in quanto entrambe partecipavano all'iniziativa legislativa e al procedimento di formazione delle leggi. Diversamente, se la regolamentazione delle attività delle Camere fosse avvenuta tramite legge, ciascuna di esse avrebbe potuto subire l'influenza dell'altra e del Governo riguardo al funzionamento e alle proprie prerogative. Da questa facoltà di autoregolamentazione (autocrinia) derivava, secondo quanto previsto dai regolamenti interni,¹⁸³ anche una piena autonomia organizzativa (autarchia), nonché una forma di auto-giurisdizione (autodichia). Tali privilegi costituzionali sarebbero quindi nati come «mezzi necessari a conservare l'autonomia delle assemblee politiche».¹⁸⁴

Alla configurazione delle Camere come ordinamenti a sé stanti contribuiva anche l'art. 60 del medesimo Statuto albertino.¹⁸⁵ La norma da ultimo riportata era esplicitiva della cd. "giustizia politica"¹⁸⁶ ossia la potestà, di ciascuna Camera di giudicare dei titoli di ammissione dei propri eletti. Questa potestà è possibile riferirla ad un'accezione lata di autodichia, intesa come comprensiva di tutte le ipotesi in cui si preveda riserva di facoltà di giudizio in capo all'organo costituzionale tale da escludere ogni possibilità di valutazione esterna¹⁸⁷

E' possibile concludere affermando che le previsioni volte a precludere ogni forma di ingerenza esterna sulla dimensione interna, sovrana e indipendente, delle Camere, previste dagli artt. 60 e 61 dello Statuto albertino, ha permesso di qualificarle come sistemi chiusi reciprocamente intangibili. Detto ciò è possibile notare come questo fenomeno descritto possa essere ricondotto alla componente centrifuga del principio di separazione dei poteri, che conduce alla teoria della divisione e del pluralismo all'interno dell'ordinamento giuridico. In questo contesto, autocrinia, autarchia autodichia, rappresentano espressioni concrete di tale principio.

3. La separazione dei poteri in chiave oggettivo-funzionale : il paradigma “centripeto”

Del principio della separazione dei poteri, e quindi del ruolo dell'organo giudiziario, è possibile fornire anche un'interpretazione, per così dire, centripeta del principio di separazione dei poteri, che

¹⁸² *Statuto Albertino*, art. 61: «Il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni».

¹⁸³ F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 219, secondo cui «il Senato sarebbe [stato] spesso giudice in causa verso la Camera, questa verso quello, il Governo verso entrambe»

¹⁸⁴ Id., *Commento allo Statuto del Regno*, cit., p. 250.

¹⁸⁵ *Statuto Albertino*, art. 60: «Ognuna delle Camere è sola competente per giudicare della validità, dei titoli di ammissione dei propri membri», oggi previsto, per le Camere, dall'art. 66 Cost.

¹⁸⁶ Oggi prevista, per le Camere, ex a 66 Cost, come ambito di autonomia dell'organo.

¹⁸⁷ P. Pisicchio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare. Le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, Cacucci, 2010.

non esclude i rapporti reciproci, ma anzi li presuppone, valorizzando le interrelazioni e i contatti tra i diversi poteri dello Stato.¹⁸⁸

E' possibile cogliere il significato profondo di questa interpretazione partendo dall'analisi del pensiero politico elaborato da Immanuel Kant, che considerava lo Stato come «volontà generale e unificata che si ramifica in tre persone (*trias politica*): il potere sovrano (o sovranità), che risiede nella persona del legislatore; il potere esecutivo nella persona che governa (conformemente alla legge); e il potere giudiziario (che assegna a ciascuno il suo secondo la legge) nella persona del giudice (*potestas legislatoria, rectoria et iudiciaria*)»¹⁸⁹. Secondo il filosofo la separazione dei poteri si riferiva alla separazione delle funzioni oggettive dello Stato, non invece alle strutture soggettive; il che comportava che tale divisione non necessitasse di una chiara distinzione tra gli organi supremi.¹⁹⁰ In dottrina, in linea con questa interpretazione, venne poi affermato che «(i)n una perfetta razionalizzazione [...] della teoria dei tre poteri, Kant li considera insieme coordinati, nel senso che si completano l'uno con l'altro, subordinati, nel senso che sono dipendenti l'uno dall'altro, e uniti, nel senso che solo la loro unità consente allo Stato di raggiungere il suo fine precipuo, che è il rendere giustizia salvaguardando la libertà»¹⁹¹. Da ciò derivò che «ognuno dei poteri, unendosi agli altri, rende a ogni suddito ciò che gli spetta di diritto».¹⁹² Per raggiungere questo obiettivo per Kant era necessario garantire l'indipendenza dei giudici, che per mezzo della sentenza, tutelavano il rispetto della legge, non solo da parte dei soggetti privati, ma anche da parte delle autorità.¹⁹³

Si può quindi concludere che l'interpretazione della separazione dei poteri proposta da Kant si poneva in contrasto con una visione pluralistica e centrifuga del principio, in quanto concentrata principalmente sull'accentuazione del fine garantista e su una visione unitaria dell'assetto istituzionale.¹⁹⁴

Al pari di Kant anche la riflessione elaborata da Kelsen sulla separazione dei poteri sottolineava l'importanza di un coordinamento e di un equilibrio e tra le diverse branche del potere statale. In questo senso, la separazione dei poteri non veniva concepita come netta divisione delle funzioni, ma

¹⁸⁸ M.R. Ferrarese, *L'istituzione difficile. La Magistratura tra professione e sistema politico*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984, p. 27.

¹⁸⁹ I. Kant, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), in ID., *Stato di diritto e società civile*, a cura di N. Merker, Roma, Editori Riuniti, 2015, pp. 281-405, spec. p. 437.

¹⁹⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 88

¹⁹¹ N. Bobbio, *Il modello giusnaturalistico*, in N. Bobbio, M. Bovero, *Società e Stato nella filosofia politica moderna*, Milano, Il Saggiatore, 1979, pp. 15-109, spec. p. 77.

¹⁹² I. Kant, *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), cit., p. 350.

¹⁹³ G. Silvestri, *La separazione dei poteri*, 2 voll., Milano, Giuffrè, 1979-1984, spec. p. 72.

¹⁹⁴ I. Kant, *Principi metafisici della dottrina del diritto*, cit., p. 352, secondo cui «sono dunque tre i poteri (potestas legislativa, executiva, iudiciaria) quelli mediante cui lo Stato (civitas) è autonomo, vale a dire mantiene e forma se stesso secondo le leggi della libertà. Nella loro riunione consiste la salute dello Stato "salus rei publicae suprema lex est"».

come un sistema integrato in cui ciascun potere svolge funzioni specifiche ma rimane interdipendente dagli altri.

Nella sua "Dottrina pura del Diritto" Kelsen sosteneva che tutte le funzioni statali, delimitate e definite da norme giuridiche, fossero interconnesse e orientate verso un centro normativo che ne garantisse l'ordine¹⁹⁵. Da queste considerazioni emerge chiaramente una concezione "centripeta" della separazione dei poteri,¹⁹⁶ in quanto essi non si identificano semplicemente con gli organi sovrani, equiordinati e reciprocamente isolabili sul piano organizzativo,¹⁹⁷ ma si riferiscono più precisamente alle funzioni statali. Tra queste c'è quella legislativa che comporta l'elaborazione di norme giuridiche e quella esecutiva nonché giudiziaria che si occupano invece dell'applicazione delle stesse norme. Seguendo questa chiave di lettura, i poteri non vengono distinti in base ai soggetti, cioè agli organi costituzionali che li esercitano, ma unicamente in termini funzionali, ossia con riferimento alle attività che ciascun organo è chiamato a svolgere.¹⁹⁸

Si perviene così a un superamento della concezione tradizionale che identificava la separazione dei poteri come separazione dei corpi organici¹⁹⁹.

Non si può non notare che la teoria elaborata da Kelsen ha segnato una tappa decisiva nello sviluppo della teoria moderna della separazione dei poteri. Riprendendo infatti le parole del filosofo emerge che «se [...] si vuole mantenere [la separazione dei poteri] nella repubblica democratica, può essere solo preso ragionevolmente in considerazione, fra i vari, il significato che rende l'espressione "divisione dei poteri" meglio di quello di separazione, l'idea cioè della ripartizione del potere fra organi diversi, non tanto per isolarli reciprocamente quanto per consentire un controllo degli uni sugli altri».²⁰⁰ Insomma la riflessione kelseniana. In definitiva, la riflessione kelseniana mette in discussione l'idea della separazione dei poteri come fondamento teorico dell'assoluta impossibilità di controllo reciproco tra i poteri dello Stato. Essa, al contrario, apre alla questione della possibilità di sottoporre tanto l'amministrazione quanto la legislazione a un sindacato di natura giurisdizionale.²⁰¹

¹⁹⁵ H. Kelsen, *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), trad. it. a cura di R. Treves, Torino, Einaudi, 1952.

¹⁹⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pp. 90-97.

¹⁹⁷ H. Kelsen, *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello Stato* (1923-1924), in ID., *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 77-120, spec. p. 81. In cui parla per l'appunto di «isolamento tecnico-organizzativo d[ei] poteri»

¹⁹⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 92.

¹⁹⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

²⁰⁰ H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)* (1928), in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 143-206, spec. p. 173.

²⁰¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 94.

Sulla base di queste premesse teoriche Kelsen elaborò il controllo di costituzionalità di tipo accentrato: per il giurista, la garanzia della Costituzione²⁰² consisteva nella certezza di non oltrepassarne i confini, che necessitano di vigilanza da parte di soggetti diversi da quelli che potrebbero trasgredirli. Di conseguenza, il potere di controllo non può essere attribuito all'organo parlamentare, né tantomeno al Governo. È quindi necessaria «una obiettiva terza istanza» al di sopra di Parlamento e Governo, «titolare di un potere neutrale»²⁰³.

In merito alla riflessione sulla protezione della Costituzione, Kelsen sottolinea il principio essenziale per cui se si intende istituire un organo preordinato a controllare la conformità degli atti statali alla Costituzione, in particolare quelli del parlamento e del governo, questo non può essere lo stesso ente i cui atti sono sottoposti a revisione. In altre parole, nessuno può essere giudice nella propria causa. Questo stabilisce la necessità di un organo terzo per garantire la imparzialità e l'oggettività del controllo costituzionale.²⁰⁴ Sempre Kelsen nell'ambito della sua riflessione sulla giustizia costituzionale riconosce che il compito di annullare gli atti incostituzionali del Parlamento deve essere attribuito a un organo indipendente, distinto sia da esso sia da qualsiasi altra autorità statale; tale funzione spetta, dunque, a una giurisdizione o a un tribunale costituzionale. In questa prospettiva, ciò che necessita di tutela non è il potere legislativo o quello esecutivo contro l'intervento giudiziario, ma, al contrario, il potere giudiziario rispetto alle possibili ingerenze degli altri due poteri, tutela che può essere garantita solo attraverso l'assicurazione della sua piena indipendenza.²⁰⁵

A questa declinazione oggettivo-funzionale della teoria della divisione dei poteri si ricollega poi il cd meccanismo di bilanciamento o di “*check and balance*”, affermatosi con la Rivoluzione Americana e concretizzatosi nella Costituzione federale degli Stati Uniti del 1787.²⁰⁶ Suddetto meccanismo «vuole che non esista un potere supremo, ma esistano solo poteri autorizzati dalla Costituzione, e tra loro in equilibrio».²⁰⁷ Si afferma l'idea che la Costituzione debba, principalmente, «limitare la sempre possibile tirannia della maggioranza»²⁰⁸. Per il conseguimento di un simile obiettivo è predisposta un'organizzazione politica in cui «la divisione dei poteri non comporti [la] reciproca impermeabilità e l'intangibilità degli atti di ciascuno dei poteri da parte degli altri, ma agisca come un sistema di

²⁰² H. Kelsen, voce *Hans Kelsen*, in *Dizionario di filosofia*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, 2009, disponibile su: www.treccani.it in cui si specifica che H. Kelsen «considera fondamento di validità dell'intero ordinamento giuridico e quindi punto di partenza di un procedimento dinamico-formale di produzione delle norme particolari, che vengono a disporsi su differenti piani gerarchici, secondo l'immagine di una costruzione a gradi (*Stufenbau*). Per K. la *Grundnorm* non è una norma posta, ma *presupposta*, contenutisticamente indeterminata».

²⁰³ H. Kelsen, *Chi deve essere il custode della costituzione?* (1931), in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Milano, Giuffrè, 1981, pp. 229-291.

²⁰⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 96.

²⁰⁵ H. Kelsen, *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)* (1928), cit., p. 172.

²⁰⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 98.

²⁰⁷ M. Fioravanti, *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 94.

²⁰⁸ G. Rebuffa, *La funzione giudiziaria*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 37.

interferenze». ²⁰⁹ Nel *Federalist*, si afferma che i singoli poteri non sono considerati titolari esclusivi e onnipotenti della sovranità; al contrario, la sovranità è distribuibile tra i diversi organi costituzionali, i quali sono bilanciati attraverso un complesso meccanismo di reciproche interferenze. ²¹⁰

Le corti giudiziarie, sono infatti «designate ad essere un organo intermedio tra il popolo ed il corpo legislativo al fine, tra l'altro, di mantenere quest'ultimo nei limiti imposti al suo potere» ²¹¹ divenendo in questo modo «i baluardi di una costituzione rigida contro i possibili soprusi legislativi» ²¹².

La separazione dei poteri nell'esperienza costituzionale americana è dunque preordinata a garantire la magistratura dalle ingerenze di esecutivo e legislativo, poiché, «il potere giudiziario [...] corre continuamente il pericolo di venire intimorito, costretto o influenzato da[g]li [altri] due poteri».

Di conseguenza, l'indipendenza del giudiziario dal potere esecutivo e da quello legislativo sarebbe dovuta essere considerata «la cittadella della giustizia e della sicurezza di tutti», essendo l'«autonomia dei giudici [...] parimenti necessaria a salvaguardare la costituzione ed i diritti degli individui». ²¹³ Risultò così abbandonato in America, «un concetto cardine della filosofia politica europea, quello di sovranità unica ed accentrata». ²¹⁴ Del resto, in una struttura come quella della Costituzione federale, «in cui tutte le competenze sono ripartite tra organi della federazione e organi dei singoli stati componenti, non può trovare accoglimento l'idea di un soggetto ricolare di un potere illimitato, indivisibile, supremo» ²¹⁵. La separazione dei poteri nell'esperienza costituzionale americana valse dunque a garantire la magistratura dalle ingerenze di esecutivo e legislativo. ²¹⁶

Su questo terreno si innesta anche la riflessione di Tocqueville, il quale, nei suoi più celebri scritti ²¹⁷, analizzò le differenze in merito all'inquadramento del potere giudiziario nell'esperienza costituzionale nordamericana e in quella francese ed europeo continentale. ²¹⁸

Secondo quanto sostenuto dall'autore il modello dell'Europa continentale era fondato sul principio di sovranità dei pubblici poteri tanto da affermare che «[L]a Rivoluzione mirò ad accrescere i poteri e i diritti dell'autorità pubblica» ²¹⁹ e che «[p]resso le nazioni d'Europa i tribunali esercitano la loro

²⁰⁹ Id., *La funzione giudiziaria*, cit., p. 37.

²¹⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 100.

²¹¹ A. Hamilton, J. Jay, J. Madison, *The Federalist* (1787-1788), trad. it. *Il Federalista*, Bologna, Il Mulino, 1997.

²¹² A. Hamilton, *Il Federalista*, cit., saggio n. 78, p. 627.

²¹³ Id., *Il Federalista*, cit., saggio n. 78, pp. 624 e 627.

²¹⁴ G. Rebuffa, *La funzione giudiziaria*, cit., p. 35.

²¹⁵ Id., *La funzione giudiziaria*, cit., p. 35.

²¹⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 100, secondo cui è possibile ravvisare un «capovolgimento di quella lettura del principio della separazione dei poteri che avrebbe invece portato in Europa a individuare gli organi costituzionali come corpi separati, altrettanti ordinamenti sovrani e inviolabili, ciascuno capace di assommare in sé i poteri degli altri tramite le prerogative interne di autocrinia, autarchia, autodichia».

²¹⁷ De la démocratie en Amérique, elaborato tra il 1835 e il 1840, e L'Ancien Régime et la Révolution, del 1856

²¹⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 102

²¹⁹ A. De Tocqueville, *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), in ID., *Scritti politici*, a cura di N. Matteucci, Torino, Utet, 1969, vol. I, p. 625.

giurisdizione solo sui privati». ²²⁰ Per quanto riguarda invece il modello americano fondato sulla centralità del giudice comune, a fini garantisti «la Corte Suprema degli Stati Uniti si può dire che faccia comparire davanti a sé dei sovrani»²²¹. L'autore manifesta una propensione per il modello americano sull'assunto che quanto più «la cerchia delle attribuzioni dei tribunali [di diritto comune] si allarga», tanto più «la libertà aumenta»²²². Seguendo questa interpretazione, si evidenzia che la sovranità non è più attribuita, come in passato, ai singoli organi costituzionali, considerati «novelli re "sacri e inviolabili"». ²²³ Diventa quindi insostenibile una concezione "insulare" di tali organi, i quali non possono più rimanere impermeabili ai valori sanciti nella Costituzione.²²⁴

4. La Costituzione repubblicana del 1948 : metamorfosi ordinamentale

Delineate le teorie che chiariscono il significato giuridico dell'autodichia è necessario verificare in che modo la Costituzione italiana del 1948 abbia recepito tali coordinate teoriche.

Durante la seconda metà dell'Ottocento e la prima metà del Novecento, in Italia, durante la cd "epoca statutaria", delle due linee ermeneutico-applicative, è stata dominante quella soggettivo-organica, impiegata per limitare o escludere l'intervento del giudice sull'attività degli organi sovrani.

Ciò si poteva evincere con riguardo all'organo parlamentare, a partire dalla lettura dell'art. 61 dello Statuto Albertino, che riconosceva al Parlamento, quale soggetto sovrano, la potestà di stabilire le norme concernenti la sua struttura e attività interna. Nello stesso periodo, parallelamente, sul fronte giurisprudenziale, si sostenne che tutti gli atti adottati dalle Camere e dagli organi costituzionali, considerati manifestazione della loro sovranità, dovessero essere considerati immuni da qualsiasi forma di controllo esterno; da qui la ricostruzione degli organi costituzionali quali strutture organizzative isolate dalle potenziali interferenze del giudice comune.²²⁵

Questa impostazione è cambiata in modo significativo con l'entrata in vigore e la progressiva operatività della Costituzione Italiana tanto che in dottrina è stato evidenziato come «nel passaggio dall'epoca statutaria ad un sistema a costituzione rigida [...] lo scenario di fondo è sensibilmente mutato», in quanto nel nuovo contesto, la Costituzione ha affermato la propria sovranità su ciascuno dei poteri costituiti delimitandone così gli ambiti di attribuzione.²²⁶ Su questa base è stato

²²⁰ A. De Tocqueville, *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), trad. it. a cura di G. Candeloro, ID., *La democrazia in America*, Milano, Rizzoli, 2019, p. 149.

²²¹ Id., *La democrazia in America*, cit., p. 149.

²²² Id., *La democrazia in America*, cit., p. 148.

²²³ N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit. p. 170.

²²⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 140.

²²⁵ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 106.

²²⁶ F. Modugno, *I "limiti" dell'insindacabilità parlamentare*, in *AA.VV., Scritti in onore di Alessandro Pace*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, pp. 775-796, spec. p. 779.

ricosciuto che «Lo Stato Costituzionale moderno, [...] appare innanzitutto come lo Stato che pone sé stesso nel diritto»²²⁷. Tale considerazione sembra riguardare tanto lo Stato quanto i suoi organi poiché «[p]er Stato di diritto si intende uno Stato in cui qualsiasi autorità è soggetta al diritto: non esiste un'autorità assoluta; qualunque potere è delimitato e regolato dal diritto»²²⁸.

La novità dello Stato costituzionale risiede principalmente nella ridefinizione della posizione della legge, la quale, per la prima volta, in età moderna, viene assoggettata al principio di gerarchia delle fonti, trovando limite e fondamento in un livello superiore di normazione: la Costituzione.²²⁹ Quest'ultima infatti «ha offerto una piattaforma giuridicamente più stabile e ampia allo Stato di diritto. Non solo il giudice e l'amministratore sono vincolati, ma lo è lo stesso legislatore»²³⁰. Ciò è comprensibile se si considera che, nel momento in cui gli ordinamenti europei hanno cercato di superare la crisi dello Stato ottocentesco e, in alcuni casi, la drammatica esperienza delle dittature (come in Italia, Germania e Spagna), la scelta di istituire una democrazia pluralistica è stata accompagnata senza esitazioni dall'adozione di una Costituzione rigida. Questa, infatti, si colloca a un livello superiore rispetto ad ogni altra manifestazione di potere pubblico e, in particolare, rispetto alla legge ordinaria, accogliendo al suo interno la tradizione americana della *higher law*, in cui i diritti inviolabili della persona rappresentano principi supremi e nuclei di valore tali da giustificare l'intero sistema delle norme costituzionali.²³¹ In tale prospettiva, con l'avvento della Costituzione viene meno il postulato della sovranità del Parlamento e dell'onnipotenza del legislatore; la stessa potestà legislativa della maggioranza risulta subordinata alla legge fondamentale e ai diritti fondamentali in essa sanciti. In questo modo, lo Stato di diritto si perfeziona nello Stato costituzionale di diritto, mentre l'idea di una sovranità interna, intesa come *potestas absoluta*, si dissolve definitivamente, poiché nessun potere può più dirsi assoluto, essendo tutti soggetti al diritto, e in primo luogo al diritto costituzionale²³².

L'entrata in vigore della Costituzione segnò così un deciso cambiamento di prospettiva, giacché «[i]n un sistema a Costituzione rigida [...] le Camere [e in generale tutti gli organi costituzionali] non hanno alcuna pretesa "sovranità" da rivendicare: devono semplicemente applicare, osservare e rispettare la

²²⁷ T. Marchi, *L'istituto giuridico dell'autarchia. Contributo allo studio degli ordinamenti amministrativi locali*, Modena, Antica Tipografia Soliani, 1904, p. 63.

²²⁸ C. Marzuoli, *Il diritto, l'individuo, lo Stato*, in M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Bologna, Il Mulino, 2012, pp. 25-36, spec. p. 33.

²²⁹ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, rist. 2020, p. 39.

²³⁰ G. Treves, *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1959, pp. 399-416, spec. p. 401.

²³¹ A. Baldassarre, *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in *AA.VV., Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 63-82, spec. p. 71.

²³² L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, Bari, Laterza, 1997, p. 34.

Costituzione»²³³. Allo stesso tempo, l'abbandono dell'idea tradizionale della sovranità assoluta degli organi costituzionali non comportò la scomparsa del concetto stesso di sovranità, che anzi trovò nuova espressione nella forma della sovranità popolare sancita dall'art. 1, comma 2, della Costituzione²³⁴. Un'interpretazione più approfondita di tale disposizione evidenzia, tuttavia, che neppure il popolo può dirsi sovrano nel senso classico di *superiorem non recognoscens* o di *legibus solutus*²³⁵, poiché nello Stato costituzionale contemporaneo «la sovranità appartiene alla Costituzione e al suo insieme di principi, regole e istituzioni [...]».²³⁶ Il carattere della nuova sovranità costituzionale si potrebbe quindi riscontrare «nel suo carattere limitato (dalla Costituzione) e non (più) illimitabile»²³⁷.

La Costituzione italiana del 1948, come tante altre Costituzioni del secondo dopoguerra, ha quindi delineato un sistema di potere basato sulla sovranità dei valori e non, come in passato, un sistema di sovranità soggettiva.²³⁸ Una siffatta «sovranità dei valori viene sorretta, di volta in volta, da un soggetto istituzionale che in quel momento e in quella situazione incarna la sovranità oggettiva».²³⁹ Gli organi costituzionali sono quindi riconosciuti quali sedi della sovranità non per salvaguardare un valore a essi intrinseco come la sovranità interna loro attribuita in epoca statutaria, bensì in quanto funzionali alla piena esplicazione dei valori costituzionali.²⁴⁰

Il ruolo della sovranità subisce, quindi, un radicale rovesciamento: «non più roccaforte dell'autorità, ma presidio dell'intangibilità dei valori fondamentali»²⁴¹. E' quindi evidente che la Carta costituzionale abbia portato «all'inversione del rapporto di priorità tra Stato e persona, con la prevalenza del principio personalista su quello di autorità»²⁴². Da ciò discende che «proprio nella prospettiva della protezione della persona e della valorizzazione della sua dignità che si affermano la centralità e indefettibilità della tutela giurisdizionale».²⁴³ Nel nostro ordinamento nessun organo costituzionale detiene il monopolio della sovranità in quanto ognuno di essi svolge un ruolo strumentale per la realizzazione dei valori costituzionali, contribuendo così in egual misura alla

²³³ V. Crisafulli, *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in G. Maranini (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966, pp. 83-108, spec. p. 107.

²³⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 108.

²³⁵ L. Ferrajoli, *La sovranità nel mondo moderno. Nascita e crisi dello Stato nazionale*, cit., p. 34

²³⁶ V. Omaggio, *Individuo, persona e Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 2014, pp. 77-99, spec. p. 86.

²³⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 109.

²³⁸ G. Silvestri, *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1, 1996, pp. 3-74, spec. p. 70.

²³⁹ Id., *La parabola della sovranità*, cit., p. 70.

²⁴⁰ G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 61 ss.

²⁴¹ G. Silvestri, *La parabola della sovranità*, cit., p. 66

²⁴² V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 110.

²⁴³ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 111.

sovranità del popolo, evidenziando così «una concezione di articolazione complessa di pesi e contrappesi»²⁴⁴.

Questa evoluzione del principio di separazione dei poteri riflette la trasformazione del concetto di sovranità, che non è più assoluta ma suddivisa tra i diversi organi costituzionali, tanto da arrivare a parlare di «divisione funzionale dei poteri».²⁴⁵ Ciò emerge chiaramente se si considera che la Costituzione italiana, lungi dal limitarsi a prevedere un organo legislativo e uno amministrativo di vertice, insieme a un ordine giudiziario autonomo secondo i tradizionali canoni della separazione dei poteri, scelse invece di frammentare ulteriormente le autorità di maggiore rilievo, perseguendo un equilibrio sempre più accurato tra i poteri e predisponendo per ciascuno di essi controlli e limiti stringenti ed efficaci.²⁴⁶ Quanto appena detto risulta ancora più evidente se si considera che la Carta fondamentale affianca, alle Camere e al Governo, la Corte Costituzionale e il Presidente della Repubblica, entrambi responsabili dell'indirizzo politico e costituzionale, assegnando a ciascuno di essi funzioni e competenze specifiche, che non sono rigidamente distinte o in contrasto tra loro; al contrario sono bilanciate, interconnesse e complementari. Si è quindi lontani dalle motivazioni storiche che hanno portato all'emergere degli organi costituzionali come poteri distinti e autonomi, ragioni che possono essere ricondotte al conflitto tra il potere legislativo e quello esecutivo, rappresentanti di forze sociali opposte.²⁴⁷

Riconoscendo queste trasformazioni, si può comprendere l'affermazione secondo cui, nel nostro ordinamento, della separazione dei poteri, intesa nella sua accezione più "rigida", "pura" e "atomistica", cioè come reciproco isolamento tra organi, è rimasto essenzialmente soltanto l'isolamento del potere giudiziario. Quest'ultimo, infatti, è dichiarato indipendente sulla base degli articoli 101²⁴⁸ e seguenti della Costituzione²⁴⁹. In questo modo c'è stato «lo spostamento al giudiziario della parte più efficiente della funzione di garanzia» che ha posto inevitabilmente l'esigenza «di

²⁴⁴ A. Cerri, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 181.

²⁴⁵ J. Habermas, *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it. a cura di L. Ceppa, Roma-Bari, Laterza, 2013, p. 212.

²⁴⁶ G. Ballardore Pallieri, *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro padano*, n. 1, IV, 1954, pp. 34-64, spec. p. 34.

²⁴⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 113.

²⁴⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 115, evidenziando che gli artt. successivi al 101 Cost. individuano specifiche garanzie di indipendenza del potere giudiziario: quelle dei giudici ordinari sono disciplinate direttamente dalla Costituzione (artt. 104-107), mentre per le giurisdizioni speciali è previsto un rinvio alla legge (art. 108 Cost., secondo cui «la legge assicura l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali»). L'autrice sottolinea, inoltre, che il principio di effettività della tutela impone che anche i giudici speciali siano veri giudici, con una funzione costituzionale identica a quella dei giudici ordinari. In questa prospettiva, come osserva A. Orsi Battaglini, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagssedanken)*, Milano, Giuffrè, 2005, «il testo costituzionale prevede[rebbe] una pluralità di forme distinte e autonome che confluiscono tutte a comporre la magistratura ordinaria [quale] termine [che] deve dunque intendersi comprensivo di tutti i giudici previsti dalla Costituzione»

²⁴⁹ F. Bassi, *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, cit., p. 107.

sottrarre il potere predetto all'influenza di fattori capaci di compromettere l'imparzialità del suo esercizio».²⁵⁰

L'indipendenza del potere giudiziario non rappresenta un elemento di continuità rispetto all'assetto precedente alla Costituzione, ma ne segna piuttosto un superamento significativo. Esiste una differenza sostanziale tra l'isolamento della magistratura previsto dalla Costituzione e quello caratteristico dell'epoca statutaria. In quest'ultima, infatti l'isolamento era giustificato da una diffidenza nei confronti del potere giudiziario. Ciò era coerente con l'interpretazione della divisione dei poteri che si sviluppò in Europa a partire dalla Rivoluzione francese, destinata a proteggere i poteri legislativo ed esecutivo dall'influenza del giudice comune.²⁵¹ Si parlava infatti di «preoccupazione di una invasione di campo dei giudici nelle prerogative dei corpi politici»²⁵².

Nel sistema costituzionale attuale, invece, è l'organo giudicante a dover godere di indipendenza²⁵³ rispetto agli altri poteri, per evitare interferenze politiche, il che è fondamentale per garantire una salvaguardia autentica ed efficace delle libertà fondamentali dei cittadini, che rappresenta il fine primario dell'ordinamento²⁵⁴. È stato osservato che l'indipendenza costituisce un presupposto essenziale dell'imparzialità del giudice, la quale, a sua volta, rappresenta un attributo imprescindibile della funzione giurisdizionale. Proprio per questo, la giurisdizione può adempiere al proprio compito istituzionale solo se chi la esercita rimane estraneo e indifferente rispetto agli interessi in gioco, garantendo così la necessaria neutralità e imparzialità nella decisione.²⁵⁵ Si può quindi parlare di una vera e propria metamorfosi ordinamentale introdotta dalla Costituzione. Essa ha determinato l'integrazione degli organi costituzionali all'interno dell'ordinamento generale dello Stato, con l'obiettivo di dare attuazione ai principi di tutela della persona sanciti nella Carta fondamentale. Si è

²⁵⁰ C. Mortati, *Le leggi provvedimento*, Milano, Giuffrè, 1968, p. 54.

²⁵¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 116.

²⁵² L. Violante, *L'evoluzione del ruolo giudiziario*, in *Criminalia*, 2015, pp. 341-357, spec. p. 341.

²⁵³ A titolo esemplificativo, si può citare la sentenza della Corte Costituzionale C. cost., n. 44/1968, che evidenzia la necessità di garantire «l'autonomia della magistratura, così da collocarla nella posizione di "ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere", e conseguentemente sottrarla ad interventi suscettibili di turbarne comunque l'imparzialità e di compromettere l'applicazione del principio consacrato nell'art. 101, secondo cui i giudici sono soggetti solo alla legge». A tal fine la Corte passa in rassegna le «garanzie costituzionali di indipendenza, quali risultano dalla riserva di legge (art. 108), dall'assunzione dei magistrati, in via normale, mediante pubblico concorso (art. 106), dall'immobilità (art. 107)» pr. 3 del "Considerato in diritto C. cost., n. 44/1968. In dottrina secondo L. Ferrara, *Lezioni di giustizia amministrativa. Il giudice speciale - La giurisdizione - Il processo amministrativo: i principi e le condizioni dell'azione*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 66. , è stato poi evidenziato che «[l]'indipendenza del giudice può innanzitutto desumersi dall'art. 101 Cost.» tuttavia «la separazione dei poteri nello Stato italiano repubblicano nonché la diversità e la distanza ideale dal brocardo illuministico secondo cui il giudice deve essere "bocca della legge" può (...) cogliersi meglio leggendo tale articolo in connessione con l'art. 104, comma 1, Cost. ("La magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere")».

²⁵⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pp. 116-117.

²⁵⁵ A.M. Sandulli, *L'indipendenza della Corte*, in G. Maranini (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966, pp. 209-223, spec. p. 209.

così affermata, sul piano normativo, una tendenza di carattere centripeto, volta a ricondurre i diversi organi verso un centro unitario rappresentato dall'ordinamento della Repubblica. In tale quadro, gli organi costituzionali non sono più portatori di una sovranità esclusiva, ma concorrono alla realizzazione di un progetto comune, finalizzato in primo luogo alla garanzia delle posizioni giuridiche soggettive.²⁵⁶ E' evidente come la nostra Costituzione, in relazione all'inquadramento del potere giudiziario, si sia conformata al modello che ha storicamente caratterizzato l'esperienza costituzionale nordamericana, uniformandosi così alle riflessioni elaborate da Kant e Kelsen.

In questi termini, la Carta costituzionale rifletterebbe una visione del ruolo del giudice che si allinea con l'interpretazione oggettivo-funzionale della separazione dei poteri.²⁵⁷ Nonostante nella Carta fondamentale sia prevalsa l'interpretazione separazione dei poteri e della sovranità da ultimo richiamata rimane comunque un istituto, come l'autodichia, che mantiene, nella sua configurazione attuale, alcuni elementi della storica concezione soggettivo-organica, risalente all'epoca statutaria. Parallelamente però, si osserva che l'autodichia costituisce una violazione dello Stato costituzionale di diritto se considerata, come nel sistema attuale, uno strumento per escludere il controllo del giudice comune sull'operato degli organi costituzionali²⁵⁸.

Se infatti si parte dalla considerazione per cui lo Stato costituzionale di diritto si fonda principalmente nella garanzia della tutela giurisdizionale della persona, sembrerebbe discutibile una generalizzata esclusione del sindacato del giudice esterno sugli atti degli organi costituzionali, riservati alla competenza degli organismi interni di autodichia.²⁵⁹ Tale esclusione, in effetti, sembrerebbe preordinata a garantire priorità alla sovranità interna degli organi costituzionali i quali, secondo quanto stabilito dalla Costituzione, dovrebbero invece rappresentare il luogo in cui si realizzano i valori fondamentali dell'individualità.

L'argomento principale utilizzato in dottrina per giustificare la permanenza della giustizia domestica nel nostro ordinamento è che gli organi costituzionali costituirebbero delle «aree, che - in virtù di "privilegi" aventi vari giustificazione - rimangono fuori degli schemi dello Stato di diritto».²⁶⁰ Seguendo questa lettura essi diverrebbero «soggetti autonomi di tutela, titolari di interessi diversi (antagonisti) e superiori rispetto a quelli dei singoli»²⁶¹ Occorre interrogarsi, tuttavia, se una simile forma di "conservazione" trovi un reale fondamento nella struttura e nelle esigenze proprie dell'ordinamento vigente, o se non costituisca piuttosto il riflesso di un processo di sedimentazione di concezioni risalenti, legate a contesti storici ormai superati, manifestazione della tendenza delle

²⁵⁶V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 136.

²⁵⁷ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 117.

²⁵⁸ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pp. 118-119.

²⁵⁹ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 121.

²⁶⁰ A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit. p. 301.

²⁶¹V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 121

formule giuridiche e delle dottrine a sopravvivere, come attestano la storia e la prassi del diritto in ogni epoca, anche al di là dei presupposti storici e delle ragioni originarie che ne avevano giustificato l'affermazione.²⁶²

²⁶² C. Mortati , *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, Giuffrè, 1964, p. 35.

CAPITOLO SECONDO

LA PARABOLA DELL'AUTODICCHIA PARLAMENTARE: ASCESA, CONSOLIDAMENTO E DECLINO

SOMMARIO: 1. I diversi livelli di legittimazione Costituzionale dell'autodichia Parlamentare - 2. La struttura multilivello dell'ordinamento parlamentare - 3. La natura giuridica dei regolamenti parlamentari - 4. Giustiziabilità dei regolamenti parlamentari alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale - 5. Il polipo regolamentare: tentacoli oltre il perimetro. Forza espansiva dell'autodichia e la sua perimetrazione nei confronti dei soggetti "terzi" - 6. Dalla centralità all'eclissi dell'autodichia come garanzia dell'autonomia regolamentare : sentenza n. 65 del 2024

1. I diversi livelli di legittimazione Costituzionale dell'autodichia Parlamentare

Dopo aver ricostruito criticamente il fondamento storico e teorico dell'autodichia, si ritiene opportuno procedere con l'analisi dei diversi sistemi di autodichia adottati dagli organi costituzionali e di rilievo costituzionale presenti nell'ordinamento italiano. In particolare, l'attenzione sarà rivolta all'individuazione della base normativa che legittima l'esercizio di tale prerogativa da parte dei singoli organi, nonché agli sviluppi giurisprudenziali che ne hanno definito i confini applicativi nel corso del tempo.

La genesi di tale prerogativa affonda le proprie radici nel percorso storico che ha condotto alla nascita del Parlamento nazionale. Questo una volta affermato come soggetto sovrano, ha progressivamente rivendicato una posizione di autonomia e indipendenza rispetto agli altri poteri dello Stato, in particolare nei confronti del Sovrano e del suo esecutivo. In tale contesto, tra la fine del XVII e il XIX secolo, si colloca la nascita dell'autodichia parlamentare, concepita quale manifestazione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Camere e ritenuta, strumento imprescindibile per garantire una effettiva separazione dei poteri. In particolare, la facoltà riconosciuta alle Camere di dirimere in via definitiva le controversie insorte con il proprio personale, senza ingerenze della giurisdizione ordinaria, si inserisce in una cornice volta a tutelare l'integrità e la piena operatività dell'istituzione parlamentare.²⁶³

²⁶³ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

Durante l'epoca statutaria, caratterizzata da una costituzione flessibile,²⁶⁴ si manifestava un diffuso timore riguardo alle possibili ingerenze degli altri poteri, in particolare di quello esecutivo, sull'attività delle Camere. Per questo motivo si scelse di non attribuire rango legislativo alla regolamentazione del funzionamento interno delle Camere, al fine di evitare condizionamenti provenienti sia dall'altra Camera sia dal Governo.²⁶⁵ In tale prospettiva, le Camere resero concretamente operativa la previsione dell'articolo 61 dello Statuto Albertino, attraverso l'adozione di regolamenti generali che disciplinavano l'organizzazione interna e il procedimento legislativo, più volte modificati nel corso dei decenni successivi²⁶⁶. Nell'ordinamento generale, tuttavia, le situazioni soggettive previste da tali atti risultavano prive di effettiva tutela giurisdizionale, poiché il Consiglio di Stato si era sempre dichiarato incompetente²⁶⁷ a pronunciarsi sugli atti di amministrazione del Parlamento, ritenendolo non riconducibile a una autorità amministrativa.²⁶⁸ Ci si trovava così di fronte alla questione, tuttora controversa, degli atti sostanzialmente amministrativi, ma emanati da autorità non classificabili tra gli organi della pubblica amministrazione.²⁶⁹

Tali atti non potevano essere impugnati davanti al Consiglio di Stato, poiché né il Testo Unico del 1889 (approvato con R.D. 2 giugno 1889, n. 6166, art. 24), né quello del 1924 riconoscevano la giurisdizione dell'organo sulla base della natura (amministrativa) dell'atto, ma esclusivamente in ragione dell'elemento soggettivo, ovvero del fatto che l'atto provenisse da un'autorità formalmente

²⁶⁴ R. Ferrari Zumbini, *Il grande giudice: Il Tempo e il destino dell'Occidente*, Torino, Collana Koinè, 2024.

²⁶⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 171

²⁶⁶ Per la Camera dei deputati, si vedano: *Regolamento provvisorio della Camera dei deputati*, 1848; *Regolamento interno della Camera dei deputati*, 1863; *Regolamento interno della Camera dei deputati*, 1876; *Regolamento interno della Camera dei deputati*, 1900 e successive modifiche. Per il Senato, si vedano: *Regolamento interno del Senato*, 1848; revisioni del 1888 e del 1922.

²⁶⁷ Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 1898, n. 415, in *Foro it.*, 1898, III, 105 ss. Cons. Stato, sez. IV, 12 agosto 1927, n. 490, in *Foro amm.*, 1927, I, 1, 455 ss.

²⁶⁸ Come invece richiesto dall'art. 26, comma 1, R.d. 26 giugno 1924, n. 1054, *Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*.

²⁶⁹ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. La vicenda è approfonditamente ricostruita da N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 218 ss., e in particolare alla fine di p. 223, dove si evidenzia come il Consiglio di Stato sconti un «peccato originale»: quello di essere un organo dell'esecutivo, e pertanto privo di legittimazione a sindacare atti amministrativi posti in essere da organi del potere legislativo. In questo contesto, già C. Lessona osservava: «nessuno potrebbe dubitare che contro gli atti dei funzionari esecutivi del Parlamento, gli atti dei questori e gli stessi atti delle assemblee relativi all'amministrazione interna, ove riescano lesivi del diritto altrui, sia concessa l'azione giudiziaria. Altra è la posizione del Parlamento legiferante, certamente irresponsabile; altra la posizione del Parlamento, o meglio di un ramo di esso, in quanto amministra» (corsivo aggiunto): C. Lessona, Nota a Cons. Stato, sez. IV, 9 novembre 1898, n. 415, in *Foro it.*, 1898, III, p. 105. Si tratta di un'affermazione di grande rilievo, nella quale può cogliersi una formulazione *ante litteram* della nozione di statuto di garanzia delle assemblee parlamentari, nozione che troverà compiuta affermazione circa un secolo più tardi, nella sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996.I. Zingales, *Il difetto assoluto di giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *Foro amm.*, III, 2000, p. 2022 ss. A. Garrone, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile. Aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli "atti amministrativi di autorità non amministrative"*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 101 ss.

amministrativa. Secondo quanto affermato dal Consiglio di Stato, sez. IV, nella decisione del 9 novembre 1898, n. 415, a rilevare non era «non già il punto di vista materiale del contenuto degli atti [...], bensì quello formale degli organi da cui essi promanano».

Non si può dunque perdere di vista come l'istituto dell'autodichia sia nato da un lato per garantire l'indipendenza del Parlamento e dall'altro per non lasciare senza tutela situazioni giuridiche, quali quelle dei dipendenti delle Camere, che altrimenti ne sarebbero state del tutto prive, in ragione del risalente orientamento del Consiglio di Stato di negare la propria giurisdizione sugli atti di amministrazione dei due rami del Parlamento.

Ecco allora che, riguardata da questo angolo visuale, la scelta dell'Amministrazione di predisporre un procedimento contenzioso per la composizione delle liti con il proprio personale, in un contesto ordinamentale caratterizzato dall'atteggiamento di netta chiusura del Consiglio di Stato, ha consentito di colmare un vuoto di tutela, perché ha rappresentato l'unico possibile rimedio per la protezione di situazioni giuridiche che, in mancanza, non avrebbero potuto essere fatte valere in alcun'altra sede. Il Consiglio di Stato negando la giurisdizione sugli atti parlamentari, ha così contribuito a giustificare il bisogno di un sistema di autodichia per tutelare i diritti dei dipendenti delle Camere.²⁷⁰

Alla luce di quanto ricostruito in chiave storica, è ora opportuno verificare come tale istituto si collochi nell'assetto costituzionale vigente. Se, infatti, durante l'epoca statutaria l'autodichia garantiva l'autonomia parlamentare dalle ingerenze dell'esecutivo e trovava giustificazione nell'assenza di ogni tutela esterna per i rapporti interni alle Camere, nel nuovo ordinamento repubblicano il contesto cambia radicalmente, rendendo necessario indagarne il fondamento costituzionale.²⁷¹ Sotto questo profilo, occorre anzitutto rilevare che la Costituzione del 1948, non contiene alcuna disposizione che attribuisca direttamente alle Camere la facoltà di risolvere internamente le controversie insorte nell'ambito dell'esercizio delle proprie attribuzioni.

Proprio per tale ragione, ossia l'assenza di un fondamento costituzionale diretto, il riconoscimento dell'autodichia è stato costruito in via indiretta facendo leva sull'autonomia normativa e organizzativa attribuita a ciascun ramo del Parlamento dall'articolo 64, comma 1, della Costituzione il quale prevede che «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti». Tale articolo prima face, sembrerebbe riguardare esclusivamente l'autonomia regolamentare delle Camere nulla statuendo in merito alla loro autodichia.²⁷² Ciò nonostante secondo parte della dottrina l'art. 64 Cost. fonderebbe invece, ancorché indirettamente, l'autodichia delle Camere muovendo dall'assunto che attenga sia al momento produttivo delle norme di

²⁷⁰ Per approfondimenti si veda F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit.

²⁷¹ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

²⁷² V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 176

autorganizzazione, sia momento applicativo,²⁷³ venendo così garantita l'effettiva realizzazione dell'autonomia delle Camere.²⁷⁴ Seguendo questa interpretazione però, l'esclusione delle controversie interne dalla giurisdizione comune andrebbe oltre i limiti dell'organizzazione dell'organo, poiché invaderebbe un ambito riguardante la giurisdizione, estraneo al mero aspetto organizzativo. Ciò riflette chiaramente la questione più delicata che l'autodichia trascina con sé ossia quella di sottrarre alla giurisdizione comune determinate controversie e devolverle alla cognizione esclusiva degli organi di autodichia.

Secondo un lettura di tipo garantista, l'autonomia regolamentare, cui la norma si riferisce, ha senso nella misura in cui si limita a preservare la piena funzionalità delle Camere nell'esercizio delle proprie prerogative costituzionali, e dunque dovrebbe riguardare esclusivamente le procedure attraverso cui si esplicano le funzioni parlamentari, senza incidere sui diritti soggettivi di soggetti terzi, quali sono i dipendenti,²⁷⁵ In questa prospettiva, esso non potrebbe legittimamente precludere l'accesso alla giurisdizione esterna, potendo al massimo fondare meccanismi di ricorso interno, di natura gerarchica, che non abbiano però carattere preclusivo rispetto alla tutela giurisdizionale ordinaria. La sottrazione alla giurisdizione comune delle controversie tra le Camere e i loro dipendenti sembrerebbe dunque eccedere i limiti della riserva di organizzazione interna, coinvolgendo invece un ambito, quello della giurisdizione, che attiene alla garanzia costituzionale dell'effettività della tutela dei diritti.²⁷⁶

La necessità di individuare una disposizione espressa che consentisse di derogare ai generali principi costituzionali in materia di giurisdizione ha fatto sì che il collegamento alla Carta fondamentale dell'autodichia venisse rinsaldato attraverso il riferimento che ad essa farebbero gli artt. 12 di entrambi i Regolamenti di Camera e Senato, adottati sulla base della succitata disposizione costituzionale. L'art 64 della Costituzione infatti nell'attribuire a ciascun ramo del Parlamento il potere di adottare il proprio regolamento, fonda direttamente la potestà regolamentare delle Camere, mentre la riserva alla loro cognizione interna delle controversie dei dipendenti è avvenuta per il tramite di regolamenti minori, emanati sulla base del regolamento generale e collocati, rispetto a

²⁷³Cfr : D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Stato attuale ed ipotesi evolutive degli organi di giustizia domestica della Corte costituzionale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 3-4, 2010, p. 126 ss. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 22 ss.; L. Diaco, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, Roma, Aracne, 2018, p. 11 ss.; V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 176

²⁷⁴ In senso ampio su questo punto la sentenza Corte cost., 10 luglio 1981, n. 129, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1281 ss., con nota di G. Lombardi, *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*. Ritiene di poter rinvenire il fondamento costituzionale dell'autodichia nell'art. 64 Cost.; S. Gattamelata, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in *Amministrativamente.com*, 1/2014, p. 13, in quanto, pur non essendo coesistente alla natura costituzionale del Parlamento, una volta istituita dai relativi regolamenti anche essa godrebbe della particolare indipendenza e dell'insindacabilità degli *interna corporis* di cui all'art. 64 Cost.

²⁷⁵ A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 166 ss.

²⁷⁶ S. M. Cicconetti, *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, p. 1271-1279.

questo, in una posizione di subordinazione gerarchica.²⁷⁷ Ne deriva che l'autodichia, pur non essendo espressamente prevista nel testo costituzionale, riceverebbe una forma di copertura costituzionale indiretta, per il tramite della riserva di regolamento sancita dall'art. 64.²⁷⁸

Si è affermato, quindi, il fondamento indiretto dell'autodichia in Costituzione, in quanto istituto radicato in una disposizione dei regolamenti maggiori adottati espressamente in attuazione della riserva sancita dall'art. 64 Cost. Sarebbero proprio queste disposizioni, positivamente espresse, a dare fondamento alla disciplina stabilita dai regolamenti minori per gli istituti della giustizia domestica delle Camere.²⁷⁹ La connessione tra la fonte regolamentare e l'art. 64 Cost. garantirebbe la legittimità delle deroghe ad altre disposizioni costituzionali, anche relative alla tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche, purché positivamente previste e non fondate su risalenti consuetudini.²⁸⁰

Diversa è invece la collocazione dell'autodichia prevista dall'art. 66 della Costituzione, unico esempio (paradigmatico) di fondamento costituzionale diretto dell'istituto.²⁸¹ Tale articolo attribuisce a ciascuna Camera la competenza esclusiva a giudicare sui titoli di ammissione dei propri componenti, nonché sulle cause sopravvenute di ineleggibilità e incompatibilità.²⁸² Ci si riferisce alla c.d. "giustizia politica", «che affonda le sue radici nell'esigenza, propria dei più antichi sistemi rappresentativi, di difendere l'autonomia della rappresentanza elettiva»²⁸³ e, soprattutto, per il fatto di inerire ad atti che possono realmente considerarsi esplicativi di una funzione politica. Ciò diversamente dagli atti adottati dall'organo costituzionale nei confronti dei dipendenti o di terzi.²⁸⁴ È necessario, pertanto, distinguere tra la nozione ristretta di autodichia, intesa come la facoltà attribuita ad alcuni organi costituzionali, in particolare al Parlamento, di giudicare in via definitiva su controversie di natura amministrativa insorte nell'ambito dei rapporti interni²⁸⁵ e una sua accezione più ampia, affermata nella prassi e nella riflessione dottrinale. Secondo questa seconda lettura, che

²⁷⁷ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 22

²⁷⁸ A. Stevanin, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Camera dei deputati, Il parlamento: organi, procedure e apparati*, Roma, 2001, p. 388 ss.

²⁷⁹ D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 126 ss. F. G. Scoca, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, n. 3, p. 494 ss.; in senso contrario, R. Iannotta, *Sulla insindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale delle Camere*, in *Foro amm.*, 1978, p. 1904 ss.

²⁸⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 178-180

²⁸¹ D. Piccione, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione... imprudente*, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2695 ss.

²⁸² S. Galdieri, *Autodichia del Parlamento: giustizia domestica e verifica dei poteri*, in *CamminoDiritto.it*, n. 6, 2019,

²⁸³ Corte cost., 4 febbraio 2003, n. 29, pt. 3 del "Considerato in diritto".

²⁸⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 143

²⁸⁵ A. Lo Calzo, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, n. 1, p. 141 ss.

potrebbe essere definita “larga”²⁸⁶ di autodichia, verrebbero quindi ricomprese tutte le ipotesi in cui la riserva della facoltà di giudizio dell’organo costituzionale escluda ogni possibilità di valutazione esterna.²⁸⁷

Per quello che concerne la verifica dei poteri di cui all’articolo 66 della Costituzione, l’autodichia è quindi il giudizio di verifica, compiuto dalla Giunta per le elezioni e le immunità parlamentari del Senato della Repubblica e dalla Giunta delle elezioni della Camera dei deputati.²⁸⁸ Anche nel caso della giustizia politica, resta ferma la necessità di definirne i confini. Con la recente sentenza della Corte costituzionale n. 48 del 26 marzo 2021, la Consulta ha stabilito che la ratio dell’art. 66 Cost. risiede nel garantire l’autonomia delle Assemblee parlamentari nella decisione delle controversie relative ai titoli di ammissione dei propri membri e proclamati eletti. Tuttavia, la Corte ha altresì precisato che tale autonomia non sottrae affatto al giudice ordinario la possibilità di conoscere delle violazioni del diritto di elettorato passivo che si verificano nella fase antecedente lo svolgimento delle elezioni.²⁸⁹ Alla luce della appena citata sentenza, l’art. 66 Cost. deve essere interpretato restrittivamente al fine di arginare una zona esente dalla tutela giurisdizionale. Ciò costituisce il motivo per cui il giudizio interno è limitato ai ricorsi e reclami riferiti al procedimento elettorale preparatorio destinato alla verifica dei titoli di ammissione degli eletti, ossia esclusivamente ai fini del giudizio sulla corretta composizione dell’organo elettivo, negando di poter decidere circa le esclusioni di contrassegni, liste o candidati prima dello svolgimento delle elezioni. Alla luce di quanto statuito da C. cost., n. 48/2021 esce quindi rafforzata la convinzione che la sovranità dell’organo non dovrebbe incidere sulla tutela giurisdizionale effettiva e tempestiva delle posizioni soggettive.²⁹⁰

A questo punto dell’analisi, è necessario distinguere tra i diversi livelli di legittimazione costituzionale dell’autodichia. Se, da una parte, l’art. 66 può essere ricondotto tra le eccezioni espresse al principio generale della giurisdizione ordinaria di cui all’art. 102 della Costituzione, analogamente a quanto previsto dall’art. 103 per la giurisdizione amministrativa e contabile, l’autodichia esercitata in relazione agli atti di gestione del personale o a provvedimenti amministrativi interni, come si è visto non trova un fondamento espresso nella Carta costituzionale. È importante infatti considerare quella autorevolissima dottrina che si è cimentata nel tentativo di superare i dubbi di costituzionalità che l’autodichia stessa sollevava, riconducendola a quelle «aree che [...] rimangono

²⁸⁶ In tale prospettiva, sono stati richiamati anche strumenti di giustizia interna presenti in contesti non costituzionali, come nelle realtà associative, pubbliche o private. S. Stacca, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell’individuo*, Milano, Franco Angeli, 2018, p. 122.

²⁸⁷ A. Lo Calzo, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

²⁸⁸ Art. 66 Cost., in Brocardi.it, *Commento all’articolo 66 della Costituzione*.

²⁸⁹ C. cost., 26 marzo 2021, n. 48, pt. 4.3 del "Considerato in diritto"

²⁹⁰ V. Campigli, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 144

al di fuori degli schemi dello Stato di diritto»²⁹¹; oppure ritenendo che «la deroga al diritto comune [sia] dettata per ragioni formali e di prestigio [...]», o comunque al fine di «rendere anche esteriormente percepibile la particolare posizione di assoluta indipendenza dell'organo»²⁹². Tale impostazione ribadisce che l'autodichia, seppur non prevista espressamente dalla Costituzione (a eccezione di ipotesi come quella dell'art. 66), si fonda su un principio strutturale dell'ordinamento repubblicano ossia quello della necessità di preservare l'autonomia degli organi costituzionali dalle interferenze esterne.²⁹³

Anche la Corte costituzionale, in più occasioni, ha evitato di collegare direttamente l'autodichia all'art. 64 Cost., preferendo richiamarsi a una prassi consolidata e ricondurre tale prerogativa, in relazione ai rapporti con i propri dipendenti, a un' « antica interpretazione interpretativa » (C. cost. n. 120/2014).²⁹⁴

Nella sentenza n. 262/2017, il giudice delle leggi non si è soffermato sull'individuazione di un fondamento positivo, diretto nei regolamenti parlamentari o anche indiretto in Costituzione, dell'autodichia, avendo invece, più semplicemente, ritenuto la giustizia domestica «manifestazione tradizionale»²⁹⁵ dell'autonomia normativa degli organi costituzionali.²⁹⁶ Tale orientamento dottrinale e giurisprudenziale, volto a giustificare l'autodichia in assenza di un'espressa previsione costituzionale, ha finito per consolidare l'idea secondo cui l'istituto si fonderebbe su un principio strutturale dell'ordinamento: quello dell'autonomia degli organi costituzionali. In questa prospettiva, si è progressivamente affermata una lettura che, pur riconoscendo l'assenza di un fondamento diretto nella Carta, individua nell'art. 64 Cost. e nella potestà regolamentare da esso sancita il principale ancoraggio costituzionale, sebbene in via indiretta. In questo quadro ricostruttivo, appare evidente come l'autodichia parlamentare trovi giustificazione nella tradizione istituzionale e

²⁹¹ A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit.

²⁹² V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano*, vol. II, Padova, Cedam, 1984.

²⁹³ S. Galdieri, *Autodichia del Parlamento*, cit.

²⁹⁴ C. cost., n. 120/2014, pt. 3.1 del "Considerato in diritto": «La questione di legittimità costituzionale riguarda dunque la disposizione in esame [art. 12 del regolamento del Senato 17 febbraio 1971] nella parte in cui - secondo un'antica tradizione interpretativa - attribuisce al Senato l'autodichia sui propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti».

²⁹⁵ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.1 del "Considerato in diritto": «L'autodichia - che viene ora in rilievo come potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia - costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale».

²⁹⁶ Cfr. A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., pp. 178-180.

giurisprudenziale e, solo in via indiretta e controversa, nell' autonomia normativa sancita dall'art. 64 Cost., attraverso i regolamenti parlamentari. In definitiva, l'autodichia delle Camere sarebbe fondata su un intreccio di fonti: da un lato, il principio di autonomia organizzativa sancito dall'art. 64 Cost.; dall'altro, i regolamenti maggiori, che danno attuazione a tale autonomia, e i regolamenti minori, che disciplinano nel dettaglio l'esercizio dell'autodichia. Questa architettura multilivello conferirebbe all'istituto una legittimazione costituzionale indiretta, ma non per questo priva di rilievo nel sistema delle fonti.

2. La struttura multilivello dell'ordinamento parlamentare

Come già evidenziato nel paragrafo precedente, l'articolo 64, primo comma, della Costituzione, nello statuire che "Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti", stabilisce il principio di autonomia normativa interna.

In attuazione di tale autonomia, i regolamenti generali delle Assemblee parlamentari non si limitano a disciplinare l'organizzazione ed il funzionamento delle Camere, ma contengono anche disposizioni volte ad attribuire agli organi interni, quali l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati e il Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica, il compito di elaborare ulteriori discipline normative. Difatti la disciplina relativa all'esercizio dell'autodichia è stata demandata, dallo stesso regolamento generale, a regolamenti minori²⁹⁷, adottati dagli stessi organi interni sopra menzionati.²⁹⁸ Più precisamente, tali regolamenti "minori" possono essere qualificati come "regolamenti derivati", espressione adottata anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 237 del 2022²⁹⁹. Parte della dottrina ha invece proposto di denominarli "regolamenti di diritto parlamentare amministrativo", allo scopo di evidenziarne la funzione strumentale e attuativa rispetto alla disciplina generale dell'organizzazione interna e della gestione del personale parlamentare³⁰⁰. Tali regolamenti, in qualunque modo denominati, si collocano in una posizione gerarchicamente subordinata rispetto ai regolamenti generali, ma ne rappresentano un necessario sviluppo attuativo. Il regolamento generale, infatti, opera non solo come fonte di produzione normativa, ma anche come fonte sulla

²⁹⁷ L'espressione "regolamenti minori", viene utilizzata in modo generico per indicare qualsiasi regolamento diverso da quello generale. S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, III ed., Torino, Giappichelli, 2019.

²⁹⁸ I regolamenti minori, intesi in senso ampio come quei regolamenti diversi da quello generale, presentano diverse tipologie; dalla loro classificazione discendono conseguenze differenti in caso di eventuali conflitti con la disciplina posta dal regolamento generale. Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Bologna, Il Mulino, 2023.; C. Di Seri, *I regolamenti "minori"*, in *«Federalismi.it – Focus Fonti»*, n. 1/2018

²⁹⁹ Corte costituzionale, sentenza 6 dicembre 2022, n. 237 Corte cost., sent. n. 237 del 2022, spec. § 6.2, dove si distingue tra regolamento parlamentare "maggiore" e regolamenti "minori" o "derivati".

³⁰⁰ Cfr. R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, pp. 87-138. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit.

produzione, contenendo “norme sulla normazione”³⁰¹, che attribuiscono agli organi interni la competenza all’adozione di discipline specifiche, sottraendole al procedimento di approvazione qualificato previsto dall’art. 64 Cost. Tale scelta è dettata da esigenze di efficienza e snellezza procedurale, che giustificano il conferimento di funzioni regolamentari a organi più agili, ma comunque interni al plenum parlamentare.³⁰²

In questo contesto, la struttura multilivello della regolamentazione parlamentare si configura come un sistema articolato, nel quale il regolamento generale fissa i principi e i limiti entro cui si inseriscono i regolamenti derivati, che, seppur formalmente subordinati, sono essenziali per l’attuazione dell’autonomia organizzativa delle Camere.³⁰³ Se, infatti, i regolamenti generali, ossia quelli previsti direttamente dall’art. 64 della Costituzione, costituiscono fonti espressive di un’autonomia riferita alla disciplina e all’esercizio delle funzioni primarie del Parlamento, prima fra tutte quella legislativa, le cui norme sono richiamate dall’art. 72 in relazione al procedimento di formazione delle leggi, i regolamenti minori, invece, si pongono come espressione di un’autonomia volta a disciplinare e regolare l’esercizio delle funzioni serventi.³⁰⁴ La vocazione di questi ultimi, pertanto, è proprio quella di disciplinare «la sfera più intima e anche più delicata dell'autonomia parlamentare, inclusa la [...] autodichia».³⁰⁵

L’assetto attuale dei regolamenti parlamentari è il risultato di un processo evolutivo avviato con la riforma organica del 1971, cui hanno fatto seguito numerosi interventi. Per la Camera dei deputati, un passaggio decisivo è rappresentato dall’adozione, nel 1988, del *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti* (delibera Ufficio di Presidenza 28 aprile 1988, n. 4206), più volte modificato, da ultimo con la delibera del 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con D.P.C. 15 ottobre 2009, n. 781. Analogamente, al Senato la disciplina fu innovata nel 1988 con il *Nuovo regolamento*

³⁰¹ Per la definizione della categoria si v. il saggio di P. Carnevale, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 2004, ove richiamando la tripartizione di E. Zitelmann, *Sfera di validità e sfera di applicazione delle leggi*, in *Antologia di diritto internazionale privato*, Milano, 1964, p. 9 ss. si annoverano tra le "norme qualificatorie della fonte" le norme che imputano potestà normativa (le norme di riconoscimento in senso stretto, secondo taluni), quelle che ne definiscono le condizioni fattuali (i c.d. presupposti o fatti di legittimazione), l’iter procedurale, nonché, infine, quelle delimitative dell’ambito di competenza formale materiale (riserve di competenza, ordinazione gerarchica)

³⁰² F. Garella, in AA.VV., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C. D’Orta e F. Garella, Roma-Bari, Laterza, 1997, p. 41, il quale osserva che le richiamate ragioni sono sconosciute ad esempio presso la Corte costituzionale, che nell’esercizio della medesima autonomia di organo costituzionale approva molti regolamenti amministrativi direttamente nel suo plenum composto però di soli 15 giudici. F. G. Cuttaia, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online* n. 1, 2023, pp. 137-148.

³⁰³ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit.

³⁰⁴ Cfr. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p 22. C. Di Seri, *I regolamenti “minori”*, cit.

³⁰⁵ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017, 17 ottobre 2017, pp. 3-4.

degli uffici e dei servizi (D.P.S. 1° febbraio 1988, n. 6314), successivamente sostituito dal *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale*, approvato con D.P.S. 11 dicembre 2003, n. 9962, entrato in vigore il 1° gennaio 2004 e modificato nel 2006.³⁰⁶ In questo quadro di progressiva definizione delle regole interne, si inserisce anche la disciplina dell'autodichia, prevista espressamente da specifiche disposizioni dei regolamenti generali delle due Camere. Per quanto riguarda la Camera dei deputati, il riferimento principale all'istituto è rappresentato dall'articolo 12 del Regolamento generale, che al comma 3, lettere d), e) ed f), attribuisce all'Ufficio di Presidenza la competenza ad adottare regolamenti e altre norme concernenti:

- lett. d): *lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio;*
- lett. e): *i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di soggetti estranei alla Camera;*
- lett. f): *i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima”.*

Al comma 6 dello stesso articolo, si stabilisce che un regolamento adottato dall'Ufficio di Presidenza istituisce organi giurisdizionali interni di primo e secondo grado, composti da deputati in carica, con competenza esclusiva a decidere i ricorsi previsti dalla lettera f). In coerenza con quanto sopra, l'articolo 67 del Regolamento dispone che “i servizi e gli uffici della Camera sono ordinati secondo le disposizioni regolamentari emanate dall'Ufficio di Presidenza a norma dell'articolo 12”. Alla luce di tali previsioni, l'Ufficio di Presidenza ha adottato una serie di regolamenti attuativi, tra cui si segnalano:

- il Regolamento dei Servizi e del Personale;
- il Regolamento dei concorsi per l'assunzione del personale;
- il Regolamento di amministrazione e contabilità;
- il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera;
- il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera non concernenti i dipendenti;

³⁰⁶ Per approfondimenti si veda : F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit

- il Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi.

In merito al regolamento sulla tutela giurisdizionale dei soggetti non dipendenti, la giurisprudenza amministrativa ha rilevato che esso sia «stat[o] emanat[o] dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati sulla base dell'espressa specifica delega conferita , al riguardo, dall'Assemblea di detto ramo del Parlamento con propria delibera del 16 dicembre 1998 di modificazione, per quel che qui rileva, dell'art. 12 del Regolamento della stessa Camera dei Deputati».³⁰⁷

Sulla scorta di questa giurisprudenza si è anche parlato dei regolamenti minori come di «veri e propri Regolamenti parlamentari "delegati"»³⁰⁸ in analogia con quanto avviene nel sistema delle fonti normative secondarie statali.³⁰⁹

Nel sistema del Senato della Repubblica, il fondamento regolamentare dell'autodichia si rinviene principalmente negli articoli 12 e 166 del Regolamento del Senato. In particolare, l'articolo 12, comma 1, attribuisce al Consiglio di Presidenza la competenza ad approvare il *Regolamento della biblioteca* e il *Regolamento dell'archivio storico del Senato*, nonché ad adottare, i regolamenti interni dell'amministrazione del Senato e i provvedimenti relativi al personale, nei casi ivi previsti. A sua volta l'articolo 166, c. 2, sull'ordinamento degli uffici del Senato, stabilisce che « la pianta organica, le competenze, le attribuzioni degli uffici, e tutte le norme regolatrici del personale del Senato sono stabilite da apposito Regolamento approvato dal Consiglio di Presidenza».

Alla luce di queste disposizioni, è stato possibile sviluppare un'articolata disciplina regolamentare interna che costituisce il presupposto per l'esercizio dell'autodichia da parte del Senato. In particolare, oltre ai regolamenti della biblioteca e dell'archivio storico, trovano fondamento nelle predette norme le deliberazioni del Consiglio di Presidenza concernenti:

- la disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti del Senato;
- la relativa tutela giurisdizionale interna;
- il Regolamento dei concorsi pubblici per l'accesso ai ruoli;
- il Regolamento di amministrazione e contabilità;
- il Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti il personale o le procedure di reclutamento;
- il Regolamento sul trattamento dei dati personali.

³⁰⁷ TAR Lazio, sez. I, sent. 4 febbraio 2000, n. 698, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 5, 3492.

³⁰⁸ A D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit. p.162

³⁰⁹ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p 24

Dall'esame delle disposizioni sopra richiamate, se da un lato emerge che i regolamenti minori trovano un espresso riconoscimento nei regolamenti generali di entrambe le Camere, dall'altro si registra una significativa differenza strutturale tra i due testi regolamentari. Difatti mentre il Regolamento della Camera dei deputati individua in modo preciso le materie e le tipologie di atti normativi secondari affidati all'Ufficio di Presidenza, il Regolamento del Senato, all'articolo 12, comma 1, si limita a menzionare in modo esplicito esclusivamente i regolamenti della Biblioteca e dell'Archivio storico, rinviando in termini più generici all'approvazione dei "regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato" tutto ciò che attiene al restante ambito organizzativo e gestionale.³¹⁰

Dalla natura derivata dei regolamenti minori può poi desumersi che le disposizioni in essi contenute non possano porsi in contrasto con quelle previste dal regolamento generale della rispettiva Camera. La loro legittimità si fonda, infatti, sulla competenza attribuita dal regolamento generale, il quale, approvato dall'Assemblea a norma dell'art. 64 Cost., rappresenta la fonte regolamentare primaria dell'ordinamento parlamentare.³¹¹ Nonostante tale ricostruzione trovi riscontro in ampie aree della dottrina, la giurisprudenza costituzionale e amministrativa non ha sempre colto questa netta distinzione tra regolamenti generali e minori. Al contrario, le decisioni pronunciate hanno sempre mirato a ricondurre entrambi sotto la potestà normativa delle Camere ex art. 64 Cost., senza operare differenziazioni strutturali o gerarchiche³¹². La dottrina si orienta però verso una direzione diversa, più coerente con l'architettura gerarchica del sistema delle fonti parlamentari, secondo cui i regolamenti minori e quelli generali costituiscono insieme un sottosistema normativo unitario, destinato a integrarsi nell'ordinamento statale come fonte primaria. All'interno di tale sottosistema, tuttavia, i regolamenti minori occupano una posizione subordinata rispetto ai regolamenti generali, dai quali non possono discostarsi, pena l'invalidità.³¹³ In particolare, per i regolamenti che contengono norme di carattere interno-amministrativo, si sostiene che, tenuto conto delle finalità meramente organizzative, del soggetto non assembleare che li approva e dell'assenza di forme di pubblicità esterna, essi debbano essere qualificati come fonti sub-primarie, gerarchicamente inferiori

³¹⁰ G. Lauricella, *Commento a "L'art. 64 della Costituzione"*, in *La Magistratura*, 7 febbraio 2022

³¹¹ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p 65 .

³¹² Cfr. Corte cost., sent. n. 120 del 2014; Corte cost., sent. n. 237 del 2022. In entrambe le decisioni, la Corte ha richiamato l'art. 64 Cost. come fondamento indistinto della potestà regolamentare delle Camere, senza distinguere tra regolamenti approvati dall'Assemblea e quelli adottati da organi interni. C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, Laterza, 1997. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit. p 65 . Anche la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, nella sentenza Savino c. Italia del 28 aprile 2009, ha un po' generosamente ritenuto che la collocazione della disciplina dell'autodichia all'interno dei regolamenti minori delle Camere fosse sufficiente a rispettare il requisito, posto sempre dall'art. 6, par. 1, della Convenzione, secondo cui i tribunali devono essere «previsti dalla legge»

³¹³ A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in A. Scialoja, G. Branca (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli – Società editrice del Foro italiano, 1977.

al regolamento parlamentare in senso proprio, e perciò inidonei a derogarne le disposizioni o a disciplinare in modo difforme materie già normate.³¹⁴

È possibile inoltre rilevare una significativa differenza tra il procedimento di approvazione del regolamento generale delle Camere e quello previsto per i regolamenti minori. Tale differenza si riflette non solo sul piano formale, ma anche sul piano della forza normativa, conferendo al regolamento generale una resistenza maggiore alle modifiche rispetto ai regolamenti minori, la cui revisione risulta, tendenzialmente, più agevole³¹⁵. Il regolamento generale, infatti, viene approvato e successivamente modificato dall'Assemblea, con una procedura che impone il rispetto di una maggioranza qualificata, come stabilito dall'art. 64, primo comma, della Costituzione, (e ribadito per quanto riguarda la Camera dei deputati, dall'art. 16, comma 4, del Regolamento della Camera) . Al contrario, i regolamenti minori, di solito adottati dall'Ufficio di Presidenza, sono modificabili con decisione a maggioranza semplice, senza che siano previste le stesse garanzie procedurali richieste per i regolamenti maggiori. La differenza non si esaurisce nel tipo di maggioranza necessaria. A variare profondamente sono anche le garanzie di trasparenza e rappresentatività che accompagnano il procedimento assembleare: si pensi, ad esempio, alla pubblicità dei lavori parlamentari o alla composizione proporzionale dei gruppi nelle sedi decisionali dell'Assemblea, che risultano assenti nei procedimenti interni all'Ufficio di Presidenza. Anche al Senato della Repubblica si adotta una procedura analoga a quella della Camera per l'approvazione del regolamento generale. L'art. 167 del Regolamento del Senato prevede che la Giunta per il Regolamento esamini le proposte di modifica e riferisca all'Assemblea. Quest'ultima, in applicazione dell'art. 64 della Costituzione e dell'art. 167, comma 5, del proprio Regolamento, delibera le modifiche a maggioranza assoluta dei suoi componenti.³¹⁶ Uno dei principali interrogativi sollevati in dottrina, soprattutto nel secolo scorso, riguarda la possibilità di poter considerare giuridiche e, di conseguenza, parte integrante dell'ordinamento giuridico dello Stato, le norme dei regolamenti parlamentari tanto generali quanto "minori".

Inoltre, è interessante esplorare il rapporto che questa fonte normativa, in qualsiasi modo definita, instaura con le altre fonti normative. Inoltre, è stata posta la questione circa l'esistenza di una materia parlamentare la cui regolamentazione sia stata riservata dalla Costituzione esclusivamente al regolamento parlamentare, analogamente a quanto avviene per quelle specifiche tematiche riservate alla legge formale come, per fare un esempio, l'organizzazione dei pubblici uffici (articolo 97). Ci si chiede poi se questa materia riservata comprenda tutte le questioni disciplinate nei regolamenti

³¹⁴ Cfr. S.M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, cit., p. 28 . C. Di Seri, *I regolamenti "minori"*, cit.

³¹⁵ C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*. cit., p. 145 ss.

³¹⁶ G. Lauricella, *Commento a "L'art. 64 della Costituzione"*, cit.

parlamentari e se, all'interno della "materia parlamentare", possano essere invece individuate specifiche aree in cui tale riserva operi in modo più rigido, oppure dove sia deducibile un obbligo per le Camere di regolarle tramite il regolamento parlamentare, senza lasciare margini di discrezionalità alle altre fonti dell'ordinamento. E, ancora più in generale, quale sia l'efficacia di questi atti normativi; se essi, a prescindere da eventuali rapporti di gerarchia con la legge formale, possano considerarsi in certa guisa equiparati alla legge e cioè atti aventi forza o valore di legge, così da consentire su di essi, a norma dell'articolo 134 della Costituzione, un autonomo sindacato della Corte costituzionale.³¹⁷

3. La natura giuridica dei regolamenti parlamentari

La questione relativa alla natura dei regolamenti parlamentari, ossia delle norme che disciplinano l'attività della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è stata al centro di un'ampia ed approfondita riflessione dottrinale, sviluppatasi nell'arco di oltre un secolo di studi giuridici.³¹⁸ L'analisi di tale profilo ha assunto particolare rilievo nell'ambito dell'indagine sull'autodichia del Parlamento, poiché, come si è visto, è nei regolamenti delle Camere che l'istituto trova la propria fonte.³¹⁹ Questi atti non solo hanno istituito gli organi competenti alla risoluzione delle controversie interne, in particolare quelle relative al personale, ma ne hanno definito anche le relative procedure³²⁰. Di conseguenza, la qualificazione giuridica del regolamento parlamentare incide direttamente sulla validità stessa dell'autodichia parlamentare.³²¹

Comprendere se il regolamento parlamentare possa essere qualificato come una vera e propria fonte del diritto, nonché chiarirne il rango all'interno del sistema delle fonti normative, rappresenta inoltre un passaggio essenziale per valutarne la sindacabilità.³²² In considerazione di ciò, si aggiunga che la questione relativa al riconoscimento dei regolamenti parlamentari quali fonti del diritto, si è collocata all'interno di un lungo percorso evolutivo che ha attraversato l'intera storia costituzionale italiana, rappresentando una tappa significativa nella transizione dall'esperienza statutaria all'ordinamento repubblicano.

³¹⁷ S. Traversa, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in Camera dei deputati, *Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*.

³¹⁸ S. Traversa, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in Camera dei deputati, *Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali*.

³¹⁹ S. M. Cicconetti, *Diritto parlamentare*, cit. L. Brunetti, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni"?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018

³²⁰ Cfr. Si veda Regolamento interno della Camera art 12 comma 3 ed il Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti Art 1 e seguenti <https://legislature.camera.it/files/regolamento/regolamento.pdf>. Analogamente al Senato è previsto: Art. 12, n. 1 del Regolamento del Senato ed il Regolamento interno degli Uffici e del personale del Senato della Repubblica. <https://www.senato.it/istituzione/il-regolamento-del-senato/capo-iii/articolo-12->.

³²¹ L. Brunetti, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni"?* cit.

³²² Corte cost., 6 maggio 1985, n. 154.

Durante la vigenza dello Statuto Albertino, come già osservato, l'art. 61 attribuiva a ciascuna Camera la potestà di adottare un proprio regolamento interno per disciplinare l'esercizio delle proprie attribuzioni.³²³ Il riferimento letterale all'aggettivo "interno", aveva indotto la dottrina maggioritaria del periodo statutario a riconoscere l'indispensabile prerogativa da parte di entrambe le Assemblee, «... non pure di farsi e modificarsi come credono il proprio regolamento interno, ma di operare sotto di esso, cioè di applicarlo ed interpretarlo nei casi singoli, senza tema o preoccupazione di alcun sindacato estraneo»³²⁴. In tale contesto si inserì il pensiero di Santi Romano, il quale, nella fase iniziale della sua riflessione, aveva negato ai regolamenti parlamentari natura giuridica, ritenendoli inidonei a configurarsi come vere e proprie fonti del diritto. Ciò in quanto venivano considerati privi dei caratteri di generalità e novità e fondati su un potere particolare, non riconducibile alla sovranità statale.³²⁵ Successivamente, con la maturazione della sua teoria istituzionalistica, Romano giunse a riconoscere ai regolamenti una validità giuridica limitata all'ordinamento interno delle Camere³²⁶. In questa prospettiva, i regolamenti parlamentari venivano intesi come «atti costitutivi di diritto in senso oggettivo», ma solo nell'ambito di una sfera di efficacia «speciale e interna», limitata cioè ai membri del collegio.³²⁷ Tale impostazione gettò un seme destinato a produrre effetti anche oltre il periodo statutario.³²⁸ riverberando i suoi effetti anche oltre il periodo statutario.

Con l'entrata in vigore della Costituzione del 1948, parte della dottrina giunse a riconoscere piena giuridicità, anche nell'ambito dell'ordinamento generale dello Stato, ad alcune, ma non a tutte, delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari³²⁹. In questa direzione si sviluppò, a partire dagli anni Cinquanta, una distinzione concettuale tra norme interne, destinate a operare esclusivamente all'interno dell'apparato parlamentare, e norme esterne, caratterizzate da una efficacia estesa anche

³²³ A. Ciervo, *Regolamento parlamentare*, in *Diritto on line*, Istituto della Enciclopedia Italiana Treccani, 2016.

³²⁴ F. Racioppi, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, p. 721.

³²⁵ Cfr. S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, n. 1, 1905, pp. 3-58, ora in Id., *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 213-258. Sulla teoria in base alla quale i regolamenti parlamentari non troverebbero il proprio fondamento giuridico sulla "generale sovranità", in quanto privi delle formalità necessarie, ossia la sanzione regia e l'emanazione da parte del monarca. Sul punto si veda anche Zanobini, G., *Le norme interne di diritto pubblico*, cit. p. 321 ss..

³²⁶ Di estremo interesse appare l'ultimo S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Giuffrè, Milano, 1947, p. 22: "Sono manifestazione di autonomia i regolamenti emanati da organi e istituti senza personalità che fanno parte integrante della struttura dello Stato: autonomia che concerne, nei rapporti meramente interni, le competenze di tali organi o istituti. I regolamenti di cui è parola non restano completamente fusi nell'unità dell'ordinamento statale, ma tuttavia ne sono elementi".

³²⁷ S. Romano, *Principi di diritto costituzionale generale*, cit.. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 52

³²⁸ L. Ciaurro, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018 secondo cui « il "seme era stato gettato" ».

³²⁹ T. Martines, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Studi sulle scienze giuridiche e sociali*, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1953.

all'ordinamento statale nel suo complesso.³³⁰ Si affermò così progressivamente, il riconoscimento della natura di vere e proprie fonti del diritto, dotate di efficacia erga omnes nei limiti soggettivi e oggettivi stabiliti³³¹.

Sulla scorta degli studi sulla teoria generale del diritto³³² l'attribuzione ai regolamenti parlamentari della qualifica di fonti del diritto è risultata difficilmente contestabile, in quanto essi presentano tutti i caratteri tipici che la scienza giuridica nel tempo ha riconosciuto alle fonti normative. In particolare, si individuano come requisiti essenziali la generalità, l'astrattezza, la novità³³³ e l'efficacia erga omnes.³³⁴ Sul primo versante, (quello della generalità, astrattezza e novità), i due regolamenti parlamentari contengono disposizioni di portata generale, applicabili in astratto ogniqualvolta si verifichi la fattispecie da essi prevista. Il loro ambito soggettivo di applicazione, inoltre, non si limita ai soli parlamentari, ma si estende anche ai dipendenti delle Camere, ai membri del Governo e a tutti quei soggetti che, a vario titolo, intrattengano rapporti con gli organi parlamentari, dentro e fuori la loro sede. In numerosi casi, i contenuti di tali regolamenti si configurano come innovativi e integrativi rispetto alle previsioni della Costituzione, contribuendo in questo modo allo sviluppo del diritto parlamentare.³³⁵ Sul piano formale si è assistito ad un progressivo avvicinamento dei regolamenti parlamentari alle forme di pubblicazione proprie delle fonti del diritto. La pubblicazione del regolamento del Senato nella Gazzetta Ufficiale il 7 luglio 1948, seppur successiva alla sua entrata in vigore e dunque con valore meramente notiziale, aveva rappresentato un primo passo in tal senso. Soltanto con la riforma regolamentare del 1971 fu introdotto l'obbligo di preventiva pubblicazione dei regolamenti di Camera e Senato, nonché delle loro modifiche, quale condizione di decorrenza della loro efficacia. E' inoltre necessario segnalare la recente pubblicazione in Gazzetta Ufficiale di regolamenti "minori", come quello per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati e quello relativo agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti,

³³⁰ Bon Valsassina distingue, a seconda dei contenuti, norme interne e norme esterne dei regolamenti parlamentari. Cfr. M. Bon Valsassina, *Sui regolamenti parlamentari*, Padova, Cedam, 1955, p. 8, al quale si deve la prima netta e compiuta distinzione dottrinale fra regolamento parlamentare (complesso delle autodeterminazioni di un'assemblea rappresentativa, attinenti alla propria organizzazione ed attività, facenti capo al diritto scritto) e diritto parlamentare, espressione comprensiva anche delle regole non scritte della correttezza e della prassi.

³³¹ F. Modugno, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta*, in *Rivista italiana di scienze giuridiche*, 1969, p. 197 ss.

³³² N. Bobbio, *Teoria generale del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, spec. capp. II e III, dove si individuano nella generalità, astrattezza, novità e efficacia erga omnes le caratteristiche essenziali delle norme giuridiche come fonti del diritto.

³³³ V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit. pp. 87 ss.

³³⁴ A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto*, Art. 1-9, cit., che insiste sull'efficacia erga omnes degli atti-fonte, prescindendo dal relativo contenuto, e dando perciò particolare rilievo all'aspetto della loro pubblicazione obbligatoria.

³³⁵ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p. 52

avvenuta per la prima volta il 19 ottobre 2009,³³⁶ sulla scorta della sentenza Savino c. Italia della Corte europea dei diritti dell'uomo.³³⁷ Ciò è emblematico soprattutto in quanto attribuisce alla materia parlamentare, in ordine alla organizzazione e alla disciplina dello *status* dei dipendenti o dei parlamentari, uno spazio più ampio, oltre i confini interni, trovando nella pubblicazione delle norme regolamentari nelle fonti di cognizione, quale la Gazzetta ufficiale, un elemento qualificante della esteriorità della norma.³³⁸

Questo progressivo riconoscimento, sia sul piano formale che sostanziale, del valore giuridico dei regolamenti parlamentari ha finito per riflettersi anche nelle posizioni assunte dalla giurisprudenza costituzionale. È in questo contesto che si inserisce la sentenza n. 120 del 2014, la quale ha segnato un punto di svolta. La Corte costituzionale ha affermato con chiarezza la piena giuridicità dei regolamenti parlamentari³³⁹ superando definitivamente le distinzioni tra norme “interne” ed “esterne” che avevano a lungo animato il dibattito dottrinale.³⁴⁰ Preso atto, dunque, della qualificazione dei regolamenti parlamentari come vere e proprie fonti del diritto, in cui «nessuno dubita seriamente della natura di norme giuridiche in senso proprio dei regolamenti parlamentari»³⁴¹, resta centrale interrogarsi sul contenuto e sull'estensione della riserva di competenza regolamentare. L'art. 64 Cost., in particolare, esprime chiaramente l'intento di attribuire al regolamento parlamentare un ruolo essenziale nella vita istituzionale delle Camere, pur limitandosi, dal punto di vista testuale, a stabilire che “Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”, senza fornire ulteriori indicazioni circa l'oggetto o i limiti di tale potere.³⁴² Nell'ambito del procedimento legislativo, la riserva a favore dei regolamenti parlamentari è espressamente sancita dall'articolo 72, comma 1, della Costituzione, il quale dispone che “*Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale*”. In quest'ambito, pertanto, è pacifico che i regolamenti parlamentari rappresentino le uniche fonti legittimate a disciplinare tali procedure, trattandosi di una riserva esclusiva che esclude l'intervento di fonti normative primarie

³³⁶ Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 aprile 2009 che ha posto in luce l'esigenza di maggiore trasparenza e garanzia di accessibilità delle norme regolamentari incidenti su situazioni giuridiche soggettive.

³³⁷ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.52

³³⁸ G. Lauricella, *Commento a “L'art. 64 della Costituzione”*, cit.

³³⁹ Secondo Corte Cost. sent. n. 120/2014 pt. 4.21 del “Considerato in diritto”, i regolamenti parlamentari non sono, «come nel lontano passato, fonti puramente interne. Essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica produttive di norme» e prosegue la Corte con un inciso significativo: «sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza».

³⁴⁰ L. Ciaurro, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit.

³⁴¹ T. Martines, G. Silvestri, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. Martines, G. Silvestri, C. Decaro, V. Lippolis, R. Moretti, *Diritto parlamentare*, 2ª ed., Milano, Giuffrè, 2011, pp. 37-50, segnalato in *Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali* (BPR), Camera dei Deputati.

³⁴² L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.58

diverse da quelle regolamentari assegnatarie della riserva.³⁴³ In particolare la Corte Costituzionale nella nota sentenza n. 78/1984 ha affermato : « [...] è riconosciuta, infatti, a ciascuna Camera la potestà di disciplinare il procedimento legislativo in tutto ciò che non sia direttamente ed espressamente già disciplinato dalla Costituzione. [...] Ciò significa che, relativamente alla disciplina del procedimento legislativo, i regolamenti di ogni Camera, in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria...»³⁴⁴

Ben più dibattuta è stata, invece, l'estensione della riserva di competenza al di fuori del procedimento legislativo, ossia per quelle materie che attengono al funzionamento interno, all'organizzazione amministrativa e ai rapporti con il personale delle Camere. In proposito una parte della dottrina ha tentato di distinguere, all'interno dei regolamenti parlamentari, tra disposizioni coperte da riserva e disposizioni che, non essendolo, potrebbero essere oggetto di disciplina anche da parte della legge ordinaria. La riserva sarebbe dunque limitata ad una sfera materiale più ristretta,³⁴⁵ e fuori da tale ambito continuerebbe ad operare il principio cronologico nel rapporto tra legge e regolamento³⁴⁶. Altri autori, invece, hanno considerato i regolamenti parlamentari "fonti costituzionalmente preferite"³⁴⁷ rispetto alla legge, sulla base della considerazione del carattere "relativo" della riserva, da cui deriverebbe l'ammissione della concorrenza tra fonti.³⁴⁸ Tuttavia, tale impostazione non sembrerebbe coniugarsi con i presupposti logici di alcune norme regolamentari che subordinano l'applicazione di norme dell'ordinamento generale a valutazioni di compatibilità con gli ordinamenti interni delle Amministrazioni parlamentari.³⁴⁹ Sulla base di questi elementi, la dottrina è finita con il riconoscere che l'area esclusiva di competenza del regolamento parlamentare, oltre che il procedimento legislativo³⁵⁰, riguardi tutta quella materia relativa al suo funzionamento interno, l'organizzazione e i rapporti con i propri apparati serventi, cioè l'amministrazione interna delle

³⁴³ Corte costituzionale, sent. n. 78/1984.

³⁴⁴ Corte cost., n. 78/1984, cit., pt. 4 del "Considerato in diritto", ove si afferma che «i regolamenti di ogni Camera, in quanto diretto svolgimento della Costituzione, sono esercizio di una competenza sottratta alla stessa legge ordinaria».

³⁴⁵ T. Martines, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, Pavia, Tipografia del Libro, 1952. A. Manzella, *Art. 64*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1986, pp. 7 ss.

³⁴⁶ G.G. Floridia, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2, 1986, pp. 270-292.

³⁴⁷ L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996.

³⁴⁸ cfr. A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 159 e ss., il quale nel sollevare numerosi dubbi di legittimità con riferimento ai regolamenti "minori" in materia di autodichia si sofferma sulle ipotesi di erosione dell'autonomia regolamentare da parte della legge ordinaria

³⁴⁹ Si veda, a titolo meramente esemplificativo, l'art. 1, comma 4, del Regolamento del Senato sul trattamento dei dati personali, ove si stabilisce che «Ove non espressamente disciplinato dalle fonti normative del Senato, il trattamento dei dati personali è effettuato secondo i principi posti dalla vigente normativa comunitaria e nazionale e in particolare dagli articoli da 1 a 22 del ... decreto legislativo n. 196 del 2003, in quanto applicabili all'ordinamento del Senato».

³⁵⁰ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit.

Camere, ossia tutto ciò che è necessario al corretto esercizio delle funzioni costituzionali del Parlamento.³⁵¹

In considerazione di tali argomentazioni, il regolamento parlamentare può essere quindi qualificato come atto normativo a competenza riservata, dotato di rango primario, capace di regolare in via esclusiva e autonoma l'ambito della "materia parlamentare"³⁵². Il regolamento parlamentare viene in tal modo ad avere una posizione analoga a quella della legge ordinaria; ciascuna di queste due fonti ha un proprio campo di competenza, ed in questo campo nessuna di esse è subordinata all'altra. In linea di principio, si dovrebbe ritenere che, qualora tali regolamenti si pongano in contrasto con la Costituzione, essi debbano poter essere sottoposti a sindacato da parte della Corte costituzionale.³⁵³ Nel loro combinato disposto, pertanto, gli artt. 64 e 72 Cost. individuerebbero un complesso di materie sottratte alla competenza della legge ed attribuite esclusivamente al Regolamento, per cui la dottrina è arrivata a configurare per ciascuna Camera un vero e proprio obbligo di approvare un proprio Regolamento.³⁵⁴ In questa prospettiva, ogni antinomia che si dovesse creare tra norma regolamentare e norma di legge sarebbe mero sintomo di un vizio di incompetenza o dell'una o dell'altra fonte.³⁵⁵ Si profilerebbe così «una riserva della fonte parlamentare che esclude ogni altra fonte dalla definizione o modifica delle norme che riguardano l'organizzazione e la funzione di ciascuna Camera».³⁵⁶ Permane, in ogni caso, il limite a qualsiasi intervento che travalichi dai confini dell'attuazione e dello sviluppo delle funzioni assegnate al Parlamento dalla Costituzione.³⁵⁷

Proprio alla luce della rilevanza dei limiti della potestà regolamentare sarebbe stato auspicabile un intervento chiarificatore da parte della Corte costituzionale. Tuttavia, la Corte pur richiamandosi espressamente alla «riserva di regolamento» parlamentare di cui all'art. 64, comma 1, Cost.³⁵⁸, non ha tracciato in modo chiaro e definitivo i confini materiali di operatività di questa riserva. In particolare, permangono zone d'ombra circa le materie nelle quali la potestà regolamentare possa

³⁵¹ In questa chiave si è ritenuto che l'area di competenza del regolamento parlamentare, oltre al procedimento legislativo, riguardi anche una serie di altri settori materiali, individuati come segue: 1) organi interni delle Camere (Presidente, ufficio di Presidenza, commissioni, giunte ecc.); 2) componenti delle Camere (diritti e doveri dei singoli parlamentari; loro organizzazioni in gruppi); 3) procedimenti relativi alle diverse funzioni parlamentari; 4) strutture di servizio e rapporti con i dipendenti delle Camere; 5) rapporti che occasionalmente possono instaurarsi tra le Camere e terzi estranei (cfr. G. Zagrebelsky, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I: *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, UTET, 1990).

³⁵² V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 289. A. Ciervo, *Regolamento parlamentare*, cit.

³⁵³ S. Traversa, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari* segnalato nella *Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali* (BPR), Camera dei Deputati

³⁵⁴ Con argomentazioni testuali v. in particolare V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 141

³⁵⁵ A. Ciervo, *Regolamento parlamentare*, cit.

³⁵⁶ G. Lauricella, *Commento a "L'art. 64 della Costituzione"*, cit.

³⁵⁷ Id., *Commento a "L'art. 64 della Costituzione"*, cit.

³⁵⁸ Ad esempio, Corte cost. n. 231 del 1975, secondo cui tale riserva rappresenta una manifestazione dell'autonomia organizzativa e normativa derivante dall'indipendenza delle Camere. Si vedano anche: Corte cost. n. 9 del 1959; Corte cost. n. 154 del 1985; Corte cost. n. 120 del 2014.

dirsi “esclusiva” rispetto alla legge, e quelle in cui, al contrario, essa debba ritenersi concorrente o recessiva.

Nella sentenza n. 237 del 2022, la Corte Costituzionale, è sembrata peraltro avvicinarsi alla lettura volta a privilegiare, al di fuori del procedimento legislativo, il principio cronologico. Con riferimento alla disciplina dei vitalizi, tradizionalmente affidata a regolamenti «minori»³⁵⁹, la Corte ha affermato che la riserva di regolamento assumerebbe «carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo»³⁶⁰, mentre «con riferimento ad altri settori del diritto parlamentare resta demandata alla discrezionalità del Parlamento la scelta della fonte più congeniale alla materia da trattare». ³⁶¹ Questo implica che, fuori dal perimetro strettamente connesso all’attività legislativa delle Camere, la potestà regolamentare parlamentare non si impone come fonte esclusiva, ma può coesistere con la fonte legislativa, subendo in taluni casi l’effetto di abrogazione o superamento in forza della successione temporale di alcune norme .

In questo quadro, la riserva di regolamento si rivela parziale e selettiva, pienamente operativa solo laddove sia in gioco la tutela dell’autonomia funzionale dell’organo legislativo, e più flessibile altrove, in ragione della necessità di bilanciamento con altri interessi e fonti normative.

4. Giustiziabilità dei regolamenti parlamentari alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale

L’analisi finora svolta si è focalizzata soprattutto sulle riflessioni dottrinali riguardanti la natura dei regolamenti parlamentari, con l’obiettivo di coglierne le specificità che, nel corso del tempo, sono emerse nella letteratura giuridica. L’indagine ha permesso di ricostruire l’evoluzione teorica sviluppata intorno a tali atti, mettendo in luce come essi siano stati progressivamente riconosciuti quali fonti normative dotate di autonomia rispetto alla legge, ma pur sempre inserite nel sistema delle fonti del diritto.

A questo punto, l’attenzione si sposta sugli approdi giurisprudenziali della Corte costituzionale, che in parte hanno recepito, in parte consolidato e talvolta persino superato le elaborazioni dottrinali. L’obiettivo è comprendere in che misura il giudice delle leggi abbia contribuito a definire il ruolo e la portata dei regolamenti parlamentari nell’ambito della cornice ordinamentale , chiarendone la natura giuridica e il regime di sindacabilità, ossia la possibilità di un controllo, diretto o indiretto,

³⁵⁹ Corte cost., n. 237/2022 , pt. 2.1 del “Ritenuto in fatto ”.

³⁶⁰ Corte cost., n. 237/2022 , pt. 5.2.3 del “Considerato in diritto”.

³⁶¹ Corte cost., n. 237/2022 , pt. 5.2.3 del “Considerato in diritto”.

sulla loro conformità alla Costituzione. In questa prospettiva si analizzerà se i regolamenti parlamentari possano essere qualificati come atti aventi forza di legge e, in quanto tali, sottoponibili ad un sindacato autonomo di legittimità costituzionale.³⁶²

Sin dalle sue prime sentenze, la Corte costituzionale, ha contribuito al superamento della teoria dell'insindacabilità degli "interna corporis", determinando il venir meno di quello che, con una nota espressione coniata alla fine degli anni Cinquanta, è stato definito un "antico feticcio" risalente all'esperienza statutaria.³⁶³ Con la sentenza n. 9/1959, i cui esiti erano già stati in parte anticipati dalla precedente decisione n. 3/1957³⁶⁴, la Corte Costituzionale si è dichiarata competente a giudicare sull'osservanza del procedimento di formazione di una legge, attraverso l'interpretazione dell'art. 72 della Costituzione, assunto come unico parametro cui far riferimento. Diversamente quando si tratta di interpretare una disposizione del regolamento parlamentare, la Corte ha precisato che «*riguarda una norma, sull'interpretazione della quale, essendo stata posta dalla Camera nel suo regolamento esercitando la facoltà ad essa attribuita dall'art. 72 della Costituzione, è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera*».³⁶⁵ In tal modo il giudice delle leggi ha stabilito la propria competenza a valutare la conformità del procedimento legislativo rispetto alle norme con le quali la Costituzione regola direttamente tale procedura, ma non anche il mancato rispetto delle disposizioni contenute nei regolamenti parlamentari. Si è così riconosciuto che l'unico *giudice* della legittimità dei regolamenti parlamentari, pure laddove a questi ultimi il testo costituzionale espressamente rinvii, è la stessa Camera, in nome di quell'autonomia riservata e garantita dalla Costituzione.³⁶⁶ Secondo la Corte, infatti, l'autonomia costituzionale delle Camere deve avere limiti precisi, ascrivibili all'organizzazione interna, alla disciplina del funzionamento dei due rami del Parlamento, e, con particolare riferimento al procedimento legislativo, la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. In questi casi, le Camere non solo possono stabilire regole proprie, ma devono anche interpretarle e applicarle in autonomia, per tutelare la propria indipendenza.³⁶⁷ Tale ricostruzione,

³⁶² G. Lauricella, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento "maggiore" e regolamenti "minori", in ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, n. 9, 23 settembre 2019, pp. 1-26

³⁶³ P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 240 ss. Su tale sentenza cfr. anche F. Pierandrei, *Attività "interne" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1959, I, p. 1020 ss.; G. Amato, *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giur. cost.*, 1961, p. 855 ss.

³⁶⁴ C. cost., n. 9/1959 pt. 2 del "Considerato in diritto" in cui si afferma che « nella competenza di giudicare sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi, attribuita alla Corte dallo art. 134 della Costituzione, rientra senza dubbio ed anzi in primo luogo quella di controllare l'osservanza delle norme della Costituzione sul procedimento di formazione delle leggi: in tal senso si è già affermato l'orientamento della Corte (sentenze n.3 e 57 del 1957) ».

³⁶⁵ C. cost., n. 9/1959 pt. 2 del "Considerato in diritto".

³⁶⁶ L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit., p.56

³⁶⁷ Vedi T. F. Giupponi, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, 3 luglio 2014, disponibile su www.forumcostituzionale.it

verrà confermata dalla giurisprudenza successiva della Corte in materia, con particolare riferimento ad alcune importanti decisioni sull'autonomia regolamentare, sull'autonomia contabile e sulla stessa autodichia (sentt. nn. 129/1981, 78/1984, 154/1985, 379/1996).

La decisione con cui la Corte ha però affrontato esplicitamente, nel giudizio in via incidentale, la questione della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, rimane la n. 154/1985, considerata un vero e proprio “key case” riguardante il controllo di legittimità costituzionale sui regolamenti parlamentari. La questione, era stata sollevata d'ufficio dalla Corte di Cassazione tramite apposite ordinanze³⁶⁸, con le quali si chiedeva di valutare la legittimità costituzionale dell'art. 12, n. 1, del Regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e dell'art. 12, n. 3, del Regolamento della Camera dei Deputati, approvato il 18 febbraio 1971. L'oggetto del dubbio di costituzionalità riguardava la norma che attribuiva alle Camere la possibilità di avvalersi dell'autodichia per dirimere le controversie riguardanti i rapporti di impiego con i propri dipendenti. I parametri presi come riferimento erano invece gli artt. 24, 113, 101, comma secondo, e 108, comma secondo, Cost. Risultando identiche le norme impugnate, identici i parametri costituzionali invocati, e pertanto identica la questione sollevata, le tre cause venivano riunite e decise con unica pronuncia.³⁶⁹

Il giudice delle leggi dichiarò inammissibile la questione di legittimità costituzionale, in quanto i regolamenti parlamentari che, nel caso specifico, prevedevano, e tutt'ora prevedono, l'autodichia sui dipendenti, non rientravano tra gli atti aventi forza di legge ai sensi dell'art. 134 Cost.³⁷⁰ Tale disposizione, infatti, attribuisce alla Corte costituzionale il compito di pronunciarsi «sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni» omettendo del tutto qualsiasi riferimento ai regolamenti parlamentari tra le fonti oggetto di sindacato di legittimità costituzionale. La Corte evidenzia infatti che «*formulando tale articolo, il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema*». ³⁷¹ Alla base del ragionamento della Corte vi è l'assunto secondo cui è

³⁶⁸ 1) Corte di Cassazione, ord. 31 marzo 1977, ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto da *Micone Enzo c. Amministrazione del Senato della Repubblica*, n. 408 reg. ord. 1977, in *G.U.* n. 299 del 1977; 2) Corte di Cassazione, ord. 10 luglio 1980, procedimenti civili riuniti *Camera dei Deputati c. Russi Luciano e Russi Luciano c. Camera dei Deputati*, n. 315 reg. ord. 1981, in *G.U.* n. 269 del 1981; 3) Corte di Cassazione, ord. 10 luglio 1980, proc. civ. *Camera dei Deputati c. Muscariello Franco*, n. 316 reg. ord. 1981, in *G.U.* n. 269 del 1981.

³⁶⁹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 154/1985, “Considerato in diritto,” pt. 1.

³⁷⁰ L. Brunetti, *Autodichia delle Camere: una “deroga” a un principio “che non conosce eccezioni”?* cit.

³⁷¹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 154/1985, “Considerato in diritto,” pt. 5.1

«nella logica di tale sistema che alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost..»³⁷².

Sulla base dell'argomentazione sviluppata dalla Corte i Regolamenti del Parlamento, svolgimento diretto dell'art. 64, primo comma, Cost., hanno una specificità e portata che ne impedisce la sindacabilità, a meno che, osserva il Giudice delle leggi, non si voglia negare che «la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le garanzie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere».³⁷³ Secondo la Corte, in sostanza l'indipendenza del Parlamento richiede che nessun altro potere possa interferire nelle competenze che gli sono attribuite dalla Costituzione³⁷⁴; ne deriva, di conseguenza, un limite all'intervento della giurisdizione esterna sugli atti delle Camere.³⁷⁵ Nonostante dal punto di vista tecnico, si trattasse di una mera dichiarazione di inammissibilità, tale pronuncia ha confermato, seppur in modo implicito, l'esistenza di un sistema di giustizia domestica operante all'interno delle assemblee parlamentari per le controversie con i propri dipendenti.³⁷⁶

Su questo stesso solco interpretativo, a quasi trent'anni di distanza, in un contesto politico e istituzionale profondamente diverso, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2014, è tornata a pronunciarsi sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari nel giudizio di legittimità sulle leggi. Il fatto che la Corte costituzionale, nella sentenza 120/2014, fosse stata nuovamente chiamata ad affrontare la questione della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari in sede di giudizio in via incidentale deriva anche, in parte, dall'influenza della pronuncia 28.4.2009, *Savino e altri c. Italia* della Corte europea dei diritti dell'uomo³⁷⁷.

In tale occasione la Corte di Strasburgo aveva esaminato, alla luce dell'art. 6 CEDU, gli organi di autodichia della Camera dei Deputati, in due cause differenti, l'una relativa a controversie di lavoro promosse dai suoi dipendenti, l'altra riguardante il ricorso promosso da alcuni candidati esclusi

³⁷² Corte Costituzionale, Sentenza n. 154/1985, "Considerato in diritto," pt. 5.1

³⁷³ Corte Costituzionale, Sentenza n. 154/1985, "Considerato in diritto," pt. 5.1

³⁷⁴ L. Brunetti, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni"?*, cit., p. 6, dove si richiama A.M. Sandulli, che descriveva l'autodichia non come esercizio di giurisdizione statale ai sensi dell'art. 102 Cost., bensì come «autocrazia» dell'ordinamento delle Camere: l'autodichia parlamentare non era, quindi, una "giurisdizione", ma l'espressione della sovranità del Parlamento, che garantiva l'assoluta indipendenza dell'organo; l'ordinamento delle Camere veniva, fondamentalmente, ancora considerato un ordinamento separato da quello generale dello Stato. Sul punto, Corte cost., sent. 23 maggio 1985, n. 154, *Considerato in diritto*, pt. 1..

³⁷⁵ G. Lauricella, *Commento a "L'art. 64 della Costituzione"*, cit.

³⁷⁶ Su tale pronuncia, ex multis: G. Gemma, *Regolamenti parlamentari: una «zona franca» nella giustizia costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1985, n. 8, p. 1775 ss.; S. M. Cicconetti, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, n. 6, p. 1411 ss.; N. Occhiocupo, "Sovranità" delle Camere e "diniogo di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. amm.*, 1986, n. 2, p. 245 ss.; G.G. Floridia, *Finale di partita*, cit., p.270 ss.

³⁷⁷ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, "Considerato in diritto," pt. 1.6

dalla prova orale di un concorso bandito dalla Camera stessa, a seguito di una valutazione operata da una commissione interna. Pur riconoscendo che i regolamenti parlamentari costituiscono espressione dell'autonomia delle Camere, garantita dall'art. 64, comma 1, della Costituzione, i giudici sovranazionali avevano tuttavia riscontrato una violazione dell'art. 6 CEDU, in relazione al principio di imparzialità, ritenendo inadeguata, la composizione degli organi giurisdizionali interni coinvolti. In particolare, il problema giuridico dell'intera vicenda consisteva nel fatto che il giudizio interno della Camera fosse stato affidato «... a quegli stessi deputati che avevano partecipato all'adozione degli atti impugnati»³⁷⁸, determinando così, ad avviso della Corte europea dei diritti dell'uomo, una violazione dell'art. 6 CEDU. Contemporaneamente, gli stessi giudici sovranazionali avevano avuto cura di affermare che non fosse loro compito indicare quali soluzioni adottare, al fine di rendere la composizione della Sezione giurisdizionale della Camera dei Deputati in linea con i principi della CEDU.

Per effetto della sentenza *Savino*, pertanto, la Camera aveva immediatamente (luglio del 2009) modificato gli artt. 12, 153-ter e 154 del proprio Regolamento, relativi alla tutela giurisdizionale interna e, in particolare, alla propria composizione, adeguandosi in questo modo a quanto deciso dalla stessa Corte³⁷⁹. Questo precedente della Corte di Strasburgo, ha rivestito un'importanza particolare, in quanto ha consentito di vedere sotto una diversa prospettiva le conclusioni a cui la Corte costituzionale è giunta nella sentenza n. 120/2014. Con tale decisione la Corte era tornata a pronunciarsi sulla questione della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, a seguito dell'ordinanza di rimessione delle S.U., avente ad oggetto, ancora una volta, l'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica³⁸⁰ nella parte in cui attribuisce a quest'ultimo l'autodichia sui propri dipendenti. L'iniziativa delle Sezioni Unite mirava chiaramente a rimettere in discussione, in un contesto storico profondamente mutato, il principio dell'intangibilità dei regolamenti parlamentari, valorizzando, in tal senso, il precedente tracciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza *Savino e altri c. Italia*.

Rispetto alla precedente sentenza (n. 154/1985) presenta profili di continuità ed allo stesso tempo rilevanti novità in quanto le due pronunce «motivano assai diversamente» l'inammissibilità, «in dipendenza di un cambiamento, nel frattempo intervenuto, quanto ai rapporti tra istituzioni e

³⁷⁸ L. Pesole, *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2010, p. 7.

³⁷⁹ Per approfondimenti, si veda C. Fasone, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *DPCE – Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, pp. 1074 ss.

³⁸⁰ Cfr., R. Ibrido, «*In direzione ostinata e contraria*». *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC – Associazione italiana dei costituzionalisti*, n. 3, 2014, pp. 1 ss.

società».³⁸¹ La Corte costituzionale, innanzitutto, ribadisce l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, che, benché ora considerati (elemento di novità rispetto al passato) «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»³⁸² continuano a non ricadere tra gli atti sottoponibili al giudizio di legittimità costituzionale. Ciò in quanto «non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte»³⁸³

Quindi, nonostante il superamento della tesi della natura meramente interna delle norme dei regolamenti parlamentari e la loro definitiva consacrazione quali norme costitutive dell'ordinamento generale dello Stato, la Corte si attesta, come nella precedente pronuncia, al dato *letterale* della norma costituzionale per affermare l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Questa volta però, a differenza del passato, non va alla ricerca di appigli in «*motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative*»³⁸⁴ ma si affida invece alla «ragion d'essere attuale e di diritto positivo»³⁸⁵. In sostanza la Corte si allontana dall'argomento storico dell'«indipendenza guarentigiata»³⁸⁶, basando invece il proprio ragionamento esclusivamente su elementi di diritto positivo tratti dall'art. 134 Cost. nonché dal principio della «garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere»,³⁸⁷ nella quale si rinviene «la ratio dell'insindacabilità»³⁸⁸. È la stessa Corte costituzionale, infatti, ad affermare che «nel sistema delle fonti delineato dalla stessa Costituzione, il regolamento parlamentare è espressamente previsto dall'art. 64 come fonte dotata di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire»³⁸⁹. In altri termini, la materia parlamentare si colloca all'interno di una sfera di competenza riservata esclusivamente all'atto regolamentare di ciascuna Camera, che preclude l'intervento di qualsiasi altra fonte normativa nella definizione o modifica³⁹⁰ delle disposizioni

³⁸¹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit. ; L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p.196

³⁸² Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁸³ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁸⁴ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁸⁵ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁸⁶ Corte Costituzionale, Sentenza n. 154/1985, «Considerato in diritto», pt. 5.1

³⁸⁷ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁸⁸ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁸⁹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2.

³⁹⁰ G. Lauricella, *Commento a "L'art. 64 della Costituzione"*, cit. *il quale continua* «il regolamento parlamentare, sul piano della *forza passiva*, si atteggia alla stregua di una norma costituzionale, attesa la sua capacità di resistenza di fronte a qualsiasi altro tipo di atto che ne tentasse la modifica».

relative all'organizzazione e al funzionamento delle Assemblee legislative; una distinzione che si riflette anche sul piano del giudizio di legittimità.³⁹¹

Occorre pertanto sottolineare che i regolamenti parlamentari, pur essendo atti normativi con efficacia esterna, in ragione della loro specificità, non possono essere oggetto del sindacato di legittimità del giudice amministrativo, né del giudice costituzionale.³⁹² La valutazione di conformità costituzionale di tali atti è infatti demandata agli stessi organi interni, che intervengono sia nella fase di adozione che in quella di modifica degli stessi. È la Giunta per il regolamento (sia alla Camera dei deputati, sia al Senato della Repubblica) a svolgere un ruolo centrale in questo ambito, proponendo modifiche, formulando pareri interpretativi e risolvendo eventuali conflitti di competenza tra le commissioni parlamentari.³⁹³ Dunque, «il regolamento parlamentare si pone come atto (giuridicamente) autonomo ma *effettivamente* politico, e, in quanto tale, lasciato svincolato dal controllo giurisdizionale di legittimità, anche perché la sua *conformità alla Costituzione* è ritenuta *presupposta*, garantita – almeno in teoria – dalla stessa interpretazione autentica operata dagli organi interni alle stesse Camere».³⁹⁴

In linea con quanto appena affermato, la «partita» della sindacabilità dei regolamenti parlamentari sembrava essere terminata.³⁹⁵ Tuttavia, la Corte costituzionale, pur affermando la propria estraneità rispetto al controllo diretto sui regolamenti parlamentari³⁹⁶, ha riconosciuto nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato l'unico strumento idoneo a legittimare un suo intervento in materia. In questo modo la Corte è arrivata ad esercitare, seppur solo indirettamente, forme incisive di controllo sulla disciplina posta dai regolamenti di Camera e Senato.³⁹⁷ Ciò si spiega con il fatto che

³⁹¹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, «Considerato in diritto», pt. 4.2. «I regolamenti parlamentari *non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge»*, che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità rimesso a questa Corte»

³⁹² G. Lauricella, *Commento a “L'art. 64 della Costituzione”*, cit. *il quale continua* «Una fonte-atto, dunque, che si colloca in uno spazio tra la norma costituzionale e l'atto amministrativo, rivelando la sua tipicità e, conseguentemente, la sua incondizionabilità, che ne determina un'applicabilità secondo la specifica competenza, garantita dall'autonomia riconosciuta dalla riserva costituzionale».

³⁹³ Vedi: Regolamento della Camera dei deputati, art. 16, comma 2; Regolamento del Senato della Repubblica, art. 167, commi 2 e 3.

³⁹⁴ G. Lauricella, *Commento a “L'art. 64 della Costituzione”*, cit. *il quale continua* «D'altro canto, sarebbe difficile persino accedere all'idea di affidare il sindacato di legittimità costituzionale agli organi interni giurisdizionali dell'*autodichia*. Sarebbe come ammettere una forma di sindacato di legittimità costituzionale decentrato o speciale, peraltro, non richiamato o previsto dallo stesso regolamento parlamentare né, tantomeno, dalla Costituzione».

³⁹⁵ Floridia, *Finale di partita*, cit., pp. 270-292.

³⁹⁶ Per approfondimenti, v: L. Testa, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in www.federalismi.it, 14 maggio 2014; A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014. R. Dickmann., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014.

³⁹⁷ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit. G. Brunelli, *La genesi del sindacato di costituzionalità sul vizio formale della legge. Premesse dottrinali e giurisprudenza degli anni '50*, in *Quaderni fiorentini per la storia del*

solo attraverso strumento processuale e la Corte può verificare se l'autonomia parlamentare abbia oltrepassato i propri confini, invadendo le prerogative del potere giudiziario o compromettendo il diritto di difesa costituzionalmente garantito³⁹⁸. Sul punto, la Corte afferma infatti che, «anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili [...] L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili». ³⁹⁹ Tale pronuncia apre quindi la strada ad una forma di controllo più stringente sugli atti della Camera, a garanzia del « diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.) e dell'attuazione dei principi inderogabili in materia di giurisdizione (art. 108 Cost.) ». ⁴⁰⁰ Questa apertura nei confronti dell'utilizzo del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato come possibile strumento di controllo sulle prerogative parlamentari si è però rivelata in gran parte deludente.

A partire dall'ordinanza n. 17 del 2019, si è infatti assistito all'avvio di una consistente serie di conflitti di attribuzione promossi da singoli parlamentari, i quali sono quasi sempre dichiarati inammissibili, sulla base del principio secondo cui «non possono trovare ingresso nei giudizi per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato le censure che riguardano esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari e delle prassi di ciascuna Camera» ⁴⁰¹ In questo modo, la Corte ha inteso riprodurre anche nell'ambito dei conflitti di attribuzione, pur con i necessari adattamenti e non senza difficoltà, la distinzione tra violazioni della Costituzione, che restano sindacabili, e violazioni dei regolamenti parlamentari, che invece sfuggono al suo controllo, ricalcando così l'impostazione già adottata a partire dalla sentenza n. 9 del 1959 con riferimento ai giudizi di legittimità sulle leggi. ⁴⁰²

Prima ancor dell'ondata di ordinanze del 2019, ma con riguardo a una questione parzialmente diversa, la Corte costituzionale con la sentenza n. 213 del 2017, era tornata a ribadire, anche se non in modo diretto, la sua estraneità a giudicare, sotto il profilo della legittimità costituzionale, atti quale il regolamento parlamentare o sue norme non espressamente indicati dall'art. 134 della Costituzione. Un'affermazione “non diretta”, in quanto la questione di legittimità costituzionale era stata sollevata

pensiero giuridico moderno, Padova, CEDAM, 2016, pp. 87-108 ; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, pp. 2103-2110.

³⁹⁸ G. Lauricella, *Commento a “L'art. 64 della Costituzione”*, cit.

³⁹⁹ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120/2014, “Considerato in diritto,” pt. 4.4 che richiama la precedente sentenza n. Corte cost., sent. 11 dicembre 1996, n. 379 ove si afferma che «la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato [...] assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto»

⁴⁰⁰ Corte Costituzionale, Sentenza n. 120 del 2014, Considerato in diritto, punto 4.4. Per una completa ricostruzione si veda L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p.199

⁴⁰¹ Ord. n. 17 del 2019; e poi ordd. n. 86 del 2020, nn. 186 e 193 del 2021;

⁴⁰² L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit.

, con ordinanze del 10 dicembre 2014 del 3 marzo 2015 dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati (organo di primo grado di giurisdizione “interna”), nei confronti di una legge⁴⁰³, poi, di fatto, recepita dalla impugnata delibera 4 giugno 2014, n. 87, dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati. Tale delibera applicava la riduzione anche agli ex dipendenti della Camera, richiamando la legge mediante un rinvio di tipo recettizio. In questo contesto, la delibera dell’Ufficio di Presidenza si configurava come un atto normativo interno che dava attuazione a una norma statale, senza tuttavia divenire essa stessa oggetto diretto della questione di legittimità costituzionale. La Corte, infatti, ha ritenuto ammissibile la questione in quanto rivolta nei confronti di una legge ordinaria statale, ribadendo così, implicitamente, la propria carenza di competenza a giudicare atti di natura regolamentare parlamentare non contemplati tra le fonti sottoponibili al suo controllo ai sensi dell’art. 134 Cost. In questo contesto, ciò che ha assunto particolare rilievo, è il riconoscimento, da parte della Corte costituzionale, della legittimazione della Commissione giurisdizionale della Camera a sollevare, in qualità di giudice a quo, una questione di legittimità costituzionale: un riconoscimento che comporta la sostanziale equiparazione della giurisdizione interna delle Camere con le altre giurisdizioni previste dall’ordinamento, dando così coerenza a quanto già affermato, seppur in modo implicito, a partire dalla sentenza n. 120 del 2014, circa la natura giurisdizionale dell’autodichia.⁴⁰⁴

A conclusione del percorso ricostruttivo fin qui tracciato, appare significativo osservare che se « dal 1985 al 2014 la sopravvivenza del contenzioso domestico si è fondata su un problema “processuale” (legato all’insindacabilità della fonte regolamentare ai sensi dell’art. 134 Cost.), dal 2017 le giurisdizioni domestiche avevano aspirato ad una propria cornice di diritto sostanziale, volta ad esorcizzare le numerose e severe critiche avanzate nel tempo dalla prevalente letteratura »⁴⁰⁵ In altri termini, se in origine la giustificazione dell’autodichia, cioè del mantenimento della giurisdizione interna alle Camere, si basava principalmente su un argomento di natura processuale, legato al problema di competenza ex art. 134 Cost, dal 2017 in poi, la prospettiva cambia: la Corte cerca di attribuire all’autodichia un fondamento sostanziale, cioè una giustificazione più robusta, legata alla tutela dell’autonomia parlamentare e alla natura stessa delle funzioni delle Camere. Questa evoluzione è finalizzata a rispondere alle forti critiche dottrinali che, negli anni, avevano denunciato

⁴⁰³ Legge 27 dicembre 2013, n. 147, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)*, in *G.U.* n. 302 del 27 dicembre 2013, che stabiliva un “contributo di solidarietà” a carico di pensionati con reddito alto, ritenuto in violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

⁴⁰⁴ Sul punto: S. Gattamelata, *Autodichia: il giudice domestico è incompatibile con la Costituzione?* in *Amministrativamente*, 1/2014; A. Lo Calzo, *Il principio di unicità della giurisdizione e la giustizia domestica delle Camere*, in *www.Federalismi.it*, 14 maggio 2014, p. 11 ss.; G. Lauricella, *La riserva di regolamento parlamentare*, cit.

⁴⁰⁵ Francesco Dalla Balla, *Un tagliando all’autodichia. Prime note a margine di Corte cost., sentenza n. 65 del 2024*, in “Osservatorio Costituzionale”, fasc. 4/2024, 6 agosto 2024.

il deficit di garanzie dell'autodichia rispetto ai principi di imparzialità e indipendenza del giudice (art. 111 Cost. e art. 6 CEDU)⁴⁰⁶.

5. Il polipo regolamentare: tentacoli oltre il perimetro. Forza espansiva dell'autodichia e la sua perimetrazione nei confronti dei soggetti "terzi"

L'autodichia parlamentare ha mostrato, sin dalla sua prima formalizzazione regolamentare⁴⁰⁷ una chiara propensione ad ampliare progressivamente il proprio ambito di applicazione. Sebbene l'art. 12, comma 3, del regolamento maggiore della Camera, si riferisse espressamente ai «ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti», circoscrivendo così, almeno in apparenza, la portata della giustizia domestica ai soli rapporti di lavoro già instaurati, l'art. 1, comma 2, del regolamento minore⁴⁰⁸ ne aveva ampliato la portata anche ai rapporti di lavoro potenziali, riconoscendo così la possibilità di proporre ricorso anche ai soggetti partecipanti ai concorsi per l'accesso a tali ruoli.⁴⁰⁹

Questa estensione del raggio di azione della giustizia domestica aveva inoltre ricevuto il riconoscimento della Corte di cassazione che ne aveva giustificato la legittimità sulla base della considerazione che «[I]a determinazione dei criteri di scelta dei propri dipendenti e le procedure di ammissione sono [...] espressione di quella stessa autonomia riconosciuta [...] ai due rami del Parlamento sui rapporti costituiti con i propri dipendenti» e, inoltre, che «[s]e l'autonomia del Parlamento può essere lesa qualora altri poteri ingeriscano nei rapporti che intrattiene con i suoi dipendenti, con pari ragione tale lesione può prodursi qualora si ammetta che organi estranei al Parlamento giudichino sui rapporti "in fieri"»⁴¹⁰.

Pur in presenza di tale riconoscimento offerto dalla giurisprudenza, l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, decise di intervenire, a distanza di dieci anni, per consolidare l'integrazione della portata precettiva del regolamento generale, così come definita dal regolamento di procedura.⁴¹¹

⁴⁰⁶ Per approfondimenti: A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁴⁰⁷ Cfr. L. Gianniti, N. Lupo, *Corso di diritto parlamentare*, cit.; F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit.

⁴⁰⁸ L'art. 1, comma 2, del regolamento minore a cui si fa riferimento è contenuto nel Regolamento recante norme di procedura per i ricorsi concernenti lo stato giuridico ed economico del personale, approvato con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati in data 25 novembre 1988. Questo regolamento è noto come "regolamento minore" perché integra e specifica le disposizioni del Regolamento di tutela del 2 marzo 1988 detto anche "regolamento maggiore". Reperibile sul sito *Camera dei deputati – Conoscere la Camera* (testo coordinato con le modifiche dell'Ufficio di Presidenza del 3 agosto 2022, G.U. Serie generale n. 229 del 30 settembre 2022)

⁴⁰⁹ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.p.45

⁴¹⁰ Cass, civ, sez, un, 18 febbraio 1992, n. 1993.

⁴¹¹ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.p.46

Con una modifica dell'art. 12 del regolamento generale, infatti, il legislatore interno attribuì all'Ufficio di Presidenza la competenza su «[...] i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima» (art. 12, comma 3, lett. f).⁴¹²

Sulla base della disposizione indicata, l'Ufficio di Presidenza adottò il «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti»⁴¹³, istituendo un apposito Consiglio di giurisdizione, quale organo competente a giudicare in primo grado le suddette controversie. Di conseguenza, in presenza di un ricorso avverso un atto di una gara d'appalto indetta dalla Camera, il giudice amministrativo dovette dichiarare il proprio difetto di giurisdizione, riconoscendo la competenza dell'organo interno ai sensi del nuovo regolamento.⁴¹⁴ Risulta dunque evidente come l'estensione del potere di autodichia alle controversie promosse da soggetti terzi ed aventi ad oggetto atti di natura amministrativa privi di connessione con il rapporto di lavoro del personale, fosse stato recepito e formalizzato all'interno del livello normativo più alto dell'ordinamento della Camera. In tale ambito vennero ricompresi, in particolare, i ricorsi concernenti le procedure di gara per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, segnando così un'esplicita espansione del perimetro della giustizia domestica.⁴¹⁵

A differenza di quanto era avvenuto presso la Camera, il Regolamento del Senato non stabilì alcuna disposizione che estendesse l'autodichia anche alle controversie instaurate da soggetti terzi, ossia a quelle aventi ad oggetto atti non riconducibili ai rapporti con il personale dipendente. In assenza di una norma interna che attribuisse esplicitamente al Senato una competenza giurisdizionale autonoma su tali materie, il giudice amministrativo, aveva pertanto continuato a riconoscersi competente in relazione alle gare d'appalto indette dal Senato.⁴¹⁶ Tale differenza di disciplina tra i due rami del Parlamento venne superata alcuni anni dopo, quando il Senato adottò il «Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non

⁴¹² Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, 16 dicembre 1998, reperibile nel testo consolidato sul sito *Camera dei deputati – Conoscere la Camera* (testo coordinato con modifiche dell'Ufficio di Presidenza del 3 agosto 2022, in *G.U. Serie generale*, n. 229, 30 settembre 2022).

⁴¹³ Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati 22 giugno 1999, n. 155, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera del 22 giugno 1999, pubblicata in *G.U., Serie generale*, n. 147 del 25 giugno 1999.

⁴¹⁴ Cfr., tra le altre, TAR Lazio, Roma, Sez. I, 21 dicembre 1999, n. 3863; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 4 febbraio 2000, n. 698; TAR Lazio, Roma, Sez. I, 20 aprile 2005, n. 2905.

⁴¹⁵ Su tale espansione cfr. criticamente E. Lehner, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, n. 1, p. 47 ss..

⁴¹⁶ In questo senso TAR Lazio, sez. I, 11 febbraio 2006, n. 1030, nonché Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3008. Sulla giurisdizione domestica nei rapporti degli organi costituzionali con i terzi, con particolare riferimento alle procedure di scelta del contraente, cfr. G. Canale, *Una breccia nel fortino dell'autodichia*, in M. Boni (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, cit., p. 174 ss.

concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento»⁴¹⁷, riconoscendo così l'esigenza di dotarsi di una specifica regolamentazione in materia di tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non riguardanti il personale dipendente né le procedure di selezione dello stesso.

La giurisprudenza amministrativa prese così atto del nuovo assetto normativo, ritenendo che, con l'adozione della nuova disciplina, anche il Senato si fosse uniformato alla Camera nell'attribuire alla propria giurisdizione interna le controversie concernenti le gare d'appalto.⁴¹⁸ Si rafforzò in questo modo la tendenza delle Camere ad estendere la propria potestà regolamentare⁴¹⁹ e di conseguenza la propria giurisdizione domestica, nel tentativo di ampliare progressivamente le aree sottratte al controllo giurisdizionale esterno.⁴²⁰

Alla luce di quanto appena detto parte della dottrina arrivò a denunciare tale espansione come un vero e proprio fenomeno di «bulimia competenziale»⁴²¹ degli organi di autodichia. Questa tendenza delle Camere ad ampliare la propria potestà regolamentare⁴²² fu resa possibile, e quindi agevolata, anche per il fatto che la Corte Costituzionale, a partire dalla sentenza del 23 maggio 1985 e almeno fino alla pronuncia n. 120 del 2014, aveva stabilito, come si è avuto modo di vedere, l'assoluta

⁴¹⁷ Deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato della Repubblica n. 180 del 5 dicembre 2005, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie generale, n. 294 del 19 dicembre 2005; Decreto del Presidente del Senato del 1° marzo 2006, recante *Modifiche al testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, in materia di contenzioso*, pubblicato in *Gazzetta Ufficiale* n. 57 del 9 marzo 2006.

⁴¹⁸ TAR Lazio, Sez. I, 24 maggio 2007, n. 4784, che riguarda una controversia in materia di reclutamento dei dipendenti, ma che si segnala per essere la prima pronuncia adottata dal giudice amministrativo dopo l'approvazione del nuovo Regolamento del Senato.

⁴¹⁹ Si pensi, in riferimento alla Camera dei deputati, alla disciplina dell'accesso agli atti amministrativi (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 luglio 1997, recante «*Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi della Camera dei deputati*», in particolare art. 8); al trattamento dei dati personali (deliberazione dell'Ufficio di Presidenza Camera del 26 ottobre 2004, n. 208, recante «*Normativa in tema di dati personali*», in particolare art. 4; analoga deliberazione è stata approvata dal Senato nel 2006); alla disciplina della previdenza dei deputati (Sezione giurisdizionale, sent, n. 1 del 2008).

⁴²⁰ Un orientamento certamente agevolato dall'assoluta insindacabilità dei regolamenti parlamentari, sancita dalla sentenza n. 154 del 1985, ma che si poneva in contrasto con l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e di legittimità, sempre più volta a circoscrivere e ridimensionare l'ambito applicativo dell'autodichia. Di questa tendenza restrittiva sono espressione la giurisprudenza costituzionale che ha negato all'Assemblea regionale siciliana la giurisdizione esclusiva sul rapporto di impiego dei dipendenti (Corte cost., sent. n. 66 del 1964.) e al Consiglio Superiore della Magistratura quella sui provvedimenti relativi allo status dei magistrati (Corte cost., sent. n. 44 del 1968.); nonché la giurisprudenza di legittimità che ha escluso l'estensione della giurisdizione domestica della Corte dei conti nei confronti delle controversie dei candidati alle prove concorsuali (Cass., sez. un., 7 maggio 1965, n. 859. L'art. 65 del TU 12 luglio 1934, n. 1214, sull'ordinamento della Corte dei conti, infatti, rimetteva alla Corte stessa, a sezioni riunite, la definizione in forma contenziosa solo dei reclami degli impiegati).

⁴²¹ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 95.

⁴²² Si è appena visto che nel 1999 alla Camera (delibera dell'Ufficio di Presidenza 22 luglio 1999, n. 155) e nel 2005 al Senato (delibera del Consiglio di Presidenza 5 dicembre 2005, n. 180) sono stati adottati appositi regolamenti minori "*Per la tutela giurisdizionale relativa ad atti non concernenti i dipendenti*" il cui l'art 1 riservava alla giustizia domestica tutti i ricorsi avverso i provvedimenti adottati da Camera e Senato, anche ove l'impugnativa fosse stata «presentata da soggetti estranei» all'organo. Sempre con riferimento alle Camere, da un lato la giurisdizione domestica concernente i dipendenti è stata estesa anche ai partecipanti alle selezioni concorsuali i quali, a ben vedere, sarebbero più propriamente "terzi", almeno sino al superamento della selezione e l'instaurazione del rapporto di impiego.

insindacabilità esterna dei regolamenti parlamentari, in particolar modo quelli recanti disposizioni in materia di autodichia. Inoltre, sempre la stessa Corte Costituzionale, aveva considerato l'autodichia come lo strumento ordinario per sindacare tutti gli atti riconducibili alla sfera soggettiva degli organi costituzionali, indipendentemente dalla natura del rapporto giuridico sottostante. L'ambito di applicazione oggettivo dell'autodichia si sarebbe quindi esteso a tutte le controversie originate da provvedimenti amministrativi interni, anche quando non riguardavano direttamente un rapporto di impiego, ma soggetti terzi. Secondo tale orientamento chiunque avesse intrattenuto rapporti con l'organo costituzionale non sarebbe potuto essere titolare di posizioni soggettive, né di diritto soggettivo né di interesse legittimo, suscettibili di tutela dinanzi alla giurisdizione ordinaria.⁴²³ Il presupposto di tale visione era che l'attività degli organi costituzionali si collocasse interamente «per natura» nella sfera dell'attività politica, «sì da non risultare coperto dalle garanzie giuridiche», anche in caso di attività che avrebbero dovuto «esser classificate, sotto l'aspetto "sostanziale" o "contenutistico" come giurisdizionali o amministrative».⁴²⁴

Tuttavia, secondo parte della dottrina⁴²⁵, non è stato considerato accettabile qualificare l'attività degli organi costituzionali, in modo automatico come interamente politica, e quindi sottratta al sindacato giurisdizionale, unicamente in ragione della sua provenienza interna, senza considerare il contenuto concreto degli atti.⁴²⁶ Il significato dell'espressione «attività politica», ai fini che qui rilevano, si riferisce ad un tipo di attività che non incide direttamente sulle posizioni giuridiche individuali ma si caratterizza per l'astrattezza propria dell'esercizio di funzioni costituzionali supreme, come la legislazione per il Parlamento.

⁴²³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*. cit. pp. 156 /157

⁴²⁴ A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit. p. 302

⁴²⁵ F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit.

⁴²⁶ Cfr. L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, cit., 204. Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in «federalismi.it – Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo», n. 24, 20 dicembre 2017, disponibile all'indirizzo www.federalissimi.it: secondo cui «*Gli atti delle Camere e degli altri organi costituzionali possono sempre essere sindacati, in sede di conflitto davanti alla Corte costituzionale ove lesivi di ambiti di attribuzione di poteri terzi ovvero 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 situazioni giuridiche soggettive individuali ivi tutelate. Devono ritenersi non sindacabili invece gli "atti politici" degli organi costituzionali, cioè gli atti che secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata non presentino attitudine causale a ledere situazioni giuridiche soggettive individuali. (sugli atti politici si vedano le sentt. della Corte n. 81 del 2012 e 52 del 2016) In particolare, seguendo le indicazioni della Corte, si è avuto modo di sostenere che la categoria dell'atto politico non può sussistere in sé, cioè in quanto categoria di atti non giustiziabili, ma solo in quanto categoria di atti correlati a funzioni costituzionali tipiche. L'atto politico si identifica pertanto non già per la provenienza quanto piuttosto per la non idoneità sul piano causale ad incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti dell'ordinamento. Pertanto anche gli atti costituzionali non politici delle Camere, espressivi della relativa autonomia costituzionale, sono pienamente giustiziabili [...]».*

Secondo parte della dottrina «la parola "politica" è quasi antitetica con l'altra "giuridica", propria essendo della prima una indeterminatezza che rifiuta qualsiasi definizione».⁴²⁷ Proprio questa caratteristica ha reso difficile assimilare alla sfera dell'attività politica, e quindi agli atti politici insindacabili, i provvedimenti adottati dalle amministrazioni degli organi costituzionali, in qualità di datori di lavoro, nei confronti del personale dipendente, trattandosi di atti che incidono direttamente sulle situazioni giuridiche soggettive dei singoli lavoratori.⁴²⁸ Difatti un atto incidente sulla sfera delle posizioni giuridiche soggettive «cesserebbe di essere "politico" e perderebbe qualsiasi pretesa di sottrarsi al giudice».⁴²⁹ Tale impostazione critica è stata accolta dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014, nella quale si è delimitato l'ambito oggettivo di applicazione dell'autodichia alle sole ipotesi in cui sussista un collegamento diretto con le «funzioni primarie», ovvero sia strettamente politiche, dell'organo costituzionale.⁴³⁰

La sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale ha difatti distinto chiaramente le «vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie» attratte in autodichia, e le vicende e i rapporti per i quali, non inerendo essi alle funzioni primarie, «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».⁴³¹ Appare dunque necessaria, seguendo tale orientamento, un'analisi preliminare delle attività svolte dagli apparati serventi degli organi costituzionali, al fine di valutare, caso per caso, quali rapporti di lavoro risultino funzionalmente connessi all'esercizio delle funzioni primarie dell'organo e debbano, perciò, essere affidati in via esclusiva alla cognizione interna dello stesso e quali, invece, ne siano privi, dovendo ricadere nell'ambito di applicazione della grande regola dello Stato di diritto.⁴³² L'autonomia dunque, di cui sono legittime declinazioni l'autosufficienza normativa e l'autodichia, rappresenta una «garanzia causalmente connessa solo alla titolarità di attribuzioni costituzionali sovrane ed è strettamente funzionale al relativo esercizio»,⁴³³ fermo restando il rispetto del principio di legalità tanto sul piano costituzionale, con riguardo ai rapporti tra i poteri dello Stato, quanto su quello ordinario, in relazione alla tutela dei diritti dei singoli, in particolare del diritto alla piena protezione giurisdizionale delle

⁴²⁷ A. Salandra, *Corso di diritto amministrativo*, Roma, Athenaeum, 1915, p. 279.

⁴²⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 159 nt. 34

⁴²⁹ A. Lollo, *Atto politico e Costituzione*, Napoli, Jovene, 2020, p. 4.

⁴³⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 159

⁴³¹ C. cost., n. 120/2014, pt. 4.3 e 4.4 del "Considerato in diritto".

⁴³² Come rileva L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 202 se «c'è il nesso funzionale, infatti, si tratta di rapporti che riflettono l'autonomia dell'organo costituzionale e che hanno dunque ragione di rimanere interamente coperti dall'autodichia, perché la loro devoluzione al giudice esterno pregiudicherebbe l'indipendenza dell'organo stesso; se il nesso non c'è, non c'è neppure ragione di sottrarli al giudice, dal momento che non viene in questione alcuna esigenza di garanzia del libero esercizio di funzioni essenziali.».

⁴³³ Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

situazioni giuridiche soggettive riconosciute dalla legge in quanto espressione della loro condizione di soggetti dell'ordinamento. In tale prospettiva, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2014, ha chiarito che la competenza regolamentare delle Camere, è soggetta a limiti oggettivi, qualora non sia funzionalmente finalizzata all'organizzazione delle funzioni costituzionali, rispetto alle quali l'autonomia si configura come uno «statuto di garanzia».⁴³⁴ Si tratta di un «notevole elemento di innovazione»⁴³⁵ che mostra «chiari segni di insofferenza, che evidenziano una diffusa volontà contraria alla [...] conservazione [dell'autodichia] nel nostro sistema»⁴³⁶, che qualifica la sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale come un «tentativo di "aggiornamento" della sua consolidata giurisprudenza» sullo statuto di autonomia delle Camere⁴³⁷.

La sentenza n. 120 del 2014 rappresenta quindi un vero e proprio punto di svolta, avendo fatto emergere la necessità di delimitare l'ambito di operatività dell'autodichia esclusivamente a ciò che risulta strettamente funzionale a garantire l'indipendenza dell'organo costituzionale, evitando così il rischio che tutti gli atti posti in essere dall'organo potessero essere attratti indistintamente sotto il raggio d'azione dell'autodichia.⁴³⁸ Stabilire se un'attività sia strettamente funzionale a garantire l'indipendenza dell'organo costituzionale si rivela però un'operazione complessa, poiché richiede un'analisi puntuale del nesso tra il singolo rapporto giuridico e l'esercizio delle funzioni primarie dell'organo.⁴³⁹ In molti casi, infatti, ci si trova dinanzi a questioni in cui tale nesso funzionale risulta piuttosto evanescente, come dimostra il complesso contenzioso che ha condotto alla sentenza n. 262 del 2017. Con questa decisione, sorta da controversie di lavoro relative al personale del Senato (demansionamento di un dipendente) e della Presidenza della Repubblica (perdita dell'indennità di comando al momento dell'immissione in ruolo come dipendenti del Segretariato generale), il giudice delle leggi, oltre a sancire la legittimità dell'autodichia di tali organi costituzionali, tanto che secondo parte della dottrina si sarebbe addirittura trattato di una pronuncia «costitutiva, e non solo dichiarativa» della «sussistenza e persistenza dell'autodichia nel sistema costituzionale»,⁴⁴⁰ ha anche stabilito i confini delle controversie riservate alla giustizia domestica.⁴⁴¹

⁴³⁴ Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁴³⁵ L. Brunetti, *Autodichia delle Camere*, cit. p.214

⁴³⁶ M. C. Grisolia, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2015, n. 2, p. 2.

⁴³⁷ T. F. Giupponi, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 2014, n. 3, p. 676 ss., in part. p. 676.

⁴³⁸ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 200

⁴³⁹ Secondo A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit. ., non «sarebbe possibile, in materia, andare per il sottile e soddistinguere tra le diverse categorie di personale».

⁴⁴⁰ F.G. Scoca, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 1, 2018, p. 1 ss. (spec. p.8)

⁴⁴¹ C. cost., n. 262/2017, pt. 3 del "Considerato in diritto". Secondo cui «*I ricorsi per conflitto di attribuzione, proposti dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, rispettivamente nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente*

La perimetrazione dell'ambito di operatività dell'autodichia ha preso le mosse, in primo luogo, dall'individuazione delle sfere nelle quali è riconosciuta agli organi costituzionali un'autonomia normativa, tale da giustificare, entro tali ambiti, l'esercizio della giurisdizione domestica. Al riguardo difatti, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto che l'autonomia degli organi Costituzionali « *“non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza”* ⁴⁴². *Tale momento applicativo, ossia proprio l'autodichia di cui qui si discute, costituisce dunque uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica.* » ⁴⁴³

La Corte Costituzionale ha così definito i contorni dell'autonomia normativa che la Costituzione assegna tanto alle Camere⁴⁴⁴, in forza di un'esplicita previsione costituzionale contenuta nell'art. 64, primo comma, Cost., quanto alla Presidenza della Repubblica, sulla base di un fondamento costituzionale di natura consuetudinaria ⁴⁴⁵ chiarendo che, attraverso la potestà normativa in parola, tali organi costituzionali sono messi nella condizione di provvedere alla «*produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi*». ⁴⁴⁶

In questa prospettiva, l'autonomia normativa si sarebbe estesa e a tutto ciò che attiene al funzionamento delle strutture amministrative di supporto, le quali consentono il libero ed efficiente svolgimento delle funzioni primarie che la Costituzione attribuisce a ciascun organo, ⁴⁴⁷ e pertanto il «*vincolo dell'autonomia costituzionale è [...] quello di non compromettere ma valorizzare la funzionalità degli apparati serventi, in quanto strumentali alla piena e libera espressione delle funzioni costituzionali dell'organo titolare*». ⁴⁴⁸ Difatti la Corte precisa che «*[...] il buon esercizio delle alte*

della Repubblica, hanno entrambi ad oggetto gli atti normativi con cui gli organi costituzionali in questione hanno disciplinato le controversie con i propri dipendenti, prevedendo che la decisione di queste sia affidata ad organi interni. Ed entrambi i ricorsi chiedono a questa Corte di pronunciarsi sul fondamento e sull'esatta delimitazione dei poteri di autodichia dei due organi costituzionali. Poiché i termini dei conflitti sono largamente coincidenti, devono essere riuniti e decisi con unica sentenza (sentenza n. 129 del 1981) ».

⁴⁴² Corte Cost., sent. n. 129 del 1981. Nello stesso senso: Corte Cost., sent. n. 120 del 2014 e Corte Cost., sent. n. 379 del 1996.

⁴⁴³ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.3 del "Considerato in diritto".

⁴⁴⁴ In relazione alle Camere, questa Corte ha affermato che l'autonomia in parola non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna (sentenza n. 120 del 2014). C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁴⁵ In relazione al Presidente della Repubblica, essa ha evidenziato che tale organo necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato (sentenza n. 129 del 1981). C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁴⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 129 del 1981, richiamata da Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁴⁷ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁴⁸ Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale.»⁴⁴⁹. Ne consegue che, con il presente arresto giurisprudenziale, la Corte supera la linea interpretativa proposta dalla sentenza C. Cost. n. 120/2014, che prospettava una possibile limitazione dell'autodichia mediante il ricorso al criterio del nesso funzionale⁴⁵⁰, prediligendo invece una «concezione geografica»⁴⁵¹ dell'autonomia degli organi costituzionali, secondo cui l'autodichia si estende all'intero ambito dei rapporti di lavoro instaurati con il personale dipendente.⁴⁵² In altri termini, « le Camere e il Presidente della Repubblica hanno provveduto a disciplinare, attraverso le fonti di autonomia, il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, poiché hanno ritenuto tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia. La conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti [...] costituisce, invece, il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna».⁴⁵³ Del resto « 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».⁴⁵⁴

⁴⁴⁹ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁵⁰ M. Manetti, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, p. 2839, secondo cui «la Corte ha maturato un completo pentimento, sino a riscattare miracolosamente l'autodichia da qualsivoglia tipo di censura»; nonché P. Passaglia, *Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, n. 3, p. 2112, che coglie «una (cauta) apertura verso le istanze favorevoli al sindacato».

⁴⁵¹ G. Buonomo, *Autodichia ed autocrinia degli organi costituzionali*, intervento al Seminario del corso di dottorato di ricerca in Scienze giuridiche, Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Pisa, 12 novembre 2014

⁴⁵² L'inciso « [...] è selezionato » contenuto nel pt. 7.2 del "Considerato in diritto" della sent. C. cost., n. 262/2017 sembra attrarre nella categoria "dipendenti" anche i candidati ai concorsi per l'accesso alle relative carriere. Sulla base inoltre della sent. n. 213 del 2017, come si vedrà nel proseguio del paragrafo, vi devono essere inclusi anche i dipendenti pensionati. Per approfondimenti vedi R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁴⁵³ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.3 del "Considerato in diritto".

⁴⁵⁴ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.3 del "Considerato in diritto". Con tali considerazioni, la Corte ha implicitamente presupposto che gli organi di autodichia siano in grado di assicurare una tutela qualitativamente non inferiore a quella garantita dagli organi giurisdizionali statali, in relazione alla piena applicazione di tutti i parametri che concorrono a definire il principio di legalità, inteso quale cardine dello Stato di diritto; principio tra l'altro che ha costituito una costante preoccupazione della Corte, sin dalla sentenza n. 120 del 2014. In questo senso, la Corte si esprime in termini tassativi nella sentenza n. 262 del 2017 (punto 7.4 in diritto), ribadendo che «la grande regola del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni». Sul punto, la Corte richiama le affermazioni contenute nella precedente sentenza n. 238 del 2014 (spec. punto 3 in diritto), nella quale aveva affermato in termini particolarmente incisivi l'inviolabilità del diritto al giudice ex art. 24 Cost., qualificandolo come conquista irrinunciabile dello Stato di diritto e principio supremo dell'ordinamento costituzionale. Per approfondimenti vedi R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

L' autodichia è stata quindi considerata , in forza di una tradizione consolidata per le Camere e di orientamenti più recenti per la Presidenza della Repubblica, condizione essenziale per garantire l'esercizio dell'autonomia propria dell'organo e, conseguentemente, per assicurare il pieno ed efficace esercizio delle sue funzioni primarie.⁴⁵⁵ In dottrina si è infatti parlato di un «continuum autodichia/autocrazia»⁴⁵⁶, in quanto è naturale che se un organo costituzionale regola da sé i rapporti con il proprio personale, sia anche lo stesso organo a interpretare e applicare quelle regole. E siccome l'autodichia rappresenta il « rovescio della medaglia dell'autonomia»⁴⁵⁷, ne consegue che « laddove c'è autonomia, lì deve esserci (altrettanta) autodichia »⁴⁵⁸. A seguito di tale decisione si sarebbe così consolidata l'idea della costante presenza , per l'intero ambito interno di autodisciplina dell'organo, della sussistenza del nesso funzionale con l'esercizio delle funzioni primarie che la sentenza Corte Costituzionale 120/ 2014 aveva indicato come requisito indispensabile.⁴⁵⁹

E' necessario inoltre sottolineare che sempre nella sentenza C. Cost. 262/2017 , la Corte ha sostenuto che « *l'autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, 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* ».⁴⁶⁰ L' inciso «in principio»⁴⁶¹ ha rischiato di introdurre un «assetto di poteri a geometria variabile», idoneo a «sottrarre alla legge, e alla giurisdizione, qualsiasi fattispecie che gli organi costituzionali in un dato momento storico avessero considerato (corsivo mio) "sensibile"».⁴⁶² Sulla base di tale considerazione un'autorevole dottrina aveva difatti affermato che «l'autodichia degli organi costituzionali si espande per summa teologica», «estende[ndo] indiscriminatamente le prerogative degli organi costituzionali a tutto ciò che sia latamente riconducibile all'esercizio delle

⁴⁵⁵ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.1 del "Considerato in diritto".

⁴⁵⁶ G. Bonomo , *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione Giustizia*, 17 settembre 2019, 3,

⁴⁵⁷ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*. cit. pp. 209-210

⁴⁵⁸ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*. cit. pp. 209-210

⁴⁵⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 164 nt 44

⁴⁶⁰ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁶¹ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁶² M. Manetti , *Quell'oscuro oggetto del desiderio* cit, p. 2842,

funzioni interne che essi si attribuiscono».⁴⁶³ Si sarebbe comunque dovuto evitare che, seguendo tale impostazione, venissero attratte in «un unico crogiolo tutte le attività strumentali di un organo costituzionale», sottraendole «*sic et simpliciter* al sindacato giurisdizionale esterno, negando l'accesso al giudice naturale»⁴⁶⁴. In breve sarebbe necessario garantire che l'autonomia costituzionale, ove svolta come autarchia ed autodichia, « non superi i limiti costituzionali alla competenza formale e materiale degli atti tipici dell'organo costituzionale». ⁴⁶⁵ Deve quindi ritenersi che la Costituzione non consenta un'estensione arbitraria del principio di autonomia, in particolare quando ciò implichi deroghe ai limiti posti a garanzia dei diritti e delle libertà individuali. Per contro il richiamo della Corte a «questioni puramente interne»⁴⁶⁶, è sembrato voler affermare che l'autonomia degli organi costituzionali potesse valere esclusivamente in relazione agli aspetti inerenti al proprio assetto organizzativo e funzionale interno, mentre, al contrario, quando la controversia avesse coinvolto soggetti esterni all'amministrazione dell'organo, essa non sarebbe potuta essere regolata dai regolamenti interni e, quindi, decisa dalla giurisdizione interna, dovendo invece essere affidata ad un giudice terzo e imparziale. ⁴⁶⁷

Per cogliere appieno il significato di tale conclusione può essere utile provare a paragonare ad una sorta di fortezza la disciplina del lavoro alle dipendenze degli organi costituzionali, le cui mura sono costituite dall'autodichia. È lo stesso organo costituzionale che, nel momento in cui regola questi rapporti, ne delinea anche il confine, cioè stabilisce l'ambito di applicazione dell'autodichia. Su questo confine la Corte esercita un controllo esterno ossia non si spinge entro le mura, per valutare e quindi giudicare se i rapporti di lavoro inclusi dall'organo dentro le mura siano concretamente funzionali alla sua indipendenza, ma resta a vigilare il confine dall'esterno, limitandosi a verificare

⁴⁶³ Come nota A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 111, nella ricostruzione operata dalla sentenza n. 262/2017 della Corte Costituzionale.

⁴⁶⁴ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 113.

⁴⁶⁵ Di Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 11 secondo cui « Alla luce del relativo originale giustificativo causale le previsioni che regolano l'autarchia e l'autodichia delle Camere e degli altri organi costituzionali devono pertanto ritenersi di stretta interpretazione, quindi insuscettibili di interpretazione analogica o estensiva e soprattutto non riferibili a soggetti che non siano dipendenti di tali organi. Per quanto concerne le Camere l'autarchia e l'autodichia non possono espandersi fuori dall'ambito di competenza formale e materiale dei regolamenti parlamentari, costituzionalmente garantita dagli artt. 64-69 e 72 Cost., e tanto meno ciò può avvenire per il tramite di atti sub-regolamentari, anche se legittimati dai regolamenti "maggiori" come fonti normative. La relativa competenza normativa infatti, come dimostrato, non può eccedere la competenza dei regolamenti che la fondano. In sostanza i regolamenti parlamentari hanno competenza solo a svolgere l'autonomia delle Camere in coerenza con la Costituzione ed in funzione del libero esercizio delle attribuzioni di tali organi, non anche ad ampliarne l'ambito di operatività in deroga alla Carta (o, peggio, violandola per talune categorie di soggetti, i relativi dipendenti), invadendo sine titulo la competenza della Costituzione o della legge, cosa che in primis contraddirebbe sul piano formale il principio di legalità sopra ricordato. A fortiori i regolamenti parlamentari non possono legittimare fonti sub-regolamentari in ambiti di competenza che non sono stati loro rilasciati dagli artt. 64-69 e 72 Cost».

⁴⁶⁶ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del "Considerato in diritto".

⁴⁶⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 161

che i rapporti con soggetti esterni , cioè con terzi , restino «in principio» esclusi da quell’ambito, e pertanto sottratti alla giurisdizione interna.⁴⁶⁸ Il ragionamento era chiaro : « essendo priva di base giuridica costituzionale, l’autodichia non vantava un “proprio” perimetro, ma mutuava “per proprietà transitiva”, la competenza dell’autonomia regolamentare, che ne costituiva – al contempo – il fondamento ed il limite». ⁴⁶⁹ Sta di fatto che secondo la linea interpretativa sviluppata dalla sentenza della Corte Costituzionale 262/ 2017 doveva essere superata « *la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte, che definiva “questione controversa” il confine e il fondamento dell’autodichia: in tanto quest’ultima non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, in quanto (e solo in quanto) riguardi i rapporti di lavoro dei dipendenti*». ⁴⁷⁰ Il ricorso alla fonte interna « rendeva perciò costituzionalmente necessaria l’autodichia, ma – per converso – quest’ultima non avrebbe potuto estendersi ad ambiti estranei alla competenza regolamentare delle Camere “ubi autonomia ibi autodichia” » ⁴⁷¹

In questo modo, la Corte Costituzionale , nel definire il confine tra l’ambito riservato all’autodichia , a cui sono riconducibili i rapporti con i dipendenti, e giurisdizione comune a cui invece spetta la cognizione delle controversie con i soggetti terzi, ha demandato al giudice adito nella specifica controversia il compito di valutare se la domanda, in base al petitum e causa petendi, rientri nell’ambito dell’ autodichia, implicando materie inerenti al potere normativo dell’organo costituzionale, oppure se , come nel caso delle procedure di appalto, riguardi un profilo estraneo a tale autonomia normativa , riguardando una materia disciplinata dalla normativa statale ed euro-unitaria ⁴⁷². Si tratta, in ogni caso, di un’operazione complessa , in quanto , l’art. 224 del nuovo Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36), al comma 7, stabilisce espressamente che «[g]li organi costituzionali adeguano i propri ordinamenti ai principi e criteri di cui al presente codice nell’ambito della propria autonomia organizzativa e delle prerogative ad essi costituzionalmente riconosciute». ⁴⁷³ La difficoltà di un simile compito di delimitazione, tra ambito operativo dell’autodichia e della giurisdizione comune , affidato al giudice adito nella singola controversia, deriva essenzialmente dal fatto che l’art. 224, comma 7, non impone un’applicazione piena del Codice, ma al contrario, sembra lasciare un discreto margine alla disciplina autonoma, generando in questo modo un’area grigia, ossia un margine di discrezionalità molto ampio, ponendo la questione

⁴⁶⁸ L. Castelli, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 213

⁴⁶⁹ F. Dalla Balla, *Un tagliando all’autodichia* .cit.

⁴⁷⁰ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.3 del "Considerato in diritto".

⁴⁷¹ L. Castelli, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 210

⁴⁷² Come sottolineato da Tar Lazio, Roma, Sez. I, 1 giugno 2020, n. 5765, richiamando i principi già enunciati nelle proprie pronunce 10 luglio 2019, n. 9134 e 11 settembre 2018, n. 9268, con riferimento a due procedure di gara indette dal Senato della Repubblica).

⁴⁷³ V. Campigli, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit.

di quale sia il ruolo dell'eventuale giudice amministrativo nella sua interpretazione e applicazione . Al riguardo, va segnalato che la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sulla questione con la recentissima sentenza n. 65 del 2024, adottata a seguito di un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, promosso dalla Camera dei deputati nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato in riferimento alle sentenze, rispettivamente, della Corte di cassazione, Sezioni Unite civili, n. 15236/2022, e del Consiglio di Stato, Sez. V, n. 4150/2021, nella parte in cui non era stata riconosciuta la competenza dei fori domestici in materia di appalti ed invece riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo.⁴⁷⁴

Prima di analizzare tale l'ultimo approdo sul tema della Corte Costituzionale, (ossia la appena citata sent 65/2024) , è necessario sottolineare un'ulteriore nodo problematico relativo alla stessa definizione concettuale di terzo, in particolare per quei casi in cui non esiste alcun rapporto contrattuale tra il soggetto interessato e l'organo costituzionale. Un caso particolarmente significativo è rappresentato da coloro che partecipano ai concorsi per l'accesso ai ruoli interni degli organi costituzionali. Sebbene formalmente terzi rispetto all'amministrazione, tali soggetti, sarebbero stati ricondotti nell'ambito dell'autodichia⁴⁷⁵, sulla base dell'orientamento già richiamato della Suprema Corte, secondo cui «la determinazione dei criteri di scelta dei propri dipendenti e le procedure di ammissione sono [...] espressione di quella stessa autonomia riconosciuta [...] ai due rami del Parlamento nei rapporti con il proprio personale»,⁴⁷⁶ trattandosi dunque, di un'autonomia capace di estendersi anche ai rapporti ancora in fase di formazione.

Un'ulteriore ipotesi problematica riguarda la posizione degli ex parlamentari cessati dalla carica, con particolare riferimento alla disciplina degli assegni vitalizi. Tale materia, a seguito della pronuncia 262/2017 della Corte costituzionale, è stata ricondotta dalle Sezioni Unite della Cassazione tramite le ordinanze 8 luglio 2019, nn. 18265 e 18266⁴⁷⁷ nell'ambito oggettivo di cognizione della giustizia domestica, in particolare_ alla cognizione Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati. Ciò sulla base dell' argomentazione secondo cui «[...] *le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell'autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento*»⁴⁷⁸ . Ebbene, proprio

⁴⁷⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. pp. 162-163

⁴⁷⁵ Contra A. Sandulli , *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 120

⁴⁷⁶ Cass. civ., sez. un., 18 febbraio 1992, n. 1993.

⁴⁷⁷ Ordinanze concernenti, l'una, l'ipotesi di revoca del vitalizio per gli ex parlamentari condannati per gravi reati (Cass., SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18265) e, l'altra, l'ipotesi di decurtazione retroattiva del vitalizio per gli ex parlamentari (Cass., SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18266).

⁴⁷⁸ Cass., SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18265 e, analogamente, Cass., SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18266, A commento delle ordinanze si veda altresì. S. Cassese, *Una grande lezione di diritto della Cassazione al Parlamento*, in *Il Foglio*, 30 luglio 2019; R. Dickmann, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione*

sulla base del rapporto di derivazione che intercorre tra assegno vitalizio e indennità parlamentare⁴⁷⁹, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione hanno escluso « *che, rispetto alle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio dell'ex parlamentare e alla relativa entità, l'ex parlamentare possa essere considerato "soggetto terzo" solo perché la sua carica è cessata* » negando, dunque, che la sola cessazione dal mandato possa comportare l'automatica esclusione dell'ex parlamentare dal perimetro di applicazione dell'autodichia. Secondo tale ricostruzione, il fondamento dell'autodichia e, al contempo, l'estensione del suo ambito oggettivo di applicazione si radicano nella sussistenza di una peculiare area di "diritto singolare"⁴⁸⁰, caratterizzata da norme non riconducibili alla disciplina generale del diritto comune, bensì espressione dell'autonomia normativa delle Camere.⁴⁸¹

In tal senso, il vitalizio regolato mediante atti interni dell'organo, come la Delib. Ufficio di Presidenza della Camera 7 maggio 2015, n. 131⁴⁸², adottata nell'esercizio delle proprie prerogative organizzative, non è stato inteso come una pensione ordinaria, bensì come « [...] *la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato* ». Tale natura "singolare" del diritto, in quanto eccezionale e strettamente connessa alla

dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della "grande regola" del diritto al giudice, in *federalismi.it*, n. 14/2019.

⁴⁷⁹ Secondo quanto affermato dalla Corte di Cassazione Cass. civ. Sez. Un., ord. 8 luglio 2019, n. 18266 « [...] *gli assegni vitalizi dovuti, in dipendenza della cessazione dalla carica, a favore dei parlamentari si collegano all'indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico* ». In altri termini, dalla stretta connessione tra l'indennità parlamentare e l'assegno vitalizio è stato rilevato « *che così come l'assenza di emolumento disincentiverebbe l'accesso al mandato parlamentare o il suo pieno e libero svolgimento, rispetto all'esercizio di altra attività lavorativa remunerativa; allo stesso modo l'assenza di un riconoscimento economico per il periodo successivo alla cessazione del mandato parlamentare varrebbe quale disincentivo, rispetto al trattamento previdenziale ottenibile per un'attività lavorativa che fosse stata intrapresa per il medesimo lasso temporale* ». La suprema Corte in suddetto approdo continua statuendo « *che, pertanto, se il c.d. vitalizio rappresenta la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato – sebbene esso non trovi specifica menzione nella Costituzione, a differenza dell'indennità prevista nell'art. 69 Cost. – può dirsi che la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima ratio di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato* »

⁴⁸⁰ La suprema Corte di Cassazione ha difatti statuito « *che anche se la rispettiva disciplina sostanziale dei due istituti è rinvenibile in fonti differenti, visto che solo per l'indennità è prevista la riserva di legge (che tuttora trova riscontro nella L. 31 ottobre 1965, n. 1261), è indubbio che entrambi gli istituti rientrano nell'ambito della normativa "da qualificare come di diritto singolare" che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare loro riconosciuta dall'art. 64 Cost., comma 1, artt. 66 e 68 Cost. (Corte Cost., sentenze n. 66 del 1964 e n. 24 del 1968 nonché sentenza n. 379 del 1996)* »

⁴⁸¹ La suprema Corte di Cassazione ha difatti statuito « *che la previsione dell'autodichia per le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari, come si è detto, trova fondamento nella normativa "da qualificare come di diritto singolare" che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare di indipendenza e autonomia loro riconosciuta dall'art. 64 Cost., comma 1 e artt. 66 e 68 Cost.* »;

⁴⁸² La Delib. Ufficio di Presidenza della Camera 7 maggio 2015, n. 131 di disciplina della cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni in favore dei deputati che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità.

funzione parlamentare, giustificerebbe il mantenimento della cognizione in capo agli organi di autodichia, considerati, secondo questa impostazione, giudici “più prossimi” e strutturalmente preordinati a garantire l’autonomia degli organi da cui promana quel diritto.⁴⁸³

In definitiva, è opportuno rilevare che le pronunce della Corte di Cassazione sopra richiamate, all’esito delle quali si è assistito all’attrazione in autodichia delle controversie su indennità e vitalizi, hanno elaborato una ricostruzione estensiva della nozione di “diritto singolare” dell’organo costituzionale, dilatandola anche oltre il diritto rappresentato dalle fonti di autocrinia, e ciò in funzione delle esigenze di tutela dell’indipendenza dell’organo stesso. In particolare, l’indennità parlamentare trova fondamento nella legge, in attuazione della riserva prevista dall’art. 69 Cost., mentre la disciplina dell’assegno vitalizio risiede nei regolamenti parlamentari minori o in apposite delibere adottate da organi interni.

Da ciò deriva che il “diritto singolare” dell’organo costituzionale non sarebbe più riconducibile unicamente alla normativa prodotta in via autonoma, ma si configurerebbe come risultato della combinazione tra disciplina legale e regolamentare. Questo passaggio interpretativo non è privo di rilievo, in quanto suggerisce una possibile crisi del tradizionale nesso biunivoco tra autonomia normativa e autodichia. L’autodichia, infatti, risulterebbe estendibile anche a materie non disciplinate esclusivamente attraverso atti di autocrinia, ma comunque ritenute “inerenti” alla sfera funzionale dell’organo costituzionale.⁴⁸⁴ La competenza dei fori domestici su questa materia, peraltro, ha trovato un’indiretta conferma anche nella recente sentenza n. 237 del 2022 della Corte costituzionale⁴⁸⁵ la quale pur non entrando direttamente nel merito della materia dei vitalizi, ha ribadito la validità costituzionale del sistema di giustizia domestica, e quindi indirettamente ha legittimato l’impostazione accolta dalla Cassazione nel 2019. A fronte dell’inclusione delle controversie in materia di vitalizi all’interno della competenza per materia della giustizia domestica, si conferma che, « benché C. cost., n. 262/2017 avesse escluso l’autodichia nei confronti dei terzi, sia in realtà venuta meno non tanto l’autodichia nei confronti dei terzi generalmente intesa, quanto - semmai - la sola autodichia relativa ad appalti e forniture (quale ambito certamente escluso dalla potestà di auto normazione degli organi costituzionali da Cons. St, Sez. V, n. 4150/2021) . L’elemento differenziante dovrebbe ravvisarsi nel fatto che, nell’ipotesi dei vitalizi, non si riscontrerebbe quella carenza di rilievo sul piano interno all’organo costituzionale che aveva invece indotto C. cost., n.

⁴⁸³ L. Castelli, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 213

⁴⁸⁴ In questo senso cfr, anche N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.; V. Campigli, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 170

⁴⁸⁵ Per ulteriori approfondimenti sulla recentissima giurisprudenza sul tema si veda R. Guiglia, *La Corte costituzionale sui vitalizi dei parlamentari. Una cronaca ragionata delle sentenze n. 126 del 2023 e n. 237 del 2022*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2023, n. 2

262/2017 all'esclusione dell'autodichia nei confronti dei terzi per le questioni inerenti ad appalti e forniture». ⁴⁸⁶

Proprio a fronte di tali incertezze interpretative circa la corretta perimetrazione dell'autodichia, nonché le perplessità sollevate anche da parte della dottrina sempre su tale perimetrazione, ⁴⁸⁷ è intervenuta la recente sentenza della Corte costituzionale n. 65 del 2024 che rappresenta l'ultimo e più rilevante approdo giurisprudenziale in materia, nel tentativo di fornire una risposta più definitiva alle questioni finora emerse.

6. Dalla centralità all'eclissi dell'autodichia come garanzia dell'autonomia regolamentare : sentenza n. 65 del 2024

Con la sentenza n. 65 del 2024⁴⁸⁸, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sui confini dell'autodichia degli organi costituzionali. Un simile intervento è stato indispensabile per «diradare la nebbia»⁴⁸⁹ che per lungo tempo ha circondato tale istituto nonché far luce sugli aspetti «ambigui»⁴⁹⁰ rimasti irrisolti dagli approdi giurisprudenziali precedenti⁴⁹¹. Pur confermando, in linea con la pronuncia n. 262 del 2017, l'esclusione della giurisdizione domestica sulle controversie relative agli appalti, la Corte è sembrata orientarsi lungo una traiettoria inedita ⁴⁹²che, come si evidenzierà nel proseguio della trattazione, ha lasciato emergere margini di incertezza riguardo alla perdurante ammissibilità dell'autodichia nei confronti del personale dipendente.⁴⁹³

⁴⁸⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 168

⁴⁸⁷ A. Losacco, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli, Jovene, 2018, p. 99, secondo cui «[l]autodichia degli organi costituzionali non potrà confinarsi esclusivamente all'interno delle controversie relative ai rapporti di lavoro dei propri dipendenti, in quanto ciò che attiene al funzionamento degli apparati organizzativi, al fine di adempiere liberamente e in modo efficiente alle proprie funzioni costituzionali, investe inevitabilmente anche rapporti con soggetti esterni»

⁴⁸⁸ C. cost., sent. n. 65 del 2024.

⁴⁸⁹ A. Sandulli, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, 14 giugno 2024, p. 183

⁴⁹⁰ Queste “ambiguità” sono sottolineate anche da M. Francaviglia, *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia (brevi notazioni a margine di Corte cost., sent. n. 65 del 2024)*, in *Consulta online*, 2024, n. 3, p. 1055 ss., secondo il quale una lettura “minimalista” della decisione, quale semplice conferma della precedente del 2017, non renderebbe giustizia al più ampio discorso che la Corte imposta per assicurare un minimo di compatibilità della giustizia domestica con i principi in materia di tutela giurisdizionale.

⁴⁹¹ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d'identità” dell'autodichia. A margine della sentenza n. 65/2024*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 2024

⁴⁹² F. Dalla Balla, *Un tagliando all'autodichia*, cit. rileva che, per quanto la Corte sia solita esplicitare nelle proprie decisioni l'intenzione di non discostarsi dai precedenti, in realtà sull'autodichia ha più volte mutato i confini della sua estensione.

⁴⁹³ R. Dickmann, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali (nota a Corte cost., sent. n. 65 del 2024)*, in *federalismi.it*, 29 maggio 2024 p. 130 registra «l'impressione che la Corte abbia voluto

La vicenda processuale che ha condotto la Corte Costituzionale alla recentissima sentenza n. 65/2024 ha trovato causa negli «strascichi interpretativi»⁴⁹⁴ lasciati dalla nota pronuncia n. 262/2017⁴⁹⁵. In quella sede, come già evidenziato, la Corte costituzionale aveva ricondotto le controversie relative ai rapporti di lavoro con il personale dipendente alla cognizione del foro interno⁴⁹⁶, riservando invece alla competenza del giudice ordinario la trattazione delle cause riguardanti i cosiddetti “soggetti terzi”. Proprio tale nozione aveva sollevato non pochi dubbi interpretativi, essendo stata delineata in modo esemplificativo, ma non esaustivo, attraverso il riferimento a imprese appaltatrici, fornitrici e aspiranti tali. Inoltre, l’incompetenza degli organi interni delle Camere a conoscere le controversie in materia di appalti era stata affermata dalla Corte, sebbene con argomentazioni chiare e univoche, unicamente in forma di obiter dictum⁴⁹⁷, in quanto il giudizio a quo, pendente dinanzi alle Sezioni Unite, aveva avuto ad oggetto esclusivamente il riparto di giurisdizione nella materia del lavoro dipendente.⁴⁹⁸

Richiamando quanto già illustrato in precedenza, la Corte costituzionale, aveva poi rimesso al giudice adito nella specifica controversia il compito di valutare se la domanda, in base al *petitum* e *causa petendi*, dovesse essere attratta nel regime di autodichia, in quanto attinente alla potestà normativa

manifestare una tollerante ma diffidente presa d’atto dell’autodichia degli organi costituzionali, ritenendola un rimedio costituzionalmente accettabile in termini molto restrittivi»

⁴⁹⁴ F. Dalla Balla, *Un tagliando all’autodichia*, cit.

⁴⁹⁵ Per la principale dottrina a commento, v.: A. Sandulli, *L’insostenibile leggerezza dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 87 ss.; M. Manetti, *Quell’oscuro oggetto del desiderio* cit, p. 2838 ss.; N. Lupo, *Sull’autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 dicembre 2017, R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia degli organi costituzionali*, cit.; L. Brunetti, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell’autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, n. 1, p. 204 ss.; G. D’Amico, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 23 aprile 2018; V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024.

⁴⁹⁶ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del “Considerato in diritto”.

⁴⁹⁷ Per F. Dalla Balla, *Buona la quinta: autodichia e immunità delle sedi di nuovo in Corte*, in *Osservatorio costituzionale*, 2023, n. 6, p. 198 ss. quello della sentenza n. 262/2017 sarebbe stato «un monito chiaro ed esplicito, che – pur destando frequenti perplessità rispetto alla distinzione tra terzi e non terzi – non lascia alcun dubbio in merito alla qualificazione dei concorrenti nella gara pubblica come soggetti estranei all’organizzazione amministrativa parlamentare, che – quindi – possono legittimamente ambire ad ottenere tutela dalla giurisdizione comune (ordinaria o amministrativa)».

⁴⁹⁸ Cfr. F. Dalla Balla, *Un tagliando all’autodichia*, cit. secondo cui in quella sede, « il giudizio sulla illegittimità dell’autodichia per i terzi appaltatori nasceva da una “costola” della questione principale che, ad essere rigorosi, riguardava esclusivamente l’autodichia del personale dipendente. Era quindi evidente che, a parte le stringate battute che la Corte dedicava ai terzi, larga parte della motivazione fosse diretta a fornire “sostegno” al mantenimento della giustizia domestica per il personale, come strumento imprescindibile di garanzia dell’autonomia dell’organo». Secondo A. Lo Calzo, *Il nuovo “perimetro” dell’autodichia degli organi costituzionali. Recenti tendenze della giustizia domestica dopo la svolta delle sentenze della Corte costituzionale n. 120/2014 e n. 262/2017*, in *Persona & Amministrazione*, 2022, n. 1, p. 470 ss. è possibile individuare, in sintesi, tre argomenti principali a sostegno del mantenimento dell’autodichia in relazione alle controversie di lavoro del personale dipendente. Tuttavia, l’impossibilità di estendere tali argomentazioni ai rapporti con soggetti terzi induce la Corte a escludere, seppur al di fuori dell’oggetto principale del giudizio, l’applicabilità della giurisdizione domestica a tali controversie, censurandone implicitamente l’estensione.

dell'organo costituzionale oppure se, come nel caso delle procedure di appalto, non investisse l'autonomia normativa di tali organi, riguardando una materia disciplinata dalla normativa statale o dell'Unione Europea⁴⁹⁹, e dunque rientrante nella competenza della giurisdizione ordinaria, civile o amministrativa.

Sulla scorta di questa impostazione (delineata dalla sentenza 262/2017), seppur espressa in forma di *obiter dictum*, il giudice amministrativo si era prontamente riappropriato della competenza a decidere le controversie relative ai contratti pubblici aggiudicati dal Parlamento.⁵⁰⁰ In tal modo, le controversie in materia di appalti, la cui attrazione nell'ambito dell'autodichia era stata formalizzata solo in tempi relativamente recenti, con la delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 155/1999, e dal Senato, con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 180/2005, erano tornate sotto la cognizione del giudice ordinario.⁵⁰¹ La Camera dei deputati, per dare attuazione al giudicato costituzionale, avrebbe invece dovuto provvedere ad una tempestiva revisione del proprio Regolamento per la tutela giurisdizionale [...] non concernenti i dipendenti, attributivo al Consiglio di giurisdizione delle decisioni in primo grado sui ricorsi contro gli atti dell'amministrazione presentati anche da soggetti esterni.⁵⁰² Tuttavia, non solo non era stata avviata alcuna iniziativa in tal senso, ma l'organo costituzionale aveva addirittura deciso di mantenere un atteggiamento «non acquiescente sul punto della giurisdizione»⁵⁰³ arrivando a contestare dinnanzi al giudice amministrativo qualsiasi pretesa volta a ricondurre tali controversie al di fuori della giurisdizione domestica. È proprio da tale «arroccamento a difesa di una lettura estensiva della propria autodichia»⁵⁰⁴ da parte della Camera, nonché dal modo con cui i giudici comuni, in particolare il giudice amministrativo, avevano dato applicazione all'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 262/2017, (ossia pronunciandosi nel merito di ricorsi promossi da soggetti terzi contro la Camera) che ha avuto origine la vicenda giudiziaria approdata davanti innanzi alla Corte Costituzionale e decisa con sentenza n. 65/2024. A differenza del passato, però, nella più recente circostanza « il conflitto era stato sollevato dalla Camera dei deputati e non dagli organi della giurisdizione».⁵⁰⁵ Inoltre esso aveva avuto ad oggetto « il caso specifico dell'autodichia verso i terzi appaltatori, alla quale i Giudici della Consulta avevano dedicato finora poche, ma lapidarie, battute».⁵⁰⁶

⁴⁹⁹ V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵⁰⁰ T.A.R. Lazio, 11 settembre 2018, n. 9268; 24 aprile 2020, n. 4183; 1° giugno 2020, n. 5765; 25 luglio 2022, n. 10548; Cons. St., 31 maggio 2021, n. 4150; 17 gennaio 2023, n. 574.

⁵⁰¹ F. Dalla Balla, *Un tagliando all'autodichia*, cit.

⁵⁰² V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵⁰³ A. Lo Calzo, *Il nuovo "perimetro" dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵⁰⁴ Luca Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in "Diritti comparati", 20 luglio 2022,

⁵⁰⁵ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia*, cit.

⁵⁰⁶ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia*, cit.

Nello specifico, il caso riguardava l'esclusione di un raggruppamento di imprese classificatosi primo in una gara indetta dalla Camera dei deputati per l'affidamento dei servizi di monitoraggio dei contratti relativi a servizi informatici. La procedura, di natura negoziata, aveva visto il raggruppamento risultare aggiudicatario in via provvisoria, salvo poi essere escluso in fase di verifica dell'anomalia dell'offerta. Avverso l'atto di esclusione e quello conclusivo della procedura, il raggruppamento aveva proposto ricorso dinanzi al TAR del Lazio, chiedendone l'annullamento.⁵⁰⁷ Sennonché la Camera dei deputati, ferma su un'interpretazione estensiva della propria autodichia, aveva preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito dalla ricorrente e, in subordine, richiesto il rigetto della domanda nel merito, sostenendo che la controversia spettasse alla cognizione dei propri organi interni. Il Tar del Lazio tuttavia, disattendendo l'eccezione preliminare di carenza di giurisdizione⁵⁰⁸, proprio in virtù del sopra citato obiter⁵⁰⁹, aveva concluso di poter decidere direttamente sulla domanda principale⁵¹⁰. Nel merito poi, aveva respinto il ricorso proposto dal raggruppamento temporaneo di imprese, condividendo le ragioni della Camera. Avverso tale decisione, le società escluse avevano deciso di proporre appello al Consiglio di Stato, dinanzi al quale la Camera aveva reiterato l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione. Anche in secondo grado, i giudici di Palazzo Spada avevano rigettato⁵¹¹ l'eccezione sollevata dall'organo

⁵⁰⁷Cfr : L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 20 luglio 2022. V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵⁰⁸ Tar Lazio, Roma, Sez. I, 24 aprile 2020, n. 4183

⁵⁰⁹ Su questa decisione si veda E.M. Santori, *Sulla giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia relativa ad una procedura di gara indetta dalla Camera dei deputati*, in *Foro amministrativo*, 2020, n. 4, p. 644 ss. Occorre aggiungere che, negli anni immediatamente successivi alla sentenza n. 262/2017, il caso citato non ha costituito una isolata eccezione, essendo state diverse le circostanze in cui il giudice amministrativo, adito in materia di appalti, si è ritenuto munito di giurisdizione, decidendo nel merito i ricorsi promossi contro le Camere. A titolo di esempio, si vedano TAR Lazio, Roma, 11 settembre 2018, n. 9268, e TAR Lazio, Roma, 10 luglio 2019, n. 9134.

⁵¹⁰ Più precisamente, Tar Lazio, Roma, Sez. I, n. 4183/2020 aveva richiamato C. cost., n. 262/2017 per concludere che il regime di autodichia «non po[tesse] estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale» (parte in "Diritto");

⁵¹¹ Cons. St., Sez. V, n. 4150/2021, del pari, aveva escluso la giurisdizione domestica della Camera rispetto alle controversie concernenti l'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture, ritenendo che tale materia, «pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni», tuttavia non rientrasse «nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta» (pt. 7.5 del "Considerato in diritto")

costituzionale⁵¹², accogliendo invece nel merito l'appello della ricorrente e quindi annullando il provvedimento di esclusione⁵¹³.

A differenza del giudizio di primo grado, superate le eccezioni sulla carenza di giurisdizione, la decisione nel merito aveva premiato gli appellanti, per cui, a fronte della soccombenza nel merito, la Camera aveva proposto avverso la decisione del Consiglio di Stato ⁵¹⁴ricorso per motivi di giurisdizione dinanzi alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., ribadendo che la controversia fosse dovuta rientrare nella competenza del proprio sistema di giustizia domestica. La Suprema Corte, Sezioni Unite civili, con sentenza 12 maggio 2022, n. 15236, aveva rigettato il ricorso, confermando la giurisdizione del giudice amministrativo⁵¹⁵ ritenendo che il Consiglio di Stato nell'escludere l'autodichia in materia, avesse correttamente applicato i principi sanciti dal giudice delle leggi.⁵¹⁶

In ragione del suo ruolo chiarificatore, la pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, aveva finito per assumere la funzione di vera e propria "sentenza ponte" analoga a quella svolta, in passato, dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 120 del 2014⁵¹⁷. Ciò, in quanto, non solo era riuscita a fornire «delle vere e proprie "istruzioni" impartite a tutti i giudici» allorché si fossero trovati «al cospetto dell'eccezione di autodichia»⁵¹⁸, ma anche per aver esercitato la funzione

⁵¹² Il Consiglio di Stato, condividendo l'orientamento di primo grado già più volte affermato dal TAR del Lazio ha ritenuto di poter legittimamente prescindere dall'instaurazione di un nuovo conflitto di attribuzioni, esercitando, sotto le apparenze dell'interpretazione conforme, un effettivo potere di disapplicazione del diritto parlamentare, qualora quest'ultimo eccedesse i limiti delineati per i rapporti con i terzi dalla sentenza n. 262/2017. In particolare, con la sentenza 31 maggio 2021, n. 4150, ha affermato che l'art. 1 del Regolamento per la tutela giurisdizionale in materia non concernente il personale della Camera potesse essere interpretato in conformità con la pronuncia della Corte costituzionale, escludendo che il sintagma "qualsiasi impugnativa [...] avverso gli atti di amministrazione della Camera", quand'anche "presentata da soggetti estranei alla Camera", si riferisse anche ai ricorsi presentati dai terzi. F. Dalla Balla, *Un tagliando all'autodichia*, cit

⁵¹³ Cons. St., Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150. Tale decisione, assunta dal Consiglio di Stato in sede di gravame, assume, nella prospettiva della vicenda qui in esame, un peso determinante, sia perché sono affrontati per la prima volta alcuni argomenti oggetto di maggiore sviluppo in successivi provvedimenti, sia perché quest'atto è uno dei due oggetto di espressa impugnazione da parte della Camera in sede di conflitto di attribuzioni.

⁵¹⁴ Cons. St. Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150.

⁵¹⁵ Riscontrando «[l]o stretto radicamento dell'autodichia nell'autonomia normativa» (pt. 9 dei "Motivi della decisione"), la Cassazione aveva rilevato che le procedure di gara sono condotte «sulla scorta della normativa nazionale ed Eurounitaria», non ricadendo dunque nella sfera di autonomia normativa, costituzionalmente riconosciuta, della Camera dei deputati; di conseguenza, «la cognizione della controversia sorta a seguito dell'esclusione dalla gara del concorrente la cui offerta sia stata ritenuta anomala in sede di verifica di congruità, spetta, non agli organi di autodichia, ma alla giurisdizione comune, secondo la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e le situazioni giuridiche soggettive» (pt. 15 dei "Motivi della decisione").

⁵¹⁶ V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵¹⁷ A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit.

⁵¹⁸ Come osserva L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia*, cit., la Cassazione fornisce «delle vere e proprie "istruzioni" impartite a tutti i giudici allorché si trovino al cospetto dell'eccezione di autodichia»

nomofilattica propria del Supremo Collegio, finalizzata a garantire coerenza e certezza nell'interpretazione del diritto.

Aveva poi contribuito a sviluppare alcuni temi già affrontati in sintesi nella decisione del Consiglio di Stato del 2021, e ad anticiparne altri che sarebbero stati successivamente affrontati e poi decisi dalla Corte costituzionale con sentenza n. 65 del 2024.⁵¹⁹ Sempre in tale sede era stata poi esaminata la delicata e controversa questione concernente « il rapporto tra esercizio dei poteri interpretativi del giudice ed efficacia vincolante dell'obiter contenuto in una sentenza della Corte costituzionale».⁵²⁰ Le Sezioni Unite, pur riconoscendo che il conflitto risolto dalla Consulta con la sentenza n. 262/2017 avesse riguardato esplicitamente il distinto ambito dell'autodichia per il personale dipendente, avevano comunque riconosciuto all' obiter «un valore non soltanto esemplificativo» in quanto espressivo dello « spirito della decisione» e pertanto non relegato «nel fragile limbo della divagazione argomentativa»⁵²¹, prendendo così le distanze dalla posizione della Camera, che lo aveva considerato privo di efficacia vincolante .⁵²²

All'origine di questa considerazione vi sarebbe stata una distinta valutazione della portata di un obiter, a seconda che questo fosse contenuto in una sentenza di un giudice comune o del giudice costituzionale. A ben vedere , secondo le SS.UU , nelle sentenze della Corte costituzionale, diversamente da quelle del giudice comune, la distinzione tra ratio decidendi e obiter dictum è tesa a sfumare, poiché «le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto»⁵²³ .

Un ulteriore profilo analizzato dalle SSUU , come sopra accennato, aveva poi riguardato le condizioni per la proposizione del conflitto di attribuzione. Sul punto le Sezioni Unite avevano respinto l'impostazione sostenuta dalla Camera⁵²⁴ , chiarendo che « l'eccezione di autodichia non produce lo stesso effetto inibente che caratterizza invece l'eccezione di insindacabilità prevista

⁵¹⁹ Con la sentenza 12 maggio 2022, n. 15236 le SSUU avevano elaborato un orientamento giurisprudenziale che aveva contribuito a costruire un diritto vivente preclusivo dal ricondurre nel perimetro dell'autodichia le controversie concernenti appalti e forniture di servizi, nonché per aver chiarito quali fossero quei «soggetti terzi» i cui rapporti controversi con gli organi costituzionali, alla luce della sentenza n. 262 del 2017, dovessero essere devoluti alla cognizione della giurisdizione comune. Per un ulteriore sviluppo del ragionamento della Corte, si veda L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia*, cit.,

⁵²⁰ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia*, cit

⁵²¹ L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia*, cit.,

⁵²² A. Lo Calzo, , *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 147

⁵²³ Cfr. A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia*, cit.; L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia*, cit.,

⁵²⁴ Secondo la Camera di fronte a un'eccezione di autodichia, il giudice avrebbe dovuto limitarsi a dichiarare il ricorso inammissibile per difetto di giurisdizione. In alternativa, avrebbe potuto sollevare conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, qualora avesse ritenuto che la normativa regolamentare violasse le proprie attribuzioni giurisdizionali.

dall'art. 68, primo comma, della Costituzione e sollevata dal singolo parlamentare»⁵²⁵ che comporta l'arresto immediato del giudizio. Diversamente in presenza di un'eccezione di autodichia, spetterebbe al giudice investito della controversia il compito di interpretare le norme regolamentari per stabilire, se la situazione soggettiva oggetto di controversia possa rientrare nell'ambito della giurisdizione domestica della Camera, involgendone profili di autonomia o di indipendenza; in caso contrario, sarebbe invece tenuto ad assicurare la tutela giurisdizionale ordinaria. Resterebbe comunque ferma la facoltà della Camera di promuovere conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale, nel caso in cui ritenesse che il giudice adito, decidendo il merito della controversia, o la Corte di cassazione, pronunciando sul ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, avesse concretamente interferito con le sue prerogative.⁵²⁶

Questa ricostruzione è stata considerata dalla Suprema Corte anche la più «conforme alla natura stessa del conflitto di attribuzione, configurato come rimedio che richiede, a pena di inammissibilità, l'esistenza di un contrasto attuale e concreto su cui il giudice costituzionale sia chiamato a pronunciarsi»⁵²⁷. Pertanto, il Consiglio di Stato aveva agito correttamente nel non sollevare il conflitto. In quel momento, infatti, non era titolare di alcun interesse attuale e concreto da tutelare, e quindi da sottoporre al giudice costituzionale. La questione poteva pertanto essere risolta direttamente attraverso l'interpretazione del regolamento, in una forma non lesiva della propria sfera di attribuzioni.⁵²⁸ Secondo tale criterio, quindi, il giudice si sarebbe dovuto limitare ad esercitare i propri poteri di interpretazione al fine di definire il perimetro della giustizia domestica, senza però spingersi a disapplicare o annullare le disposizioni regolamentari interne delle Camere.⁵²⁹

Sulla base di queste considerazioni, la Camera dei deputati aveva ritenuto di dover investire direttamente la Corte costituzionale della questione, promuovendo un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in riferimento a Cass., Sez. un. civ., n. 15236/2022 e Cons. St., Sez. V, n. 4150/2021, sul presupposto che le due sentenze avessero disconosciuto il proprio potere di autodichia, ledendone così le attribuzioni costituzionali.⁵³⁰ In particolare la Camera aveva sostenuto che «non spetta[sse]

⁵²⁵ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la "crisi d'identità" dell'autodichia*, cit.

⁵²⁶ Cass. Civ., 12 maggio 2022, n. 15236.

⁵²⁷ L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia*, cit.,

⁵²⁸ L. Castelli, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia*, cit.,

⁵²⁹ C. cost., n. 65/2024, pt.3. del "Considerato in diritto". Tale ultimo profilo avrebbe meritato probabilmente un maggiore approfondimento e non a caso ritornerà "tra le righe" del giudizio risolto dalla sentenza 65/2024. Tuttavia trattandosi di un aspetto non contenuto nel ricorso introduttivo, ma solo nelle memorie degli intervenienti, non sarà preso in esame dalla Corte, focalizzata su un distinto thema decidendum.

⁵³⁰ C. cost., n. 65/2024, pt.3. del "Considerato in diritto". Secondo le Camere suddetta riserva troverebbe la propria base normativa negli artt. 1 e 2 del "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti", a sua volta adottato sulla scorta di quanto previsto dall'art. 12, comma 3, lett. f), Regolamento Camera, i quali attribuiscono al Consiglio di giurisdizione la competenza esclusiva a decidere avverso qualsiasi impugnativa degli atti di amministrazione della Camera, anche presentata da soggetti esterni ad essa. Difatti a

al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia»⁵³¹, chiedendo in sostanza alla Corte costituzionale un superamento della preclusione dell'autodichia sugli appalti affermata nella sentenza n. 262/2017.⁵³²

Nel pronunciarsi sul conflitto, la Corte costituzionale aveva provveduto preliminarmente a circoscrivere il “perimetro” del *thema decidendum*, precisando che la propria valutazione doveva rimanere strettamente aderente alle doglianze sollevate dalla Camera dei deputati, in qualità di parte ricorrente. Non era, pertanto, possibile estendere il vaglio alle ulteriori questioni sollevate nel corso del giudizio dalle parti intervenienti, in particolare il Senato, in quanto estranee al contenuto del ricorso principale.⁵³³ La Corte, infatti, ribadendo il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, aveva ritenuto che il proprio sindacato si dovesse concentrare unicamente sul profilo relativo al mancato riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, del potere di autodichia della Camera nelle controversie inerenti all'aggiudicazione di contratti di appalto a soggetti terzi.⁵³⁴

Una volta definito il perimetro del *thema decidendum*, la Corte è poi passata all'analisi dei quattro motivi su cui si era articolato il conflitto sollevato dalla Camera, esprimendo su ciascuno di essi un dissenso puntuale e motivato.

Particolare rilievo aveva assunto il primo motivo, con il quale la Camera aveva contestato l'efficacia dell'obiter contenuto nella sentenza n. 262 del 2017, sostenendo che le affermazioni in esso contenute in materia di appalti fossero state prive di valore vincolante, in quanto estranee all'oggetto principale del giudizio, riferito all'autodichia sui rapporti con il personale dipendente. La Corte, non condividendo questa impostazione aveva affermato che le statuizioni contenute nell'obiter, non avevano costituito una digressione estranea alla *ratio* della decisione in quanto erano servite a spiegare il significato della negazione dell'autodichia sui terzi, essendo perciò «intimamente connesse»⁵³⁵ all'obiettivo della pronuncia di individuare lo spazio applicativo dell'autodichia. Non era stata così accolta la tesi della Camera seguendo un argomento diverso rispetto a quello adottato in precedenza dalla Cassazione. Infatti, la Corte Costituzionale si era concentrata sul nesso che, nel

partire dai regolamenti approvati con delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati del 22 marzo 1999, n. 155, sarebbe stata istituita anche un'autodichia per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti. Prima della riforma che ha portato nel 1999 ad istituire questa nuova ipotesi di autodichia, era dato pacifico che la giurisdizione sulle controversie in questione spettasse al giudice amministrativo. Su tale aspetto si veda E. Lehner, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo*, cit.

⁵³¹ Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato 9 ottobre 2023, n. 4.

⁵³² V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵³³ Per approfondimenti su questo tema si veda A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d'identità” dell'autodichia*, cit.

⁵³⁴ C. cost., n. 65/2024, pt.3. del “Considerato in diritto”.

⁵³⁵ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.1 del “Considerato in diritto”.

caso specifico, sarebbe esistito tra le affermazioni contenute nell'*obiter* e la *ratio decidendi* dell'intera pronuncia,⁵³⁶ e non sulla differenza tra l'efficacia di un *obiter* in relazione al fatto che provenisse da un giudice comune o dalla Corte costituzionale. Del pari, era stato rapidamente superato anche il secondo argomento addotto dalla Camera, anch'esso con il fine di circoscrivere la portata dell'*obiter*, per cui nell'escludere l'autodichia in materia di appalti, la sent. n. 262 avrebbe riguardato le sole controversie di esecuzione dei contratti, per cui si era già orientati nel senso della devoluzione al giudice ordinario, e non anche la fase pubblicistica, da riservare, invece negli intendimenti della Camera, ai fori domestici.

Questa ricostruzione, come osservato dal giudice costituzionale, non reggeva, nella misura in cui « il riferimento testuale della sentenza alla posizione di “terzi”, infatti, si attaglia alla fase di selezione dei contraenti, piuttosto che a quella di eventuali controversie tra la stazione appaltante e l'appaltatore. In questa successiva fase, infatti, l'appaltatore non è più – a rigore – un qualsiasi “terzo” rispetto all'amministrazione, bensì la sua controparte contrattuale. ».⁵³⁷ In questa prospettiva, conclude la Corte, la sent. n. 262, parlando di “terzi”, aveva sottratto alla riserva domestica proprio la fase pubblicistica dell'affidamento, attribuendola, secondo le regole generali, alla giurisdizione amministrativa.⁵³⁸

Una volta chiarito il significato del richiamo ai concorrenti nelle gare pubbliche come ipotesi paradigmatica di “terzi”, ed in quanto tali, esclusi dall'ambito dell'autodichia, la Corte era passata ad esaminare il terzo motivo di doglianza avanzato dalla Camera. Quest'ultima, facendo leva sulla giustificazione tradizionale⁵³⁹ dell'autodichia, aveva essenzialmente lamentato il pericolo che, per effetto dell'attribuzione al giudice comune delle vertenze in materia di appalti, si legittimassero

⁵³⁶ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.1 del “Considerato in diritto”.

⁵³⁷ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.2 del “Considerato in diritto”.

⁵³⁸ Tale soluzione non chiarisce del tutto un dubbio importante: quando possiamo davvero dire che qualcuno è “terzo” rispetto all'organo costituzionale? La distinzione non è sempre chiara, soprattutto se ci si basa solo sul tipo di contratto che lega la persona all'organo (per esempio, un contratto d'appalto o un contratto di lavoro). Come osserva G. Barcellona *I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei “terzi”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2018, p. 5 ss., se si guarda alla posizione degli appaltatori, «non pare del tutto corretto attribuire loro la qualifica di “terzi”: gli appaltatori sono, invero, parti di un contratto – quello di appalto – che ha nell'organo costituzionale la sua controparte. Di modo che, la “terzietà” che ad essi si imputa può alludere – solo ed esclusivamente – alla circostanza che essi non siano “parte” dell'organo, ma ne rimangano “esterni”. A bene vedere, però, un'analogia “terzietà” pare possa predicarsi anche dei dipendenti degli organi costituzionali, che, al pari dei primi (appaltatori), sono legati all'organo da un contratto – questa volta di lavoro – che ne regola la prestazione.]. In altre parole, la “terzietà” non dipende semplicemente dal fatto di avere o meno un contratto con l'organo, perché sia gli appaltatori sia i dipendenti ne hanno uno.

⁵³⁹ Il richiamo alla tradizione, oltre a celare alcune persistenti aporie dell'ordinamento, aveva lasciato un senso di insoddisfazione, nella misura in cui era risultato difficile attribuire a tale concetto un effetto legittimante chiaro e concreto F. Dalla Balla, *Un tagliando all'autodichia*, cit

significative ingerenze del giudiziario⁵⁴⁰ sulle scelte dell'organo costituzionale circa la gestione dei propri servizi.

Il quarto argomento, invece, si era basato sull'asserita analogia tra l'autodichia esercitata nei confronti dei dipendenti e quella che si sarebbe voluta estendere anche ai soggetti terzi partecipanti alle gare pubbliche, sostenendo che, in entrambi i casi, sarebbero state presenti le medesime esigenze di indipendenza e di efficiente svolgimento delle funzioni parlamentari.⁵⁴¹ La Corte costituzionale, tuttavia, non solo aveva preso le distanze da tali rilievi sollevati dalla Camera, ma si era spinta oltre, prospettando un ripensamento più profondo dell'intero istituto dell'autodichia.

A conferma di tale impostazione, nel rispondere al terzo argomento, il giudice delle leggi aveva chiarito di dover considerare « fisiologiche, in uno stato di diritto, le “ingerenze” del potere giudiziario sull'attività di qualsiasi amministrazione pubblica»,⁵⁴² compresa, dunque, quella delle Camere. Nello specifico, si trattava di valutare se, valorizzando il carattere fisiologico di tali interferenze, congiuntamente all'esclusione della natura giurisdizionale, che sembrava leggersi negli intendimenti della Corte, non si potesse costruire l'autodichia come rimedio amministrativo interno all'organo, perciò domestico⁵⁴³, che non impedisse il sindacato del giudiziario, ma si affiancasse ad esso⁵⁴⁴. Tantopiù che la Corte Costituzionale nel confutare il quarto e ultimo argomento invocato dalla Camera, vale a dire la presunta « analogia tra la posizione dei dipendenti (già assunti, o meramente aspiranti tali) e quella delle imprese che aspirino all'aggiudicazione di appalti». ⁵⁴⁵, rimarca⁵⁴⁶ «con particolare enfasi» il « il carattere eccezionale del riconoscimento di una sfera di autodichia agli organi costituzionali con riferimento alle controversie concernenti i propri dipendenti,»⁵⁴⁷, a fronte della «“grande regola” dello Stato di diritto ed [al] conseguente regime

⁵⁴⁰ Sulla tradizionale ‘paura del giudice’ – esplicitativa di un intendimento soggettivo-organico della separazione dei poteri, in combinazione con una lettura assoluta della sovranità – come fondamento (dell'esclusività) dell'autodichia, si veda, se si vuole, V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. Cap. I, Sez. I.

⁵⁴¹ V. Campigli, *L'autodichia di fronte alla Corte costituzionale*, cit.

⁵⁴² C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del “Considerato in diritto”.

⁵⁴³ Sarebbe così possibile «concepire una giustizia non giurisdizionale» A. Pajno, *I ricorsi amministrativi tradizionali. Una prospettiva non tradizionale*, in G. Falcon, B. Marchetti (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, p. 114. da parte di organi amministrativi collocati in seno agli organi costituzionali (e, per questo, “domestici”). D'altronde, soltanto in una siffatta accezione pare immaginabile un'auto-justizia in cui la funzione decisoria si espliciti pur sempre nell'ottica della tutela soggettiva del ricorrente.

⁵⁴⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. passim e in part. 271 ss. e 357 ss.

⁵⁴⁵ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “Considerato in diritto”. Analogia motivata dalla Camera sostenendo che anche i lavori e servizi oggetto di procedure di appalto «risulterebbero essenziali per il buon funzionamento dell'organo costituzionale» (C. cost., n. 65/2024, pt. 4.2 del “Considerato in diritto”, dove sono ripercorse le argomentazioni della Camera).

⁵⁴⁶ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “Considerato in diritto”, da cui sono tratti i successivi virgolettati.

⁵⁴⁷ La scelta della Corte costituzionale di escludere la giurisdizione comune per le controversie relative al personale dipendente troverebbe fondamento nella collocazione “interna” di tali soggetti all'organizzazione della Camera. Tuttavia, la motivazione offerta si limita a tale qualificazione formale, senza fornire una chiara e puntuale spiegazione del motivo per cui la riserva di giurisdizione interna sarebbe funzionale all'esercizio delle prerogative costituzionali dell'organo nel

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)»⁵⁴⁸.

La Corte afferma poi che estendere la deroga alle «imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto» determinerebbe «un sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva [...] a carico di soggetti del tutto estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali»⁵⁴⁹. Alla luce di tali affermazioni, è lecito interrogarsi se il riferimento al parametro della proporzionalità coniugato al riconoscimento del carattere eccezionale dell'autodichia non possa condurre a delle riconsiderazioni anche in merito all'ambito riservato alla giustizia domestica, ovvero le controversie relative al personale degli organi costituzionali.⁵⁵⁰ Si tratta, evidentemente, di un profilo che incide profondamente sul già delicato equilibrio tra autonomia costituzionale e diritto alla tutela giurisdizionale, tra potestà regolamentare e principio di legalità. Questioni, queste, che pongono interrogativi non marginali sulla tenuta complessiva del modello tradizionale di autodichia e che saranno approfondite nel capitolo successivo, ove si cercherà di coglierne le implicazioni sistematiche più rilevanti.

E' opportuno invece, in questa sede soffermarsi su un altro profilo essenziale della sentenza n. 65 del 2024, che sembra aver messo in discussione uno dei fondamenti teorici affermati nella sentenza n. 262 del 2017. Si tratta, in particolare, della stretta interdipendenza tra autonomia normativa e autodichia⁵⁵¹, secondo cui l'organo costituzionale poteva riservare alla propria cognizione interna esclusivamente le materie strettamente connesse all'esercizio delle proprie funzioni.⁵⁵² In questa

caso dei dipendenti, ma non anche nelle controversie che coinvolgono appaltatori e fornitori. Corte cost. n. 65/2024, 4.3.4. secondo cui “il mantenimento della giurisdizione domestica [...] alle controversie concernenti i propri dipendenti [...] è [...] predicabile” perché “questa peculiare tipologia di controversie” coinvolge “persone «interne» all'amministrazione o che comunque aspirano a diventarlo”.

⁵⁴⁸ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4. del “Considerato in diritto”. Per uno studio recente sulla consistenza dello Stato (costituzionale) di diritto in Italia si veda lo studio predisposto dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), M. Luciani (a cura di), *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Italia*, Bruxelles, Unione europea, 2023.

⁵⁴⁹ È ancora il pt. 4.3.4 del “Considerato in diritto”

⁵⁵⁰ La Corte costituzionale sembra aver avviato un percorso volto alla ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra l'autonomia degli organi costituzionali e la garanzia effettiva delle situazioni giuridiche soggettive. Spingendo nella «direzione di un “ritorno alla Costituzione”», per utilizzare un'espressione impiegata da L. Ciaurro, *Costituzione e diritto parlamentare*, cit.

⁵⁵¹ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.3 del “Considerato in diritto” secondo cui «l'autonomia degli organi costituzionali non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» in quanto «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».

⁵⁵² (C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2) del “Considerato in diritto”: «L'autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e

prospettiva, l'impossibilità di intervenire attraverso la propria potestà regolamentare su una determinata materia, per carenza di un nesso funzionale con l'attività costituzionale, comportava anche l'impossibilità di sottrarla alla cognizione del giudice comune.

Un passaggio centrale nel senso di tale superamento è rappresentato dal punto 4.4 del “Considerato in diritto” (della sentenza 65/2024) nel quale la Corte afferma che « la corrispondenza tra autonomia e autodichia degli organi costituzionali debba essere intesa come mero criterio di massima, potendo gli organi costituzionali esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti – come l'affidamento di appalti pubblici – rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia ». In particolare, per ciò che riguarda « esigenze di rilievo organizzativo, in relazione alle quali non sussistano vincoli discendenti dal diritto dell'Unione europea o dai principi costituzionali, le quali possono in concreto giustificare la sottoposizione delle procedure in parola a regole più snelle rispetto a quelle vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni, e comunque più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del *modus operandi* del singolo organo costituzionale. Regole la cui interpretazione e applicazione resterà così affidata alla stessa giurisdizione amministrativa».⁵⁵³

La Corte ha quindi aperto la possibilità, per gli organi costituzionali di adottare, nel rispetto dei principi del diritto dell'Unione Europea e di quelli nazionali in materia di contratti pubblici, una propria disciplina interna in tema di appalti. Questa potrebbe prevedere procedure semplificate o soluzioni «tailor made» maggiormente aderenti alle specificità funzionali dell'organo. Inoltre «[q]uesto tipo di discipline speciali è già contemplato dall'ordinamento in alcuni peculiari casi come (ad esempio, esiste una disciplina ad hoc per l'affidamento dei contratti pubblici da parte delle ambasciate italiane all'estero). L'importante è che la legittimità di questa disciplina interna possa essere passata al vaglio da parte del giudice amministrativo nazionale (per la compatibilità con i principi della materia) e, quindi, non possa risultare esente da un controllo giurisdizionale di un giudice esterno».⁵⁵⁴

Si può inoltre rilevare che la Corte in tal modo ha di fatto legittimato quanto previsto all'art. 224 del nuovo Codice appalti⁵⁵⁵, il cui comma 7 stabilisce che [g]li organi costituzionali adeguano i propri ordinamenti ai principi e criteri di cui al presente codice nell'ambito della propria autonomia organizzativa e delle prerogative ad essi costituzionalmente riconosciute» (ma già, in senso analogo,

forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, 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».

⁵⁵³ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.4 del “Considerato in diritto”.

⁵⁵⁴ A. Sandulli, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., p. 185

⁵⁵⁵ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, *Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*.

l'art. 1, comma 7, della legge n. 11 del 2016).⁵⁵⁶Tenuto conto di quanto precede, risulta possibile sostenere che «da un lato i regolamenti parlamentari potranno essere oggetto di interpretazione da parte di un giudice esterno, il giudice amministrativo, che ne vaglierà la compatibilità con i principi generali in materia di appalti pubblici. Dall'altro, gli stessi regolamenti parlamentari diverranno però la fonte su cui il giudice amministrativo dovrà alimentarsi nel risolvere le controversie in oggetto, con la conseguenza del recedere delle fonti tipiche sulla giurisdizione dettate dal Codice del processo amministrativo; si tratta, pertanto, di ricadute importanti».⁵⁵⁷

Per mezzo di tale pronuncia si assiste ad un cambiamento significativo anche sul piano del sistema delle fonti, poiché si è segnato definitivamente il superamento dell'«antico feticcio»⁵⁵⁸ della insindacabilità degli *interna corporis acta*,⁵⁵⁹ nonché dell'assunto condiviso, seppur con diverse

⁵⁵⁶ Come evidenzia V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit. «una previsione di analogo tenore, invero, figurava già nella previgente disciplina in materia di appalti. Difatti, nella legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 al vecchio Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) l'art. 1, c. 7 faceva salva l'autonomia degli organi costituzionali, lasciando aperti dei margini per la potestà normativa degli stessi (prevedendo che gli organi costituzionali «stabil[issero] nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi»). A ben vedere, questa possibilità rappresentava uno 'strappo' rispetto alle statuizioni di C. cost., n. 262/2017, che – nell'individuare la fonte legittimante dell'autodichia nell'autonomia normativa – aveva escluso le procedure di appalto dal perimetro applicativo della giustizia domestica sull'assunto che esse non investissero l'autonomia normativa degli organi costituzionali, riguardando una materia regolamentata dalla normativa statale ed euro-unitaria. Questo profilo di potenziale incoerenza è stato corretto da C. cost., n. 65/2024, che ha sancito il superamento della corrispondenza biunivoca autonomia normativa - autodichia, affermata nel 2017».

⁵⁵⁷ A. Sandulli, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., p. 185 – 186

⁵⁵⁸ Secondo la terminologia di P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio (gli "interna corporis") in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, cit. 240 ss., il quale evidenziava come, prima della sentenza n. 9/1959, il «feticcio» degli *interna corporis* sembrasse «intoccabile» (ivi, 240). Più nel dettaglio, con la pronuncia n. 9/1959 era stato riconosciuto che il sindacato della Consulta sul procedimento di formazione della legge non fosse in contrasto con i tradizionali principi di autonomia e indipendenza delle Camere. Si legge infatti nella motivazione che «[l]a posizione costituzionale di indipendenza delle Camere non implica [...] l'assoluta insindacabilità, da parte di qualsiasi altro organo dello Stato, del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati» (pt. 5 del «Considerato in diritto»). Epperò, siffatto arresto giurisprudenziale non ha trovato, nel dibattito dottrinale e nell'ulteriore giurisprudenza della stessa Corte, «quegli sviluppi che pur sarebbe stato legittimo attendersi, e che avrebbero dovuto concretizzarsi in un ripensamento di tutta la materia degli *interna corporis*, [e] del sottofondo ideologico che l'aveva ispirata» N. Occhicupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 134.

⁵⁵⁹ Come ricorda V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit soprattutto nel dibattito successivo a C. cost., n. 9/1959 dalle c.d. teorie normative l'impostazione internistica di Santi Romano era stata tendenzialmente superata. Non si può neppure trascurare che tale impostazione era stata espressamente respinta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 120 del 2014, nella quale i regolamenti parlamentari erano stati ricondotti alle «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica» (pt. 4.2 del «Considerato in diritto»). Tuttavia, nella medesima pronuncia, la Corte aveva al contempo giustificato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari facendo leva sulla necessità di garantire l'indipendenza delle Camere da ogni altro potere (pt. 4.2 del «Considerato in diritto»). Tale affermazione sembrava continuare a disegnare una sorta di «zona franca» rispetto al sindacato di legittimità da parte del giudice dell'ordinamento generale sulle norme regolamentari prodotte dagli organi costituzionali. In questo senso, la «internità» richiamata con l'espressione «norme interne» doveva intendersi come riferita a tale insindacabilità esterna. Proprio questo presupposto è oggetto di un netto superamento ad opera della sentenza n. 65 del 2024.

argomentazioni , tanto nella sentenza n. 129 del 10 luglio 1981⁵⁶⁰ quanto nella n. 262 del 2017,⁵⁶¹ secondo cui l'autonomia degli organi costituzionali si esprimerebbe non solo sul piano normativo, ma anche su quello applicativo delle norme stesse.

La svolta interpretativa introdotta dalla sentenza n. 65 del 2024 deriva dal fatto di aver ridotto la connessione tra autocrinia ed autodichia ad un mero criterio di massima, con la conseguenza che, accanto agli ambiti in cui l'applicazione del diritto parlamentare è riservata ai giudici domestici, ve ne sono altri in cui le Camere possono esercitare i propri poteri normativi senza che ciò escluda la possibilità per il giudice comune di interpretare e applicare le medesime norme.⁵⁶²

La Corte ha adottato quindi una « soluzione di compromesso mantenendo un certo livello di autonomia normativa, pur senza spingersi fino al punto da riconoscere la legittimità di una connessa forma di autodichia. ⁵⁶³ In questo senso, sembra che « al fine di assicurare l'autonomia sia sufficiente il riconoscimento di un potere normativo più ampio dell'ambito in cui alle Camere può essere riconosciuta anche una riserva di autodichia». ⁵⁶⁴

Non si può tuttavia trascurare che il venir meno della stretta connessione tra autonomia normativa ed autodichia, resa esplicita dalla sentenza n. 65 del 2024, aveva già cominciato a delinarsi nelle ordinanze con cui, nel 2019⁵⁶⁵, la Corte di cassazione aveva risolto due regolamenti di giurisdizione relativi alla materia dei vitalizi.

In quella sede la Suprema Corte aveva effettivamente riconosciuto la competenza della giurisdizione domestica per la risoluzione della controversia , ma lo aveva fatto ricorrendo all'elaborazione della

⁵⁶⁰ La sentenza Corte cost., 10 luglio 1981, n. 129, afferma infatti che l'«autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza».

⁵⁶¹In questo senso, come notato da A. Lo Calzo, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., p. 142, l'autodichia, nella sentenza n. 262/2017 era passata «dall'essere un problema “paragiurisdizionale” ad uno “paranormativo”».

⁵⁶² Antonello Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d'identità” dell'autodichia. A margine della sentenza n. 65/2024*, in «Nomos. Le attualità nel diritto», 2024. V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit

⁵⁶³ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d'identità” dell'autodichia*, cit. ; V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit ; M. Francaviglia, *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia* cit., p. 1054, il quale aggiunge che un aspetto non chiaro della “migrazione” dell'interpretazione e applicazione delle norme regolamentari dai giudici domestici a quelli comuni è quello che riguarda una possibile apertura alla possibilità di innescare il sindacato di legittimità costituzionale su questi atti. A questa eventualità si opporrebbero una serie di impedimenti individuati da F. Dalla Balla, *Un tagliando all'autodichia*, cit

⁵⁶⁴ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d'identità” dell'autodichia*, cit.

⁵⁶⁵ Cass. civ., 8 luglio 2019, nn. 18265 e 18266. Su tali decisioni si vedano L. Castelli, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, p. 898 ss. ; R. Dickmann, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione* cit. ; S. Galdieri, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 25 luglio 2019 ; G. Buonomo, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione giustizia online*, 17 settembre 2019.

nozione di “diritto singolare” , da intendersi come insieme normativo composto tanto da fonti regolamentari interne quanto da disposizioni di rango legislativo. Il fondamento dell’autodichia in questo caso « non sembra risiedere nell’esistenza di una normativa interna frutto della autonoma determinazione dell’organo, ma piuttosto nell’esistenza del “diritto singolare”, la cui applicazione è rimessa alla giurisdizione domestica, quale garanzia di una “sfera di autonomia speciale delle Camere”, destinata ad includere anche l’applicazione del diritto comune». ⁵⁶⁶

Tale impostazione evidenzia, del resto, come l’evoluzione giurisprudenziale in materia non sia stata pienamente lineare. Per quanto il Giudice delle leggi abbia costantemente ribadito l’intenzione di mantenere continuità con i propri precedenti , come affermato nella sentenza n. 262 del 2017 rispetto alla n. 120 del 2014, e ribadito nella sent n. 65 del 2024 rispetto alla n. 262 del 2017, ciascuna di queste pronunce ha, in realtà , contribuito a ridefinire , seppur in misura diversa , i confini dell’autonomia parlamentare. La Corte costituzionale , tramite tale ultimo approdo (sent.65/2024) , ha inaugurato un nuovo orientamento giurisprudenziale, finora inedito, nel quale coesistono materie regolate dal diritto parlamentare rimesse alla giustizia domestica (es. rapporti di lavoro e concorsi); ambiti disciplinati da regolamenti parlamentari ma affidati al giudice comune (es. appalti); aree regolate in parte dal diritto parlamentare e in parte da norme generali (es. esecuzione dei contratti); e ipotesi, come l’indennità parlamentare, in cui nonostante l’applicazione di diritto comune, si continua a riconoscere la giurisdizione interna. ⁵⁶⁷ Alla luce di questo assetto, inevitabilmente frammentato, si impone un’ulteriore riflessione, orientata ad una complessiva rimediazione, ⁵⁶⁸ sulla tenuta sistematica dell’autodichia in materia di personale. Se, infatti, l’autonomia parlamentare può ritenersi adeguatamente tutelata attraverso il riconoscimento di una potestà normativa in determinati settori che coinvolgono soggetti terzi , senza che ciò implichi l’esclusione della giurisdizione amministrativa, che resta comunque legittimata ad applicare il diritto interno prodotto dalle Camere, allora è lecito interrogarsi se il mantenimento dell’autodichia nei rapporti con il personale dipendente

⁵⁶⁶ A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d’identità” dell’autodichia*, cit.

⁵⁶⁷ Cfr. F. Dalla Balla, *Un tagliando all’autodichia*, cit ; A. Lo Calzo, *La Corte costituzionale e la “crisi d’identità” dell’autodichia*, cit. ; V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit

⁵⁶⁸ Sembra avvertire l’esigenza di una simile rimediazione, proprio in base all’applicazione della logica funzionalista, A. Sandulli, *L’autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., p. 191 secondo cui «[p]er garantire l’autonomia funzionale degli organi costituzionali, sarebbe sufficiente circoscrivere un perimetro molto stretto, un po’ come avviene in Canada, dove le limitazioni alla giurisdizione comune sono limitate alle sole aree nelle quali possa esservi una incidenza esterna rispetto alle prerogative costituzionali legate alla funzione parlamentare». In effetti, come nota l’A., «[s]e si deve decidere il trasferimento d’ufficio di un funzionario, in che modo questo dovrebbe avere ricadute sull’esercizio della funzione parlamentare? Ben potrebbe decidere il giudice esterno, magari dopo aver compiuto il percorso di autodichia interna e con le accortezze in termini procedurali rimarcate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 65/2024».

resti ancora giustificabile in via generale, sulla sola base della necessità di garantire l'autonomia anche nella fase applicativa della norma⁵⁶⁹.

⁵⁶⁹ V. Campigli, *L'autodichia di fronte alla Corte costituzionale*, cit., si chiede «una volta rilevato che per l'autonomia della struttura organizzativa degli organi costituzionali basta la capacità dell'organo di autonormarsi, senza necessità di sistemi di autodichia, la qualifica dei dipendenti come soggetti “non estranei” a quella stessa struttura organizzativa potrà ancora essere un argomento sufficiente per precluderne ogni tutela davanti al giudice comune?».

CAPITOLO TERZO

L' AUTODICCHIA OLTRE IL PARLAMENTO: CORTE COSTITUZIONALE E PRESIDENZA DELLA REPUBBLICA

SOMMARIO: 1. Corte costituzionale: l'autodichia dal fondamento legislativo - 2. Presidenza della Repubblica: l'autodichia senza radici costituzionali

1. Corte costituzionale: l'autodichia dal fondamento legislativo

A fianco dell'autodichia Parlamentare si rinvencono altre forme di giustizia domestica, il cui fondamento costituzionale appare di ancora più difficile individuazione ; tra queste, in primo piano si pone sicuramente l'autodichia della Corte costituzionale.

In particolare, la giurisdizione domestica della Corte trova il suo più immediato referente normativo nell' art. 14, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ai sensi del quale « la Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti».⁵⁷⁰ A tal fine, la Corte costituzionale ha ritenuto di dare attuazione alla competenza riconosciuta dall'art. 14, comma 3, attraverso l'istituzione di specifici organi giudicanti, alla cui disciplina ha provveduto per il tramite di regolamenti ad hoc⁵⁷¹ (quello attualmente vigente è del 24 gennaio 2018⁵⁷²), adottati ai sensi dell'art. 30 del «Regolamento generale»⁵⁷³. Quest' ultimo , a sua volta, è stato approvato sulla base dell'art. 14, comma 1, della legge n. 87 del 1953 ⁵⁷⁴ secondo cui «la Corte può disciplinare l'esercizio delle

⁵⁷⁰ L'art. 14, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, sostituito, come si vedrà a breve, dall'art. 4, comma 3, della legge 18 marzo 1958, n. 265.

⁵⁷¹ Secondo A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 177 nt. 19 il fatto che l'autodichia della Corte costituzionale sia disciplinata da un regolamento interno, nonostante la sua espressa previsione ad opera di una disposizione di legge, è ulteriore riprova del fatto che «la posizione della Corte costituzionale [sia] simile a quella delle Camere riguardo all'autodichia».

⁵⁷² La disciplina originaria dell'autodichia della Corte costituzionale venne introdotta con il regolamento 8 aprile 1960, (G.U. 2 luglio 1960, n. 161) per poi essere integralmente riformata dalla stessa Corte con la delibera 16 dicembre 1999 e successivamente riformata, dapprima con la delibera 22 novembre 2001 e con quella del 22 giugno 2006. Da ultimo, la disciplina in discorso è stata integralmente sostituita da quella dettata dal nuovo Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale del 24 gennaio 2018 (G.U. 7 febbraio 2018, n. 31).

⁵⁷³ Approvato dalla Corte il 20 gennaio 1966 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, serie speciale , 19 febbraio 1966, n. 45. L'art. 30 dispone che « [...] le norme per i giudizi in via esclusiva sui ricorsi dei dipendenti della Corte sono deliberate dalla Corte e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica».

⁵⁷⁴ Il quale stabilisce che « la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti. Il regolamento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale». Invece, con specifico riguardo al procedimento per i giudizi di competenza della Corte, è l'art. 22 della legge n. 87 ad attribuire ad essa il potere di

sue funzioni con un regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti» e successivamente pubblicato nella Gazzetta Ufficiale.

In questo contesto la legge n. 87 del 1953 riveste un ruolo centrale nel sistema delle fonti concernenti la Corte costituzionale, in quanto, se da un lato dà attuazione alla riserva di legge ordinaria prevista dall'art. 137, comma 2, della Costituzione relativa l'adozione delle «altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento» della Corte; dall'altro lato costituisce, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1⁵⁷⁵, la «legge ordinaria emanata per la prima attuazione» alle disposizioni costituzionali che regolano le «forme», i «limiti» e le «condizioni» di esercizio delle funzioni.⁵⁷⁶ Tuttavia, occorre rilevare che l'art. 137, comma 2, Cost.,⁵⁷⁷ pur prevedendo una riserva a favore della legge ordinaria per la disciplina dell'organizzazione e il funzionamento della Corte, non le attribuisce direttamente un proprio potere regolamentare, a differenza di quanto fa per il Parlamento con gli artt. 64 e 72⁵⁷⁸, né tantomeno contiene alcun riferimento espresso alla possibilità di istituire giudici domestici per la risoluzione delle controversie interne.

Mancando quindi ogni riferimento testuale a livello costituzionale circa la concessione di un autonomo potere regolamentare della Corte ne consegue che il fondamento diretto dell'autodichia andrebbe rintracciato non tanto nella disposizione costituzionale in sé, bensì nella legge ordinaria di attuazione del 1953.⁵⁷⁹

stabilire «norme integrative [..] nel suo regolamento». Vedi per approfondimenti F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit.

⁵⁷⁵ L'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. disciplina «le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale e le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte.»

⁵⁷⁶ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵⁷⁷ L'art. 137, comma 2, Cost. prevede che il Parlamento, con legge ordinaria, «definisce le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte» e, con legge costituzionale, disciplina «le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale».

⁵⁷⁸ Sebbene i regolamenti della Corte costituzionale non siano espressamente menzionati in Costituzione, a differenza di quanto previsto dagli artt. 64 e 72 Cost. per i regolamenti parlamentari, la dottrina maggioritaria tende ad assimilarli a questi ultimi. A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 566, nell'osservare che «per quanto riguarda i regolamenti parlamentari, è largamente ammessa la loro collocazione sullo stesso piano della legge ordinaria, nei confronti della quale, secondo un'opinione assai accreditata, essi si trovano in una ripartizione di competenza [...]», rileva che «simile è anche il regime dei regolamenti della Corte costituzionale». Anche secondo S.P. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1970 p. 243, «[s]otto il profilo della potestà regolamentare, l'analogia con le assemblee parlamentari appare particolarmente significativa».

⁵⁷⁹ Quest'ultima, rientrando tra le «altre norme necessarie» richiamate dall'art. 137, costituisce ulteriore conferma del fatto che il potere di autodichia riconosciuto alla Corte, analogamente a quello spettante alle Camere è sorretto da un fondamento costituzionale di carattere indiretto. Cfr. D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 136 ss. Di «identica ratio che sta a base delle guarentigie di indipendenza delle Camere come di quelle disposte per la Corte costituzionale», parla la sent. n. 15 del 1969. Anche la dottrina ha sottolineato il «legame molto stretto che "tiene insieme" l'autodichia delle Camere e quella della Corte costituzionale». Infatti, secondo A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 177, «l'una porta all'altra il supporto della tradizione, la seconda serve alla prima forse per mitigarne nell'ordinamento l'impatto derogatorio».

Per tale ragione, la potestà normativa riconosciuta alla Corte costituzionale rimarrebbe sempre nella disponibilità del legislatore ordinario, il quale, in ogni momento, potrebbe sostituirla, integrarla o perfino sopprimerla, conservando in capo a sé la «competenza della competenza»⁵⁸⁰. In sostanza, secondo questa interpretazione riduttiva, i regolamenti in questione non si discosterebbero affatto da quelli dell'esecutivo, essendo fonti secondarie subordinate alla legge⁵⁸¹.

Per superare tale problematica la dottrina ha tentato di individuare un fondamento costituzionale dell'istituto, valorizzando innanzitutto il «concatenato operare»⁵⁸² dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1953 con l'art. 14, comma 3, della legge n. 87⁵⁸³. In particolare, l'art. 1 della legge costituzionale n. 1/1953, qualificando la legge 87/1953 come «prima attuazione» delle norme costituzionali, le conferirebbe un rilievo di carattere costituzionale⁵⁸⁴, con la conseguenza che i regolamenti adottati in sua attuazione godrebbero di una posizione peculiare, contraddistinta da una sorta di efficacia quasi «rinforzata»⁵⁸⁵. In questa prospettiva la legge in questione avrebbe dovuto avere una resistenza passiva, per l'appunto rinforzata⁵⁸⁶, rispetto all'abrogazione o alla modificazione; fatto sta che quando il legislatore ha ritenuto opportuno di dover intervenire a modificare suddetta legge, come si

⁵⁸⁰ In realtà, come osservato da A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 177, «è altamente improbabile che le Camere tentino di sottrarre alla Corte costituzionale ciò che rivendicano per sé stesse e viceversa: vero è che l'autodichia della Corte, comunque la si voglia intendere [...], potrebbe in ogni momento subire il contraccolpo di una modifica legislativa; ma è probabile che questa scelta legislativa innescherebbe, a sua volta, la reazione dell'organo di giustizia costituzionale, che avrebbe gioco facile nel sanzionare la prerogativa camerale, qualora rimanesse del tutto isolata nell'ordinamento». Non c'è poi chi non veda, come una simile impostazione, finisca, per svalutare oltremisura la sfera di autonomia che la Costituzione riconosce a questo organo costituzionale che «si manifesta, innanzitutto, sul piano normativo». Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

⁵⁸¹ C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, p. 241. Analogamente, P. Barile, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1957, 907-922, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 226-244. osservava che la Corte ha sì «il potere di emanare propri regolamenti “per disciplinare l'esercizio delle sue funzioni” (art. 14 della legge 11 marzo 1953, n. 87), ma la fonte è la legge ordinaria, non la Costituzione, come invece accade per il Parlamento (art. 64 Cost.)».

⁵⁸² Cass. civ., sez. un., 17 dicembre 1998, n. 12614.

⁵⁸³ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁵⁸⁴ P. Stancati, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 954-1006, p. 2

⁵⁸⁵ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁵⁸⁶ La prassi ha dimostrato come la tesi della costituzionalizzazione della legge n. 87 del 1953 non abbia trovato riscontro concreto e come la Corte costituzionale ne abbia a più riprese riconosciuto il normale valore di legge e la piena sindacabilità. In particolare si vedano ex multis, Corte cost., 27 giugno 1963, n. 111, in *Giur. cost.*, 1963, p. 1017 ss., con osservazioni di G. Ferrari e C. Esposito; Corte cost., 29 dicembre 1966, n. 127, in *Giur. cost.*, 1966, p. 1697 ss.; Corte cost., ord. 9 giugno 1971, n. 130, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1217 ss., con osservazioni di F. Modugno; Corte cost., ord. 16 dicembre 1982, n. 225, in *Giur. cost.*, 1982, p. 2254 ss.; Corte cost., ord. 16 aprile 1998, n. 130, in *Giur. cost.*, 1998, p. 1023 ss. Anche a volerla qualificare come fonte atipica il profilo della soggezione al controllo di costituzionalità sulle leggi ex art. 134 Cost. andrebbe tenuto distinto da quello del rapporto con le altre fonti legislative, per cui il proprio sindacato non potrebbe in alcun modo essere influenzato dalla eventuale maggiore resistenza all'abrogazione. P. Carnevale, *Ecce iudex in ca(u)sa propria: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario)*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 35-68, p. 44

vedrà , lo ha fatto con legge ordinaria⁵⁸⁷. Proprio questo dato di realtà aveva indotto la dottrina prevalente⁵⁸⁸ a discostarsi da tale impostazione, per sostenere piuttosto che all'art. 14, comma 1, andasse riconosciuto un «valore meramente dichiarativo e ricognitivo di un principio [...] implicito», in quanto intimamente connesso alla natura di organo sovrano della Corte⁵⁸⁹. La regolamentazione interna⁵⁹⁰ , attraverso cui l'autodichia trova la propria concreta disciplina, era stata pertanto considerata espressione di una potestà di autonormazione necessaria per porre la Corte al riparo da possibili ingerenze da parte degli altri poteri ⁵⁹¹. Si sarebbe quindi trattato di una potestà

⁵⁸⁷ Hanno rilevato questo aspetto.; A. Pizzorusso, *Le garanzie costituzionali. Sub art. 137 della Costituzione*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1981, p. 205. A. Ruggeri, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Vol. I - L'ordinazione in sistema*, Torino, Giappichelli, 1993, p. 197

⁵⁸⁸ Al riguardo si vedano A.M. Sandulli , *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, p. 719 ss.; P.G. Grasso, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1961, pp. 917-987. p. 943 ss.; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 414 s.

⁵⁸⁹ Cfr. V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit. ; M. Midiri, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Diritto e società*, n. 3, 2000, pp. 435-472 p. 461. La «natura di organo costituzionale, in posizione di assoluta indipendenza e irresponsabilità, che pone la Corte al di fuori e al di sopra di qualsiasi ingerenza e sindacato esterno [...]» è rimarcata da A.M. Sandulli , *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, cit., p. 635, il quale ne deduce che «le disposizioni dell'art. 14 l. 11 marzo 1953 n. 87 e dell'art. 11. 18 marzo 1958 n. 265 nulla aggiungano a quanto discende direttamente dai principi di diritto relativi agli organi costituzionali». Ciò comporta «da un lato, che anche in mancanza di quelle disposizioni le regole in esse enunciate avrebbero potuto e dovuto essere ugualmente applicate e, dall'altro, che non basta la legge ordinaria a modificare le regole stesse» (nota 37). Sul fondamento costituzionale implicito della potestà regolamentare della Corte, ricavabile dalla posizione dell'organo nel sistema, cfr. anche S.P. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 270, nonché L. Casseti, *I poteri regolamentari della Corte e la disciplina dell'istruttoria nel processo costituzionale: le prospettive delle ordinanze istruttorie nel giudizio delle leggi in via principale*, in F. Cerrone, M. Volpi (a cura di), *Sergio Panunzio, profilo intellettuale di un giurista*, Napoli, Jovene, 2007, secondo la quale « [d]al punto di vista sistematico (posizione dell'organo desunta dalla specificità dei poteri ad esso attribuiti) esiste dunque un fondamento costituzionale "implicito" dell'autonomia regolamentare (da esercitare in primo luogo nei confronti del Parlamento "sovrano") che è connaturale con la specificità e con l'estensione del controllo sulla legalità costituzionale riservato alla Corte».

⁵⁹⁰ Su cui v. P. Carnevale, *Ecce iudex in ca(u)sa propria* cit., p. 35 ss.

⁵⁹¹ Riferisce sul punto M. Cecchetti, *Per una rinnovata riflessione sul potere normativo della Corte costituzionale per la disciplina dei propri giudizi*, in P. Caretti, M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale (Scritti in onore di Enzo Cheli)*, Bologna, Il Mulino, 2010, pp. 227-244 (in part. 241). Nel senso della necessità dell'autoregolamentazione (anche in assenza di un fondamento costituzionale) per assicurare la Corte costituzionale da ingerenze esterne, tra gli altri: R. Garofoli, *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1997, pp. 665-718. p. 686, per il quale «si comprende agevolmente che tali rapporti [tra la Corte e il Parlamento] devono necessariamente essere improntati al rispetto rigoroso di un principio di indipendenza, che potrebbe essere del tutto stravolto se si ammettesse il Parlamento a disciplinare, con legge ordinaria ed in via generale e permanente, tanto l'organizzazione quanto le modalità di esercizio delle funzioni della Corte», V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit. , p. 231, nel senso dell'esistenza di una strutturale «inidoneità della legge ordinaria, in quanto istituzionalmente sottoposta al sindacato della Corte, a regolarne l'esercizio».

regolamentare che, in ragione della sua finalità, avrebbe avuto titolo a esistere nel sistema costituzionale a prescindere da un' espressa disposizione in tal senso⁵⁹².

Quindi se l'orientamento prevalente è stato nel senso di fondare la potestà regolamentare della Corte sulla posizione di autonomia ad essa riconosciuta nell'ordinamento, se ne è potuto dedurre che anche l'autodichia della stessa, attraverso il rinvio all'art. 14 della legge n. 87 del 1953, potesse godere dello stesso fondamento.⁵⁹³ In definitiva, la legittimità dell'esclusione dalle ordinarie norme in materia giurisdizionale, anche in assenza di una norma costituzionale esplicita, sarebbe stata ricavabile dalla posizione costituzionale della stessa Corte, venendo in rilievo, una certa interpretazione della posizione di reciproca indipendenza degli organi costituzionali.⁵⁹⁴ Tuttavia, anche al riguardo non si possono non manifestare dubbi; soprattutto se si pone mente al fatto che l'instaurazione di un regime di giustizia domestica non è un dato imposto dal testo costituzionale dell'art. 137, ma piuttosto una scelta fatta in tal senso dal legislatore ordinario; scelta che i dibattiti sulla riforma della legge del 1953 avrebbero sembrato confermare.

La previsione di una riserva di competenza esclusiva a favore della Corte nel giudicare sui ricorsi dei dipendenti era prevista sin dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 87 del 1953⁵⁹⁵.

⁵⁹² Per completezza, occorre però segnalare che, secondo una diversa linea ricostruttiva, il potere di autoregolamentazione della Consulta discenderebbe invece dalla l. n. 87/1953, il cui art. 14, al primo comma, sancisce che «[l]a Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti». Conseguentemente, la potestà di autonormazione attribuita alla Corte deriverebbe dal legislatore ordinario e, nella gerarchia delle fonti, i regolamenti interni avrebbero posizione subordinata alla legge. In merito v., in particolare, C. Dell'Acqua, *Considerazioni sul fondamento e sui limiti della potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1, 1968, pp. 18-47. p. 20 ss. La stessa Corte Costituzionale aveva avuto occasione di sottolineare che i propri regolamenti «debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale» (Corte cost. n. 129/1981), rientrando nella comune potestà di autoregolamentazione degli organi supremi.

⁵⁹³ Si rinvia alla nota tesi sostenuta autorevolmente da A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit. secondo cui sarebbe proprio questo principio di indipendenza assoluta, comune a tutti gli organi costituzionali, a fornire titolo alle ipotesi di autodichia esistenti, tra cui quella della Corte costituzionale; per cui, anche in loro assenza l'autodichia andrebbe comunque riconosciuta a questi organi in base ai principi. Particolarmente critico contro questo orientamento è S.P. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1978, pp. 256-323. p. 286 ss.

⁵⁹⁴ Non stupisce, allora, che già la Relazione della Commissione presentata il 17 aprile 1950, di accompagnamento al progetto di legge n. 87/1953, specificasse come la prerogativa di giudicare in via esclusiva le controversie con i propri dipendenti «spetta[ss]e a ogni organo costituzionale» e fosse correlata alla natura, nonché alla posizione, di «supremo organo giurisdizionale della Corte».

⁵⁹⁵ Nell'ambito dei lavori preparatori di suddetta legge la Relazione della Commissione speciale della Camera dei deputati per il disegno di legge sulla Corte costituzionale presentata il 17 aprile 1950, specificava come la prerogativa di giudicare in via esclusiva delle controversie coinvolgenti i propri dipendenti «spetta[ss]e a ogni organo costituzionale» e fosse, del resto, correlata alla natura di «supremo organo giurisdizionale della Corte». In merito al «difficile e quasi estenuante processo approvativo» della l. n. 87/1953, a partire dall'iniziativa governativa trasmessa il 2 aprile del 1949, si veda L. Paladin, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, Il Mulino, 2004 p. 98 ss. La Commissione speciale per il disegno di legge recante "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale" (approvato dal Senato della Repubblica nella seduta del 17 marzo 1949 e trasmesso alla Presidenza della Camera dei deputati, per la discussione alla Camera, il 2 aprile 1949) era stata nominata dal Presidente della Camera in data 8 aprile

L'originaria formulazione dell'art. 14 venne poi modificata dall'art. 4 della legge n. 265 del 1958, il quale tuttavia, al comma 3, mantenne la previsione dell'autodichia sui ricorsi presentati dal personale dipendente⁵⁹⁶. Le modifiche introdotte, riguardarono essenzialmente il comma 2, dal quale venne soppresso il riferimento al personale della Corte di cassazione, nonché l'inserimento di un comma 4 per precisare che al Gabinetto del Presidente e alle Segreterie dei Giudici potesse essere impiegato anche personale proveniente dalle amministrazioni dello Stato⁵⁹⁷.

Nel corso dei lavori parlamentari, particolarmente significativo fu il dibattito intorno all'art. 4 della legge n. 265 del 1958⁵⁹⁸, in quanto sorse forte la preoccupazione che si potesse «[...] venire a privare il cittadino X, solo perché impiegato della Corte costituzionale, dei diritti che sono riconosciuti a tutti i cittadini»⁵⁹⁹ emergendo così l'interrogativo circa la legittimità e l'opportunità di mantenere una tale riserva di giurisdizione.⁶⁰⁰ Si era infatti avuto modo di osservare⁶⁰¹ che, mediante l'attribuzione alla Corte, attraverso l'art. 14, comma 3 della legge n. 87 del 1953, della competenza a giudicare in via esclusiva le controversie con i dipendenti si fosse dato vita ad una «giurisdizione specialissima»⁶⁰², in contrasto con gli artt. 102, c. 2, e 103, nonché con la VI disposizione transitoria e finale della Costituzione. Si sarebbe pertanto trattato di un'operazione niente affatto condivisa «fare la Corte costituzionale giudice e parte in uno stesso tempo»⁶⁰³.

1949. A presiederla era l'On. Leone, Vicepresidenti gli On. Scalfaro e Gullo, relatore l'On. Tesauro. Atti parlamentari della Camera dei deputati n. 469-A, Documenti, Disegni di legge e relazioni, 32 (indirizzo: http://legislature.camera.it/_dati/leg01/lavori/stampati/pdf/104690002.pdf).

⁵⁹⁶ L'art. 14 della legge n. 87 del 1953 è stato sostituito dall'art. 4 della legge n. 265 del 1958 che, però, non ne ha modificato il testo per quello che concerne la riserva di competenza giurisdizionale esclusiva. Su questo aspetto si vedano M. Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione (Note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1989, pp. 32-63. p. 53; ID., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., p. 197; R. Finocchi, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, cit., p. 309; D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 137, nt. 61; ma soprattutto chi per primo riflette su questo punto è S.P. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 90 ss.

⁵⁹⁷ Cfr. amplius M. Battaglini, M. Mininni, *Codice della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1964, pp. 326-327.

⁵⁹⁸ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 194 la quale afferma che pur sostituendo l'art. 4 della legge n. 265 del 1958 l'art. 14, comma 3, della legge n. 87 del 1953 ne lasciava invariato il contenuto sostanziale.

⁵⁹⁹ On. Tupini, Atti parlamentari del Senato della Repubblica, I Commissione, seduta di mercoledì 26 febbraio 1958, 1283: «non possiamo non preoccuparci del fatto che si potrebbe venire a privare il cittadino X, solo perché è impiegato della Corte costituzionale, dei diritti che sono riconosciuti a tutti i cittadini».

⁶⁰⁰ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁰¹ Nella competente Commissione permanente del Senato, gli On.li Agostino, Gramegna e Tupini secondo quanto riportato da L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁰² Una «giurisdizione specialissima», secondo le parole dell'On. Agostino, «demanda[ndosi] alla Corte costituzionale di decidere in via esclusiva ed inoppugnabile i ricorsi che siano stati presentati contro i suoi provvedimenti», aventi «carattere amministrativo» e adottati nei confronti dei «cittadini dipendenti»: secondo quanto riportato da L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁰³ On. Tupini, Atti parlamentari del Senato della Repubblica, I Commissione, seduta di mercoledì 26 febbraio 1958, 1283. secondo quanto riportato da L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

Le obiezioni appena richiamate, considerate di particolare rilievo da tutte le forze politiche, indussero a sostenere, quale soluzione, un'interpretazione restrittiva dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953, volta a circoscrivere la riserva di giurisdizione domestica alle sole controversie di natura disciplinare riguardanti il personale.⁶⁰⁴ Nonostante tale indicazione, la Corte costituzionale, nell'esercizio della propria autonomia normativa, non ritenne di dover recepire le limitazioni emerse in sede di lavori preparatori e, con il primo «Regolamento per i ricorsi in materia di impiego»⁶⁰⁵, adottò infatti un'interpretazione estensiva della competenza riconosciuta dall'art. 14, comma 3, della legge n. 87 del 1953, estendendo la propria giurisdizione a tutti i «provvedimenti definitivi» (art. 2, comma 1) «comunque attinenti alla materia dell'impiego» (art. 1, comma 1)⁶⁰⁶.

Tale scelta si fondò anche sulla base del fatto che « [i]l principio fondamentale che vige in materia è che la legge deve essere interpretata secondo il suo contenuto obiettivo», mentre i lavori preparatori «possono spiegare efficacia in tale interpretazione» purché «non siano in aperto contrasto con il testo della legge stessa»⁶⁰⁷. La formulazione ampia e onnicomprensiva della norma risultava infatti poco idonea a letture restrittive, rivelando una tendenza espansiva dell'istituto, analoga a quella riscontrabile nell'autodichia delle Camere.⁶⁰⁸ In questa prospettiva la soggezione alla giurisdizione domestica è stata ritenuta operante anche per le controversie relative alle procedure concorsuali di accesso ai ruoli della Corte considerate vicende prodromiche al momento costitutivo del rapporto di lavoro⁶⁰⁹ e, pertanto, espressione della stessa autonomia organizzativa che l'autodichia intende

⁶⁰⁴ Il dibattito parlamentare è riportato da S.P. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 90, nota 1, ove si riferisce della discussione svoltasi al Senato innanzi alla Commissione affari costituzionali il 26 febbraio 1958. Atti Senato, II Legislatura, Resoconti, p. 1279 ss. Circa i dubbi di conformità all'art. 102 Cost. si vedano gli interventi degli On. Agostino e Gramigna. Per il superamento del dubbio fondato su una lettura restrittiva dell'art. 14 si veda l'intervento di Spallino, Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁶⁰⁵ Emanato l' 8 aprile 1960 e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, ed. straord, 2 luglio 1960. Cfr. M. Battaglini, M. Mininni, *Codice della Corte costituzionale* cit., p. 581 ss.

⁶⁰⁶ M. Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione* cit., p. 53; D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 137. In mancanza del conforto offerto dai dati della prassi, l'interpretazione restrittiva peccava di eccessiva astrattezza; non teneva, cioè, conto del concreto modo di operare degli organi costituzionali. D'altra parte, lo stesso testo non forniva appigli concreti a favore di una limitazione della portata della riserva per cui, quando si andrà a discorrere dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953 occorrerà tener conto del suo significato materiale, ossia di come esso sia stato concretamente attuato dagli organi cui si riferisce e sulla base di questo verificare il suo rapporto di derivazione necessaria o meno dai principi affermati a livello costituzionale.

⁶⁰⁷ Cass, civ, sez. I, 13 febbraio 1961, n. 318, in *Il Foro Italiano*, vol, 84, n. 6, 1961, 973. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁶⁰⁸ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁶⁰⁹ Secondo D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 139 in analogia a quanto previsto a livello giurisprudenziale per il Parlamento, non dovrebbe ritenersi estesa la riserva di giurisdizione domestica al personale "comandato" e a quello non di ruolo presso la Corte (come gli assistenti di studio e gli addetti alle segreterie dei giudici). Questi soggetti, infatti, non instaurerebbero alcun rapporto di dipendenza diretta con la Corte, ma resterebbero dipendenti della propria amministrazione di appartenenza, salvo la previsione a loro favore di condizioni più vantaggiose legate all'attività espletata presso l'organo. Non costituendosi un rapporto di dipendenza dall'organo,

tutelare.⁶¹⁰ Per converso, per tutto quanto non attenga al rapporto di impiego, o alle fasi prodromiche, e in assenza di una disciplina legislativa o regolamentare specifica, trova applicazione il regime ordinario di tutela innanzi ai giudici comuni, come accade, ad esempio, nelle controversie con soggetti terzi. Tuttavia, qualora si ritenga che il fondamento dell'autodichia debba essere individuato nella posizione di autonomia⁶¹¹ costituzionalmente garantita alla Corte, risulta incoerente circoscrivere tale regime di guarantee alla sola materia del personale, senza estenderlo a tutti gli atti di amministrazione, poiché, anche in questi casi, occorrerebbe evitare un sindacato esterno potenzialmente idoneo a incidere sul libero esercizio delle funzioni. Questa impostazione incontra, tuttavia, un limite evidente nella portata testuale dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953, che non consente un ampliamento della giurisdizione domestica oltre i confini espressamente indicati⁶¹². Coerentemente con tale quadro, negli ambiti non coperti dalla riserva di autodichia, la Corte ha sempre riconosciuto la piena operatività della giurisdizione comune.⁶¹³

Alla luce di tali considerazioni, dopo aver delineato il quadro normativo e affrontato le principali questioni interpretative connesse al fondamento e all'estensione dell'autodichia della Corte costituzionale, è ora possibile volgere l'attenzione al piano della sua concreta attuazione

verrebbe meno la stessa condizione di applicabilità del regime indicato dall'art. 14 della legge n. 87 del 1953 (riferito in modo espresso ai soli dipendenti).

⁶¹⁰ Sul punto si veda la sentenza Corte cost., 17 giugno 1993, n. 36, in Foro it., 1994, I, c. 3382, che stabilisce che «per quel che riguarda la Corte, alla stregua della disciplina regolamentare vigente, che sottrae alle regole di diritto comune le controversie comunque attinenti alla materia dell'impiego (in cui rientra, per principio pacifico, anche il momento costitutivo del rapporto), deve escludersi la possibilità di un sindacato esterno per tutto quanto riguarda la suddetta materia, essenziale ai fini del funzionamento dei propri uffici ausiliari, che non tollererebbe alcuna interferenza esterna». Tale posizione particolarmente ampia della Corte è stata criticata in dottrina perché si porrebbe in contrasto con la natura eccezionale delle norme istitutive dei regimi di giurisdizione domestica che non ammetterebbe interpretazioni estensive o analogiche. Le disposizioni che fondano l'autodichia, in quanto derogatorie rispetto al comune regime della tutela giurisdizionale, non potrebbero essere applicate al di fuori delle ipotesi tipiche e tassative per cui sono previste. L'art. 14 della legge n. 87 del 1953 farebbe esclusivo riferimento ai ricorsi presentati dai dipendenti e l'estensione di tale qualifica anche ai meri partecipanti alle selezioni concorsuali apparirebbe un indebito ampliamento della portata di una norma di natura eccezionale. Cfr. D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 138, nt. 66.

⁶¹¹ Al riguardo si vedano A.M. Sandulli, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, p. 719 ss.; P.G. Grasso, *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, cit. p. 943 ss.; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, cit., p. 414 s.

⁶¹² In questo senso, in particolare, D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 161 s., ha ritenuto che l'uniforme salvaguardia del fondamento del sistema di autodichia potrebbe essere realizzato per due vie: o attraverso la modifica dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953, oppure mediante l'esercizio di un autonomo potere regolamentare della Corte. In tale secondo caso «sarebbe difficilmente configurabile un giudizio sulla presunta contrarietà di un simile regolamento con la previsione di cui al citato art. 14 L. 87/1953, considerato non soltanto il valore lato sensu «rinforzato» dello stesso in quanto promanante da un organo costituzionale, ma soprattutto la reiterata affermazione circa l'insindacabilità dei regolamenti degli organi costituzionali sia da parte dei giudici comuni che della stessa Consulta nell'ambito di un inammissibile giudizio di legittimità costituzionale».

⁶¹³ Come osserva G. Canale, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2015, n. 8, pp. 1-14, p. 4 s., la scelta della Corte, oltre a confermare che in assenza di specifica normativa trova applicazione la disciplina generale, dimostra la volontà dell'organo di non accedere ad una estensione ulteriore dell'autodichia, cosa che avrebbe potuto fare tranquillamente colmando la lacuna regolamentare con un'apposita delibera.

organizzativa. In questa prospettiva, occorre ricostruire le modalità attraverso le quali la Corte, ha dato concreta attuazione alla competenza a «giudicare in via esclusiva sui ricorsi dei suoi dipendenti», attribuitale dall'art. 4, comma 3, della legge n. 265 del 1958⁶¹⁴.

Tale facoltà, è stata esercitata, da ultimo, tramite il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del 24 gennaio 2018⁶¹⁵ adottato ai sensi dell'art. 30 del Regolamento generale della Corte Costituzionale approvato il 20 gennaio del 1996⁶¹⁶, attraverso cui la Corte ha istituito i propri organi di giurisdizione domestica innanzi a cui sono stati incardinati tutti i ricorsi «comunque attinenti alla materia dell'impiego»⁶¹⁷. L'articolo 2 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego ha innanzitutto disposto che avverso i provvedimenti attinenti alla materia di impiego del personale della Corte, in attività di servizio e in quiescenza «è ammesso ricorso da parte degli interessati ai sensi dell'art. 14 della legge 11 marzo 1953, n. 87, modificato con l'art. 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265».⁶¹⁸ A tal fine sono stati istituiti i collegi giudicanti di primo grado e di appello⁶¹⁹, i quali giudicano con i poteri propri della giurisdizione esclusiva.⁶²⁰

Il Collegio giudicante di primo grado «è composto da un magistrato amministrativo, da un magistrato ordinario e da un magistrato contabile, in quiescenza da non più di cinque anni, che abbiano maturato un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni, indicati rispettivamente dal Presidente del

⁶¹⁴ Art. 4, comma 3, della legge n. 265 del 1958: «La Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti. Il regolamento è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale. La Corte, nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento, provvede alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici, e stabilisce, in apposita pianta organica, il numero, la qualità e gli assegni, nonché le attribuzioni, i diritti ed i doveri dei funzionari addetti a ciascun ufficio. La Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti. Nell'ambito dei propri ordinamenti la Corte determinerà, tenendo presenti le norme vigenti per le Amministrazioni dello Stato, la composizione del Gabinetto del Presidente e delle Segreterie dei giudici, ai quali potrà essere addetto anche personale appartenente alle Amministrazioni dello Stato».

⁶¹⁵ Che sostituisce il Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del 16 dicembre 1999.

⁶¹⁶ Approvato dalla Corte in data 20 gennaio 1966 e pubblicato in G.U., serie speciale, 19 febbraio 1966, n. 45. L'art. 30 stabilisce, in particolare, che «le norme per i giudizi in via esclusiva sui ricorsi dei dipendenti della Corte sono deliberate dalla Corte e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica».

⁶¹⁷ Articolo 1 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018 Per quanto concerne le controversie relative ai concorsi per accedere ai ruoli della Corte, con la sentenza n. 36 del 17 giugno 1993 venne sancita «una competenza in via esclusiva della Corte Costituzionale, derivante dalla sua peculiare posizione nell'ordinamento costituzionale dello Stato, a decidere sulle controversie comunque attinenti alla materia dell'impiego dei propri dipendenti, con esclusione pertanto della possibilità di qualsiasi sindacato esterno per tutto quanto riguarda suddetta materia» con la conseguente sottrazione alla giurisdizione ordinaria. Corte Costituzionale, sentenza n. 36 del 1993.

⁶¹⁸ Articolo 2 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018.

⁶¹⁹ Articolo 2 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018. Avverso le decisioni del Collegio giudicante di primo grado è ammesso ricorso al Collegio di appello. Articolo 8 comma 1 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018.

⁶²⁰ Articolo 6 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti. I componenti del Collegio sono nominati con decreto del Presidente della Corte costituzionale previa deliberazione della Corte in sede non giurisdizionale. La presidenza del Collegio è assegnata al magistrato più anziano» .⁶²¹ I componenti di entrambi i collegi durano in carica quattro anni, non rinnovabili; non sono compatibili con altri incarichi presso la Corte costituzionale e hanno diritto al solo rimborso spese, essendo un incarico onorifico.⁶²²

Il Collegio giudicante d'appello è invece « composto da un Presidente di sezione del Consiglio di Stato, da uno della Corte di cassazione e da uno della Corte dei conti, in quiescenza da non più di cinque anni, che abbiano maturato un' anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni, indicati rispettivamente dal Presidente del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti. I componenti del Collegio sono nominati con decreto del Presidente della Corte costituzionale su deliberazione della Corte in sede non giurisdizionale. La presidenza del Collegio è assegnata al magistrato più anziano»⁶²³.

Proseguendo nell'analisi del regolamento, si osserva l'assenza di specificazioni sulle modalità di udienza e una riduzione delle indicazioni procedurali rispetto alle versioni precedenti⁶²⁴. Tale scelta appare finalizzata a valorizzare la clausola di apertura contenuta nell'articolo 10, secondo cui « per quanto non previsto dal presente regolamento si osservano, in quanto applicabili, le norme del codice del processo amministrativo»⁶²⁵ . Tale novità rispetto al passato deve essere accolta positivamente, in quanto il rinvio al Codice del Processo Amministrativo fornisce ai dipendenti della Corte garanzie procedurali analoghe a quelle previste per giurisdizione comune.

Si deve parimenti considerare che la nuova struttura degli organi giudicanti, rispetto a quelle precedenti ⁶²⁶, ha fatto venir meno la coincidenza tra i componenti dell'organo costituzionale e l'organismo giudicante dei ricorsi del personale⁶²⁷ al fine di garantire una maggiore terzietà ed

⁶²¹ Articolo 3 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018

⁶²² Articolo 5 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018.

⁶²³ Articolo 4 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018.

⁶²⁴ Per approfondimenti vedi L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁶²⁵ Articolo 10 del Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte Costituzionale, così come modificato il 24 gennaio 2018.

⁶²⁶ La disciplina originaria dell'autodichia della Corte costituzionale venne introdotta con il regolamento 8 aprile 1960, (G.U. 2 luglio 1960, n. 161) per poi essere integralmente riformata dalla stessa Corte con la delibera 16 dicembre 1999 e successivamente riformata, dapprima con la delibera 22 novembre 2001 e con quella del 22 giugno 2006.

⁶²⁷ Tale coincidenza comportava la presenza di un giudice interessato, al cui interno si poteva creare un'indebita coincidenza, nelle stesse persone, tra funzioni amministrative e funzioni giudicanti aventi ad oggetto il modo di esercizio delle prime , sicché tali giudici, dovendo esprimersi su atti di cui avevano già conosciuto in altra sede, potevano «essere, o anche solo apparire, condizionat [i] da precedenti valutazioni espresse sulla medesima res iudicanda» (Corte cost., sent.

indipendenza dei giudici. La Corte aveva infatti provveduto a riscrivere il proprio Regolamento concernente i ricorsi del personale della Corte, probabilmente perché il precedente regolamento non poteva essere ritenuto rispondente al criterio di imparzialità individuato dalla Corte EDU nella Savino del 2009⁶²⁸. Era dunque più sul piano della disciplina positiva relativa a singoli aspetti dell'istituto, che non su quello generale della sua astratta ammissibilità sotto il profilo dogmatico, che l'autodichia della Corte presentava le maggiori perplessità.

Su questo secondo versante, venne osservato come nessuno avesse mai «contestato la legittimità costituzionale di questa esclusione dalle ordinarie norme in materia giurisdizionale, anche in assenza di una norma costituzionale esplicita, dal momento che essa è stata ricavata logicamente dalla posizione costituzionale della stessa Corte»⁶²⁹. Tale constatazione, pur rivelando un consenso sul piano teorico, non esclude la necessità di interrogarsi sulle implicazioni concrete.

n. 283 del 2000 “Considerato in diritto” punto 3). A garantire l'imparzialità del giudicante neppure soccorrevano gli istituti dell'astensione e della ricsuzione, che non si applicavano ai giudizi in autodichia stante il disposto dall'art. 16 delle «Norme integrative» vigenti al momento dell'adozione del nuovo regolamento. Si tratta delle «Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte cost. 16 marzo 1956», in Gazzetta Ufficiale 24 marzo 1956, n. 71, il cui art. 16 stabiliva che «[I]e norme relative all'astensione e alla ricsuzione dei giudici non sono applicabili fuori dai casi previsti nell'art. 47 della L. 11 marzo 1953, n. 87», cioè al di fuori dei giudizi di accusa. L'art. 47 è stato poi abrogato dall'art. 35 della legge n. 20 del 1962, che tuttavia ne ha riprodotto il contenuto all'art. 25. L'art. 11 del regolamento del 1960, a sua volta, richiamava espressamente l'art. 16 delle Norme integrative. Dunque i due istituti non si applicavano nei giudizi in materia di impiego. Nell'art. 11 del regolamento del 1999, invece, il richiamo all'art. 16 era venuto meno e anzi si rinviava, per quanto non espressamente previsto, alle norme di procedura innanzi al Consiglio di Stato, benché solo «in quanto applicabili». Se ne deve allora dedurre che è sulla base di questa clausola di salvaguardia che la deroga disposta dall'art. 16 all'applicazione delle norme processuali in materia di astensione e ricsuzione ha continuato ad avere efficacia anche sotto la vigenza del nuovo regolamento. Una deroga, peraltro, che l'art. 29 delle nuove Norme integrative del 7 ottobre 2008 ha poi espressamente ribadito.

⁶²⁸ La decisione citata non censurò in modo assoluto la possibilità che un organo costituzionale si dotasse di un sistema di giustizia domestica, ma fissò una serie di principi idonei ad accertare la conformità di un sistema di autodichia ai precetti della CEDU, in particolare affermando la necessità che si tratti di «Tribunali costituiti per legge, indipendenti ed imparziali». Se oggetto di censura nel caso dell'autodichia della Camera era stata proprio la commistione di funzioni amministrative e giurisdizionali in capo ai medesimi soggetti componenti l'organo d'appello, ciò varrebbe anche per la Corte costituzionale quando decide in composizione plenaria per la partecipazione al giudizio di giudici che assommano in sé funzioni amministrative (per essere parte dell'Ufficio di Presidenza) e giurisdizionali (quali membri del collegio di giustizia domestica).

⁶²⁹ U. De Siervo, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio superiore della Magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1968, pp. 690-709 p. 695. In realtà le contestazioni all'autodichia della Corte costituzionale non sono mancate. Per tutti S.P. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, cit., p. 91, secondo cui l'autodichia della Corte «contrastava sia col principio fondamentale *nemo iudex in causa pro-pria*, sia con specifiche disposizioni costituzionali». Allo stesso modo P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 209, ritiene che «la "guarentigia" dell'autodichia [...] debba ritenersi esclusa (illegittima) non solo per l'organo Presidente della Repubblica ma anche per gli altri organi costituzionali». Proprio per evitare i dubbi di costituzionalità cui può dar luogo l'autodichia della Corte rispetto agli artt. 102 e 108 Cost., A.M. Sandulli, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato* cit., p. 720 nt. 36, la considerava non già espressione di potestà giurisdizionale ai sensi dell'ordinamento generale, ma un'ipotesi di giustizia autonoma ai fini di un ordinamento particolare.

Ci si deve innanzitutto chiedere, ancora una volta, se la tutela dell'indipendenza dell'organo giustifichi davvero la sua sottrazione a qualsiasi controllo giurisdizionale, anche per atti che non hanno alcun legame con le sue funzioni primarie. Inoltre, in mancanza di una deroga costituzionale espressa, sarebbe difficile legittimare un'eccezione al principio generale che garantisce la tutela giurisdizionale dei diritti.⁶³⁰ Tuttavia, è stata anche riconosciuta «l'esistenza di aree particolarmente protette dall'ordinamento e situabili entro la sfera di autonomia degli organi costituzionali stricto sensu intesi, che, in virtù della posizione dell'organo nel sistema, possono esser provviste, "in quanto ciò sia positivamente affermato nei rispettivi regolamenti", di una capacità giustiziale autonoma, e possono situarsi al di fuori del principio di garanzia rappresentato dall'art. 24 cost»⁶³¹. La giurisdizione domestica della Corte costituzionale risponde in pieno a queste condizioni⁶³² poiché, oltre a godere di una «posizione di piena ed assoluta indipendenza», tale da assicurarle «sotto ogni aspetto [...] l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità»⁶³³, ha anche disciplinato per via regolamentare le forme e i modi della capacità giustiziale di cui è provvista⁶³⁴.

Queste considerazioni consentirebbero di sollevare ulteriori interrogativi.

In primo luogo occorre chiedersi se l'autodichia della Corte possa, essere sottoposta a scrutinio di costituzionalità. Poiché, come visto, il fondamento dell'istituto non risiede nella disciplina regolamentare interna, ne consegue che l'eventuale controllo non potrebbe riguardare direttamente tali disposizioni. Peraltro, la stessa Corte, nei giudizi di autodichia, ha costantemente negato ai propri regolamenti interni valore di legge, sottraendoli così al proprio sindacato di legittimità.⁶³⁵ Il giudizio

⁶³⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶³¹ P. Stancati, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit. p. 26

⁶³² L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁶³³ Corte cost, sent. n. 15 del 1969. Come ha osservato la stessa Corte in sede di autodichia, l'esclusione di «un sindacato esterno per tutto quanto riguarda la suddetta materia [dell'impiego] [...] essenziale ai fini del funzionamento dei propri uffici ausiliari, che non tollererebbe alcuna interferenza esterna [...] trova conforto nella considerazione della peculiare posizione della Corte nei confronti degli organi giurisdizionali, sia per la sua potestà di risoluzione dei conflitti fra i poteri dello Stato, sia per quanto riguarda il sindacato incidentale di costituzionalità delle leggi che, creando un rapporto particolarmente intenso con quegli organi, esige una specifica salvaguardia in quella direzione» (decisione n. 36 del 1993).

⁶³⁴ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁶³⁵ Sin dai primi esercizi della propria competenza giurisdizionale domestica (il primo dei quali risalirebbe al 1976), a partire dalla sentenza Corte cost., 16 dicembre 1985, n. 2, in Foro it., 1986, I, c. 870 ss., con nota di A. Pizzorusso, la Consulta ha escluso che i propri regolamenti siano impugnabili in sede di autodichia. I ricorsi sarebbero proponibili esclusivamente avverso atti individuali e non contro provvedimenti generali. Sarebbero, quindi, sottratti al sindacato sia il regolamento generale della Corte, sia i regolamenti amministrativi che essa adotta ai sensi del primo. Questo perché la potestà regolamentare della Corte troverebbe fondamento diretto nella riserva di legge di cui al secondo comma dell'art. 137 Cost., in combinato con le ulteriori disposizioni dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1953 e dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953. In sostanza «la regolamentazione propria di cui trattasi attiene ad una essenziale autoregolamentazione, connaturata all'intrinseca autonomia dell'istituzione», che non consentirebbe alcuna assimilazione di tali atti ai comuni regolamenti statali, escludendo in radice anche l'ipotesi di estensione del loro regime di impugnazione. Lo spiraglio che tale pronuncia sembrava lasciare aperto atteneva al fatto che la Corte escludeva in modo

di costituzionalità dovrebbe quindi concentrarsi sulla disposizione di legge ordinaria che prevede la riserva di giurisdizione domestica, ossia l'art. 4 comma 3, della legge n. 265 del 1958.

Nulla vieterebbe in astratto, che, la Corte, agendo come giudice a quo, sollevi dinanzi a sé la questione di legittimità di tale norma nell'ambito di un giudizio di autodichia relativo a un ricorso in materia di impiego. Pur avendo ammesso questa possibilità⁶³⁶ in altri contesti, la Corte non ha mai ritenuto di farvi ricorso nel caso in esame. Secondo parte della dottrina⁶³⁷ i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 4 comma 3, della legge n. 265 del 1958 potrebbero essere superati riconoscendo che i principi costituzionali, cui si ricollegano le guarentigie di indipendenza dell'organo, giustificano l'esigenza di derogare alle norme costituzionali sulla giurisdizione. In tal modo la deroga al diritto comune sarebbe giustificata da ragioni formali e di prestigio. Tuttavia, è

espresso il sindacato dei regolamenti soltanto in sede di autodichia, sulla scorta di una impossibile assimilazione del regolamento interno a quello comune dello Stato (lasciando così intendere un richiamo al potere di annullamento del giudice amministrativo), senza accennare alla sottrazione al normale scrutinio nella sede incidentale. Fatto sta che tale orientamento preclusivo ha trovato conferma in tutti i casi analoghi successivi, in particolare nelle decisioni Corte cost., 16 dicembre 1989, nn. 23, 30 e 34; Corte cost., 16 febbraio 2004, n. 22; Corte cost., 9 marzo 2005, n. 1; Corte cost., 17 gennaio 2008, n. 1 (Per tali casi si veda D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 143, nota 81). Ciò consentirebbe di configurare una «sorta di regime di “franchigia costituzionale”» per un sistema comune delle fonti interne di autonormazione, fondato sulla particolare indipendenza che deve essere riconosciuta all'organo, mediante un'assimilazione del regime giuridico dei regolamenti della Corte a quello dei regolamenti parlamentari. In tal senso P. Carnevale, *Ecce iudex in ca(u)sa propria* cit., p. 62 ss..

⁶³⁶ La Corte avrebbe riconosciuto la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale innanzi ad essa in ogni sede di giudizio: nel corso di conflitti di attribuzioni, nel corso di giudizi di legittimità sulle leggi; nel corso di giudizi di accusa del Presidente della Repubblica e nel corso di giudizi di ammissibilità del referendum. Per ulteriori indicazioni cfr. P. Perlingieri, *Funzione giurisdizionale e costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010, p. 165 ss. In particolare, a partire dall'ordinanza Corte cost., 9 aprile 1960, n. 22, in *Giur. cost.*, 1960, p. 220 ss., con osservazione di C. Esposito, *La Corte costituzionale come giudice a quo*, il Giudice delle leggi ha per la prima volta affermato la propria natura di giudice a quo perché «non può [...] ritenersi che proprio la Corte – che è il solo organo competente a decidere delle questioni di costituzionalità delle leggi – sia tenuta ad applicare leggi incostituzionali, e neanche che, nell'ipotesi di incostituzionalità delle leggi che regolano la materia, possa o debba applicarle, senza mettere in moto il meccanismo [...] destinato a condurre, se del caso, [...] alla eliminazione, con effetti erga omnes, delle leggi incostituzionali». Tra gli altri casi si vedano Corte cost., ord. 28 novembre 1961, n. 57, in *Giur. cost.*, 1961, p. 1197 ss.; Corte cost., ord. 12 novembre 1965, n. 73, in *Giur. cost.*, 1965, p. 1207 ss., con osservazione di R. Chieppa, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte costituzionale e sulla «gratuità assoluta» degli atti del procedimento avanti alla Corte*, in *Giur. Cost.*, 1965, 1210. L'Autore mostrava peraltro apprezzamento per la scelta dell'auto-rimessione, sia perché non riteneva accettabile che la Corte potesse rimanere inerte di fronte ad una norma illegittima di cui fosse chiamata a fare applicazione, sia perché, grazie ad un'interpretazione estensiva delle possibilità di controllo incidentale, si sarebbe resa più «effettiva» la garanzia costituzionale. Corte cost., 4 luglio 1977, n. 125, in *Giur. cost.*, 1977, p. 1087 ss.; Corte cost., 19 giugno 1980, n. 95, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 743 ss. A ben vedere, l'unico ambito in cui la Corte non ha mai sollevato spontaneamente questioni innanzi ad essa è proprio quello della giurisdizione domestica, verosimilmente per la delicatezza “politica” delle tematiche, in grado di toccare aspetti discussi della propria autonomia interna.

⁶³⁷ In questo senso si esprime V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 253, secondo il quale il profilo dell'indipendenza della Corte non potrebbe limitarsi all'aspetto sostanziale, ma, in ragione del ruolo che essa riveste nel sistema, richiede che sia percepito «anche nelle forme esteriori», così come essa ebbe già modo di affermare nella sentenza n. 15 del 1969.

discutibile che motivazioni meramente formali⁶³⁸ possano legittimare una deroga a principi costituzionali di natura sostanziale, soprattutto se ciò comporta la subordinazione di diritti individuali al prestigio dell'istituzione.

Un'ultima osservazione consente di distinguere l'autodichia della Corte da quella di altri organi: essa non ha mai generato contenzioso esterno dinanzi agli organi giurisdizionali comuni⁶³⁹. Non risultano, infatti, decisioni in cui la riserva di giurisdizione sia stata contestata o posta in discussione. È difficile stabilire se ciò dipenda dalla particolare configurazione normativa di questa forma di autodichia o, più semplicemente, dalla scarsa propensione del personale della Corte a convenire in giudizio l'istituzione di appartenenza dinanzi a un foro esterno.

In definitiva, la peculiare configurazione dell'autodichia della Corte costituzionale, unita all'assenza di un contenzioso esterno e alla sua collocazione nell'ambito delle prerogative di indipendenza dell'organo, ne ha finora preservato la stabilità; ciò non esclude, tuttavia, che il dibattito dottrinale e istituzionale possa riaprirsi laddove emergano tensioni tra le garanzie di autonomia dell'organo e la tutela effettiva dei diritti individuali.

2. Presidenza della Repubblica: l'autodichia senza radici costituzionali

L'autodichia della Presidenza della Repubblica si è sviluppata alla luce di quella ricostruzione teorica che vuole gli organi costituzionali «in posizione di assoluta indipendenza [...] al di fuori e al di sopra di qualsiasi ingerenza e sindacato esterno».⁶⁴⁰ Partendo da questa impostazione, espressione di una visione fortemente garantita delle prerogative riconosciute agli organi supremi dello Stato, ha preso progressivamente corpo l'idea che anche la Presidenza della Repubblica potesse legittimamente sottrarsi alla giurisdizione ordinaria nelle controversie concernenti il proprio personale.

⁶³⁸ Così M. Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione* cit., p. 54; nonché M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario* cit., p. 197. A ciò va aggiunto che, a tradurre in termini concreti la tesi del rilievo delle ragioni formali, la preclusione dell'accesso al giudice per il dipendente sarebbe giustificata dell'esigenza di evitare che la Corte, giudice che non ammetterebbe sulle sue funzioni sindacato superiore, si possa trovare nella posizione scomoda di dover rispondere innanzi ad un "semplice" giudice di merito delle proprie scelte interne che riguardano il personale.

⁶³⁹ Il contenzioso interno alla Corte non può essere paragonato a quello degli altri organi costituzionali, soprattutto per la ridotta consistenza numerica del personale. I primi casi di decisioni in autodichia risalgono, comunque alla metà degli anni '70, e precisamente al 1976 (ben venti anni dopo l'inizio delle attività della Corte), . Il contenzioso ha visto, poi, un incremento a partire dalla riforma del regolamento del personale degli anni '80, quando i ricorsi si appuntarono maggiormente su disposizioni a portata generale, ritenute insindacabili dalla Corte. Cfr. M.C. Grisolia, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. Costanzo (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, pp. 86-100.

⁶⁴⁰ A.M. Sandulli, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato* cit., p. 719.

In quest'ottica il difetto di giurisdizione del giudice comune sulle controversie relative al personale del Quirinale sarebbe stato riconosciuto dalla giurisprudenza, in primo luogo da quella costituzionale⁶⁴¹, attraverso un'operazione interpretativa di carattere creativo, poiché «[n]essuna norma, vuoi costituzionale vuoi ordinaria vuoi regolamentare, attribuisce alla Presidenza della Repubblica l'autodichia»⁶⁴².

A differenza delle Camere e della Corte costituzionale, infatti, la Presidenza della Repubblica è l'unico organo costituzionale la cui disciplina generale non è riservata al Parlamento dalla Costituzione.⁶⁴³ In particolare difetta un riferimento costituzionale analogo all'art. 64 Cost., che legittima indirettamente la giurisdizione domestica delle Camere per il tramite del regolamento parlamentare;⁶⁴⁴ né risulta esistente una disposizione legislativa che attribuisca in modo esplicito alla Presidenza della Repubblica un potere di autogiurisdizione, come avviene invece per la Corte costituzionale per il tramite dell'art. 14 della legge n. 87 del 1953 in combinato disposto con l'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.⁶⁴⁵ Rimane, dunque, irrisolto il nodo del fondamento costituzionale del regime di autodichia della Presidenza della Repubblica, che appare riconducibile unicamente all'esercizio di un potere regolamentare⁶⁴⁶ previsto dalla legge n. 1077 del 1948 (*Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale*) ma privo di base costituzionale.⁶⁴⁷ A conferma di ciò, l'analisi della stessa legge evidenzia come essa si limiti a disciplinare esclusivamente la struttura amministrativa della Presidenza della Repubblica,⁶⁴⁸ prevedendo all'art. 3, comma 3, la competenza del Segretario

⁶⁴¹ Corte costituzionale con sentenza 10 luglio 1981, n. 129

⁶⁴² Cfr. N. Occhiocupo, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica* cit, p. 128. V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁴³ G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauro nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968 secondo cui «ciò è ascrivibile al fatto che il grado di analiticità della Costituzione nella disciplina delle relative funzioni appariva sufficientemente esaustivo; contra, L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p.378. secondo cui la riserva di legge di cui all'art. 84, terzo comma, Cost. copre anche la disciplina delle strutture e del personale.

⁶⁴⁴ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁴⁵ Cfr. F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit. ; Secondo P. Stancati, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit. p.2. «manca, altresì [...] una norma analoga a quella contenuta nell'art. 11. cost, 11 marzo 1953, n. 1, che, in certo modo, può essere intesa come norma sulla produzione di grado costituzionale atta a fondare la primarietà ed esclusività» dei regolamenti presidenziali.

⁶⁴⁶ S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica (Commento all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 6592 del 17 marzo 2010)*, in *Giur. cost.*, 2010 secondo cui «l'autodichia nei confronti dei dipendenti della Presidenza della Repubblica è stato variamente disciplinato nel tempo da successivi decreti presidenziali qualificabili come atti amministrativi a valenza interna, adottati dal Presidente della Repubblica e non pubblicati sulla Gazzetta ufficiale»

⁶⁴⁷ F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit.

⁶⁴⁸ Legge n. 1077 del 1948 (*Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale*) che disciplina la struttura amministrativa della Presidenza della Repubblica, assicura al Capo dello Stato un potere regolamentare in materia di ordinamento interno degli uffici e dei servizi «necessari per l'espletamento delle funzioni» (art. 3, comma 1), «organici del personale» (art. 4, comma 1) e «stato giuridico ed economico» dei dipendenti (art. 3, comma 1), ad eccezione del solo «stato giuridico ed economico del Segretario

generale a proporre al Presidente della Repubblica «l'approvazione del regolamento interno e dei provvedimenti relativi al personale»,⁶⁴⁹ senza però fare alcun riferimento esplicito all'istituzione di una forma di giustizia domestica. Ne consegue che «questo generico riconoscimento, di una potestà regolamentare non consente di ricavare, nemmeno implicitamente, l'esistenza di una giustizia domestica della Presidenza della Repubblica, la quale si fonderebbe perciò unicamente sull'autonoma scelta operata dalla Presidenza nell'adottare la propria disciplina interna».⁶⁵⁰

In tal senso, è solo con i decreti presidenziali adottati nel 1996⁶⁵¹ che si è giunti ad introdurre una vera e propria disciplina della giustizia domestica presso il Quirinale, nonostante la persistente assenza di un qualsiasi fondamento costituzionale che potesse legittimarla.

Per comprendere appieno la portata di tale svolta, è necessario fare un passo indietro.

In un primo momento, il Presidente della Repubblica non ritenne opportuno esercitare la propria potestà regolamentare per istituire forme esclusive di giurisdizione domestica⁶⁵², preferendo piuttosto mantenere il personale della Presidenza soggetto al controllo del giudice comune. Questa impostazione trovò conferma nel d.P.R. 29 febbraio 1980, n. 31, con il quale venne istituita la *Commissione per i ricorsi del personale* presso il Segretariato generale.⁶⁵³

generale», la cui disciplina è affidata ad un regolamento del Governo (art. 4, comma 1). Della «troppo ampia» competenza dei regolamenti organizzativi del Quirinale, cfr. M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario* cit., p. 194, nt 45. Vedi anche per approfondimenti F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit ; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁴⁹ F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit., che prosegue rilevando che « essi tra l'altro non richiedono controfirma ministeriale, anche se , in forza di una prassi instauratasi sin dai primordi vi provvede comunque il Segretario-proponente, per rendere immune ed esente da responsabilità il Presidente della Repubblica anche per gli atti aventi ad oggetto il proprio apparato servente. Ciò corrisponde ad una lettura sistematica delle norme, in quanto l'art. 90 Cost, esclude la responsabilità del Capo dello Stato per tutti gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, mentre il Segretario generale, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 1077/1948, rappresenta, anche in sede processuale, l'amministrazione della Presidenza della Repubblica».

⁶⁵⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁵¹ Si tratta, nello specifico, del decreto 24 luglio 1996, n. 81/N e del decreto 9 ottobre 1996, n. 89/N. Il primo ha istituito il sistema di giurisdizione domestica del Quirinale, articolato in un Collegio giudicante di primo grado e in un Collegio di appello. Il secondo si limita invece ad apportare due modifiche alla disciplina previgente: la prima, di carattere meramente letterale, sostituisce il termine «Consigliere» della Corte dei conti con quello di «Referendario»; la seconda, di maggiore rilievo sostanziale, prevede che i componenti degli organi giudicanti di primo e di secondo grado possano essere confermati nell'incarico per una sola volta consecutiva, a condizione che, al momento della conferma, siano ancora in possesso dei requisiti richiesti per la nomina. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.; F. Salvadori , *Spunti di riflessione sull'autonomia del Segretario generale della Presidenza della Repubblica*, in M. Boni (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Roma, Corte costituzionale, 2015, 19 ss. secondo cui l'autodichia presidenziale «è entrata nell'ordinamento del segretariato generale della Presidenza della Repubblica con decreti presidenziali emanati per la prima volta nel 1996».

⁶⁵²P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit., , p. 222, allude «all'assenza, sia nella legge n. 1077 del 1948 sia nei regolamenti presidenziali interni, di qualsivoglia disciplina o accenno alle forme e modi di esercizio della presunta giustizia autonoma o domestica», al punto che «nella maggior parte dei casi il g.a. non si fa ormai neppur carico di motivare la propria competenza» e «una eventuale questione [...] sollevata da parte della amministrazione presidenziale, avrebbe ben poche possibilità di essere ritenuta non manifestamente infondata dal giudice del processo principale».

⁶⁵³ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario* cit., p. 194.

Il regolamento del 1980, lungi dal configurare una forma di autodichia in senso proprio, si limitò ad introdurre un rimedio interno di carattere amministrativo: il «ricorso al Segretario generale della Presidenza della Repubblica, per motivi di legittimità, avverso atti e provvedimenti amministrativi in materia di rapporti di impiego e di trattamento pensionistico, rispettivamente, da parte dei dipendenti e degli ex dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica; nonché avverso atti e provvedimenti amministrativi concernenti il trattamento economico integrativo, da parte del personale comandato o distaccato presso il Segretariato stesso». ⁶⁵⁴ La decisione su tali ricorsi spettava al Segretario generale, ma solo previa acquisizione del parere vincolante della Commissione per i ricorsi (art. 1, comma 2), composta da un Presidente di sezione del Consiglio di Stato e due magistrati, ordinari o amministrativi, con qualifica non inferiore a quella di consigliere di Cassazione o equiparata (art. 2). Un elemento decisivo per escludere che tale sistema potesse essere qualificato come autodichia in senso proprio era contenuto nell'art. 5, comma 2, del decreto, secondo cui «in ogni caso il ricorso è dichiarato improcedibile se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo» ⁶⁵⁵.

In altre parole, il rimedio interno non escludeva affatto il sindacato giurisdizionale esterno, ma si poneva come strumento alternativo, destinato a venir meno qualora la controversia fosse devoluta alla giustizia amministrativa. In questo modo, non solo fu sancito il principio di non esclusività del ricorso all'organo interno, ma venne anche introdotto uno strumento di ricorso interno, di natura meramente amministrativa, modellato sul prototipo del ricorso gerarchico, esperibile dai dipendenti del Quirinale avanti al Segretario generale ⁶⁵⁶. A differenza di quanto previsto per le Camere, si trattò dunque di un «autodichia eventuale» ⁶⁵⁷ poiché la priorità venne accordata al ricorso giurisdizionale. Questa impostazione rimase invariata fino all'adozione dei d.P.R. n. 81 e 89/1996 ⁶⁵⁸, con i quali la competenza a definire le controversie tra il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e

⁶⁵⁴ D.P.R. 29 febbraio 1980, n. 31

⁶⁵⁵ La disciplina è analiticamente pubblicata e commentata in P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 235. Secondo A. Losacco, *Autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 13, si trattava, perciò, di un ricorso amministrativo «non caratterizzato da veri e propri organi giurisdizionali», che accentrava presso il Segretario generale il controllo di legittimità interno sull'operato dell'amministrazione presidenziale.

⁶⁵⁶ P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 262 lo considera «un rimedio meramente amministrativo». Per approfondimenti sulle differenze tra ricorso straordinario al Capo dello stato e ricorso al Segretario generale si veda L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁵⁷ S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit., p.2

⁶⁵⁸ Secondo S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 1, nt 1, e A. Losacco, *Autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 13 secondo cui tali regolamenti non furono mai pubblicati, contravvenendo all'art. 6 CEDU. Attraverso il principio di precostituzione del giudice di cui all'art. 6, la Convenzione non impone infatti una specifica nozione di "legge", ma verifica che la normativa interna rispetti alcuni standard essenziali, tra cui quello di pubblicazione e conoscibilità della fonte processuale. Le fonti richiamate hanno comunque ricevuto l'avallo della Corte EDU nella sent, 31 agosto 2021, Varano c. Italie, causa 62319/10.

i propri dipendenti, venne sottratta ⁶⁵⁹all'autorità giudiziaria ordinaria, istituendo un sistema di giustizia interna analogo a quello in vigore presso le Camere⁶⁶⁰. Si arrivò così a delineare un sistema di giustizia domestica, strutturato su due gradi di giudizio. In primo grado operava un Collegio giudicante, nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Segretario generale, composto da un Consigliere di Stato, (quale presidente del Collegio), un Consigliere di Corte d'Appello, un referendario della Corte dei conti ⁶⁶¹, un funzionario della carriera direttiva amministrativa nominato dal Segretario Generale e un dipendente eletto dal personale, sorteggiato da una lista di tre nomi⁶⁶². Come organo di secondo grado, venne istituito il Collegio di Appello, anch'esso nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario generale e composto da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato; da un Consigliere di Cassazione, da un Consigliere della Corte dei Conti. ⁶⁶³ Gli atti amministrativi dovevano essere impugnati per motivi di legittimità, con ricorso che poteva estendersi al merito nei casi in cui la giurisdizione di merito fosse stata riconosciuta, per le medesime ipotesi, anche agli organi di giustizia ordinaria o amministrativa. Infine, venne abrogato l'articolo 5, comma 2, del d.p.r. n. 81, escludendo in tal modo il ricorso al giudice amministrativo.

Nel tentativo di rafforzare le garanzie di imparzialità dell'organo decidente, è poi intervenuto il decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34/N, il quale, anticipando per certi versi i principi affermati dalla Corte EDU nel caso Savino, ⁶⁶⁴ ha modificato la composizione del Collegio giudicante escludendone il funzionario dell'Amministrazione e il rappresentante del personale⁶⁶⁵. L'obiettivo è stato chiaramente quello di assicurare maggiore terzietà e l'indipendenza dell'organo giurisdizionale interno, affidando la decisione delle controversie a soggetti esterni alla struttura presidenziale.

Tale intervento normativo (d.P.R. 30 dicembre 2008, n. 34/N) recante la *Disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, adottato dal Presidente Napolitano, nel

⁶⁵⁹ Come nota S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 1, ciò derivò implicitamente dal fatto che fu «abrogata la norma di cui all'art. 5, comma 2, del d.p.r. n. 31, in tal modo eliminandosi il precedente carattere eventuale dell'autodichia».

⁶⁶⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁶¹ Designati, rispettivamente, dal Presidente della Corte d'Appello di Roma e dal Presidente della Corte dei Conti.

⁶⁶² Articoli 1, 2, comma 1, e 3 del d.p.r. n. 81 del 1996.

⁶⁶³ Designati rispettivamente dal Presidente del Consiglio di Stato, dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e dal Presidente della Corte dei Conti Articolo 8, comma 1, del d.p.r. n. 81 del 1996.

⁶⁶⁴ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. secondo cui “La Presidenza della Repubblica modifica l'assetto della propria giurisdizione domestica prima ancora che la Corte EDU ammonisse sulla «assoluta importanza che le Corti ed i tribunali siano indipendenti ed imparziali e che ispirino fiducia alle parti in causa»” (Sentenza Savino ed altri c. Italia, Punto 105 del Considerato)”.

⁶⁶⁵ Il d.P.R. 30 novembre 2008, n. 34 è intervenuto a modificare la disciplina dei regolamenti del 1996, abrogando la norma che prevedeva la presenza nel Collegio giudicante del funzionario dell'amministrazione e del rappresentante del personale.

quadro di una profonda opera di riassetto dell'organizzazione interna della Presidenza della Repubblica, ha delineato una rinnovata disciplina degli organi del contenzioso interno, definendo così una nuova articolazione del sistema.⁶⁶⁶ In particolare, il decreto ha riorganizzato la composizione del Collegio di primo grado composto, a differenza di quanto previsto dalla disciplina antecedente, da un Consigliere di Stato, che lo presiede, da un Consigliere della Corte d'Appello e un referendario della Corte dei conti, indicati dai presidenti delle rispettive giurisdizioni (art. 2), ai quali sono stati aggiunti tre supplenti designati secondo gli stessi criteri. I componenti, nominati con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Segretario generale, restano in carica quattro anni e possono essere confermati una sola volta, purché al momento della conferma siano ancora in possesso dei requisiti necessari per la nomina. E' stato anche introdotto un regime delle incompatibilità⁶⁶⁷ e non viene cambiata la cognizione del Collegio Giudicante, che continua a conoscere i ricorsi dei dipendenti in servizio o in pensione, del personale comandato e dei candidati ai concorsi.⁶⁶⁸ Avverso le decisioni del Collegio giudicante è previsto ricorso al Collegio di Appello composto da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che lo presiede, un consigliere di Cassazione e un consigliere della Corte dei conti, anch'essi selezionati dai presidenti delle rispettive giurisdizioni (unitamente a tre supplenti). I componenti sono nominati anch'essi con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Segretario generale. Per entrambi i collegi l'incarico ha durata quadriennale ed è rinnovabile una sola volta, purché al momento della conferma i suoi componenti siano ancora in possesso dei requisiti necessari per la nomina. Non possono far parte dell'organo i magistrati che compongono il Collegio di primo grado, né quelli comandati o fuori ruolo presso il Segretariato generale o consulenti dello stesso.⁶⁶⁹ La disciplina processuale è delineata dagli artt. 3, 4 e 5 del decreto presidenziale, modellata con riferimento al processo amministrativo, al quale viene fatto espresso rinvio «per quanto non previsto». In questo senso, è possibile cogliere un'analogia con quanto previsto dall'art. 10 del *Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale*, così come modificato il 24 gennaio 2018, che adotta un'impostazione analoga, fondandosi sul rinvio alla disciplina del processo amministrativo per colmare le lacune regolamentari. Con riferimento specifico alla Presidenza della Repubblica, la competenza dei Collegi domestici istituiti presso il Quirinale è limitata alle controversie concernenti i rapporti di lavoro e i concorsi, promosse da dipendenti in servizio o in quiescenza, nonché ai «ricorsi, anche in materia di accesso, proposti dai partecipanti a concorsi e prove selettive per l'assunzione nei ruoli del Segretariato

⁶⁶⁶ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁶⁷ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. specifica sulla base della normativa in esame che « non possono far parte dell'organo i componenti del Collegio di Appello, né i magistrati comandati o fuori ruolo presso il Segretariato generale».

⁶⁶⁸ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

⁶⁶⁹ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.,

generale». Per quanto riguarda i dipendenti in comando o comunque distaccati presso il Quirinale, il ricorso è ammesso unicamente in quanto concernente il trattamento economico accessorio⁶⁷⁰. Un'ulteriore estensione della giurisdizione domestica è stata introdotta con il d.P.R. 14 aprile 2021, n. 79 recante il *Regolamento per l'accesso ai documenti amministrativi del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*.⁶⁷¹ Tale decreto ha attratto in autodichia anche i ricorsi avverso i provvedimenti di diniego, limitazione o differimento dell'accesso ai documenti, quand'anche promossi da soggetti estranei all'apparato amministrativo del Segretariato⁶⁷². In parallelo, è stato conseguentemente modificato anche il regolamento procedurale della giurisdizione domestica, al fine di adeguarlo alla nuova competenza attribuita al Collegio giudicante. In questa prospettiva, più che rappresentare un presidio generale a tutela dell'autonomia dell'istituzione, l'autodichia della Presidenza della Repubblica sembrerebbe svolgere una funzione di protezione della riservatezza delle questioni che possono coinvolgere il Segretariato generale, in particolare, quelle concernenti i dipendenti e i documenti amministrativi accessibili⁶⁷³. Si tratta di un andamento evolutivo coerente con la più ampia tendenza a rafforzare le garanzie di riservatezza del Quirinale, come confermato

⁶⁷⁰ Ai sensi dell'art. 1 del d.P.R. 30 dicembre 2008, n. 34/N, il «Collegio Giudicante» è competente a decidere: «a) sui ricorsi in materia di rapporto di impiego e di lavoro con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica presentati dai dipendenti in servizio o in quiescenza o dai loro eredi per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi; b) sui ricorsi prodotti dal personale comandato o distaccato presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica avverso i provvedimenti concernenti il trattamento economico accessorio; c) sui ricorsi anche in materia di accesso proposti dai partecipanti a concorsi e prove selettive per l'assunzione nei ruoli del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. d) sui ricorsi in materia di accesso ai sensi del Decreto Presidenziale 14 aprile 2021, N. 79N». La normativa domestica è stata intesa in modo restrittivo dalla giurisprudenza comune, secondo cui il riferimento alle controversie «in materia di accesso» (contenuto nell'art. 1 del d.P.R. n. 34/N del 2008) doveva considerarsi riferito alle sole «questioni inerenti il singolo rapporto di impiego nonché alle questioni relative alle procedure concorsuali», non a qualunque vertenza relativa all'ostensione degli atti della Presidenza della Repubblica. Cons. Stato, sez. IV, sent. 26 maggio 2021, n. 4066, secondo cui «è pur sempre necessario valutare a quali diritti (e, più in generale, a quali facoltà giuridiche) l'accesso sia strumentale: nella vicenda de qua, l'accesso era funzionale all'esercizio del diritto di informazione riconosciuto a favore delle organizzazioni sindacali, non alla tutela di una facoltà riveniente da uno specifico rapporto di impiego, cui soltanto era riferita, nel testo vigente *ratione temporis*, l'ipotesi di autodichia».

⁶⁷¹ F. Dalla Balla, *Indagine sull'autodichia*, cit riferisce che è proprio lo stesso d.P.R. n. 79/N del 2021, infatti, che lascia emergere l'intenzione, da parte della Presidenza Mattarella, di utilizzare lo strumento dell'autodichia non tanto per consolidare un'autonomia normativa fine a sé stessa, peraltro soggetta all'interpretazione ultima di giudici esterni, quanto piuttosto per mantenere un certo margine di riserbo sugli «affari quirinalizi», in un contesto ordinamentale che, in assenza di specifiche deroghe, resta improntato ai principi di trasparenza e accessibilità sanciti dal *Freedom of Information Act* (d.lgs. n. 97/2016).

⁶⁷² Cfr. d.P.R. n. 14 aprile 2021, n. 79/N, art. 10: «Ricorso avverso il provvedimento di diniego, limitazione o differimento dell'accesso. Modifiche al Decreto Presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34/N. - Avverso il provvedimento che decide sull'istanza di accesso, presentata ai sensi del presente regolamento, l'istante può ricorrere al Collegio Giudicante di cui all'articolo 1 del Decreto Presidenziale 30 dicembre 2008, n.34/N. Non è ammessa la richiesta di riesame alla Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 27 della legge 7 agosto 1990, n. 241».

⁶⁷³ Ex multis, Cons. Stato, sez. IV, sent. 26 maggio 2021, n. 4066; sez. II, sent. 25 luglio 2022, n. 6560; T.A.R. Lazio, sez. I, sent. 4 gennaio 2023, n. 165.

dalla sentenza n. 1 del 2013 della Corte costituzionale⁶⁷⁴. In occasione di un conflitto di attribuzione⁶⁷⁵ sollevato dal Presidente della Repubblica, la Corte ha riconosciuto l'esistenza di una sfera di inviolabilità funzionale, collegata all'art. 90 Cost⁶⁷⁶, posta a presidio del libero esercizio delle attribuzioni presidenziali.⁶⁷⁷ Tale garanzia si è estesa anche alle attività indirettamente connesse all'esercizio delle funzioni⁶⁷⁸, come le comunicazioni, e ha assunto rilievo in quanto ha accentuato il profilo di riservatezza e di protezione della sfera presidenziale⁶⁷⁹.

Sulla scorta di quanto illustrato, il quadro delineato rappresenta la ricostruzione normativa dell'autodichia presidenziale, vale a dire di un sistema di giustizia interna sviluppatosi in assenza di una legittimazione costituzionale espressa, tanto diretta quanto indiretta, e frutto di un'evoluzione maturata esclusivamente in sede regolamentare, basata su un potere normativo conferito da una legge ordinaria⁶⁸⁰.

⁶⁷⁴ Sentenza della Corte Costituzionale n. 1 del 15 gennaio 2013.

⁶⁷⁵ Sul punto e per una ricostruzione della casistica dei conflitti di attribuzione che hanno coinvolto la figura del Capo dello Stato si vedano, A. Sperti, *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica. Atti di un incontro di studio (Messina-Siracusa, 19-20 novembre 2010)*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 289-314 ; D. Galliani, *Il difficile conflitto: le intercettazioni al pari delle esternazioni?*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 2012, disponibile in www.forumcostituzionale.it sezione *Amici Curiae*, “Il Presidente intercettato”. E. Malfatti – R. Tarchi, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in AA.VV., *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1993-95)*, a cura di R. Romboli, Torino, Giappichelli, 1996. R. Bin, *L'ultima fortezza*, Milano, Giuffrè, 1996.

⁶⁷⁶ Ed è proprio da qui, dall'ampio regime d'irresponsabilità costituzionalmente riconosciuto al Presidente, che la Corte deduce l'intrinseca esigenza di riservatezza delle comunicazioni presidenziali. Tutti gli organi costituzionali necessitano di una tutela particolarmente intensa in relazione alle proprie comunicazioni aventi ad oggetto attività informali “sul presupposto che tale garanzia [...] assume contorni e finalità specifiche, se vengono in rilievo ulteriori interessi costituzionalmente meritevoli di protezione, quale l'efficace e libero svolgimento, ad esempio, dell'attività parlamentare e di governo”. Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1, punto 9, “Considerato in diritto”.

⁶⁷⁷ In senso opposto, una lettura riduttiva e meramente letterale del combinato disposto degli artt. 87 e 90 Cost. sostiene che il principio di irresponsabilità della prima carica dello Stato non possa estendersi oltre il numero chiuso delle funzioni tassativamente elencate dall'art. 87 Cost. Al di fuori di questo perimetro di immunità, non vi sarebbe dunque alcun ostacolo all'assoggettamento del Presidente alla giurisdizione ordinaria, né alcun divieto di intercettare le comunicazioni. Secondo questa impostazione, il regime di irresponsabilità costituirebbe un'eccezione al principio generale della responsabilità, esplicitamente confermata solo nelle ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione, che assumerebbero così la valenza di “deroga alla deroga rispetto alla regola comune”. L. Carlassare, *Art. 90*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. II, Zanichelli, Bologna-Roma, 1983, p. 149

⁶⁷⁸ La finalità delle immunità riservate alla più alta carica dello Stato, lungi dall'essere un inammissibile privilegio, risulterebbero “strumentali all'espletamento degli altissimi compiti che la Costituzione demanda al Presidente della Repubblica, nella sua veste di [...] rappresentante della Nazione, [...] un limite alle attribuzioni degli altri poteri dello Stato, le quali, ove non correttamente esercitate, menomerebbero le prerogative presidenziali”. *Ricorso dell'Avvocatura Generale dello Stato*, p.8

⁶⁷⁹ S. Gianello, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1/2013: l'occasione per riflettere sulla responsabilità e sul ruolo del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Rivista AIC*, 3/2013

⁶⁸⁰ Diversamente, l'autodichia delle Camere trova fondamento nella riserva regolamentare prevista dall'art. 64 Cost della Costituzione, mentre quella della Corte costituzionale si radica nell'art. 137, comma 2, Cost., in combinato disposto con l'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1953.

A questo punto, è opportuno passare dall'analisi normativa a quella giurisprudenziale, per verificare se sia possibile rinvenire, nelle pronunce dei giudici, una disposizione costituzionale o almeno un principio desumibile dalla Costituzione, idoneo a legittimare l'autodichia della Presidenza della Repubblica nei confronti dei propri dipendenti.

Sotto questo profilo, merita particolare attenzione l'orientamento espresso dalla Corte di Cassazione nelle sentenze nn. 3422 del 1988⁶⁸¹ e 12614 del 1998⁶⁸² con cui la Corte aveva escluso che l'istituto dell'autodichia potesse estendersi ai dipendenti della Presidenza della Repubblica proprio in ragione dell'assenza di un idoneo fondamento normativo. La pronuncia del 1998, prendeva in considerazione unicamente il d.P.R. 28 febbraio 1980, n. 31, e non anche i successivi d.P.R. nn. 81 e 89 del 1996, poiché la controversia oggetto del regolamento di giurisdizione era sorta prima dell'entrata in vigore di questi ultimi. Ciò nondimeno, alcuni degli argomenti addotti erano apparsi di portata generale, tali da prescindere dal riferimento al singolo decreto.⁶⁸³

In particolare, la Corte aveva stabilito che fosse «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».⁶⁸⁴ La tutela giurisdizionale, sancita dagli art. 24, 3 e 113 Cost., costituisce infatti principio cardine dell'ordinamento, derogabile solo mediante disposizioni costituzionali espresse di carattere eccezionale nonché sorrette da adeguata giustificazione.⁶⁸⁵

Le uniche ipotesi legittime di autodichia sono quelle previste dal diritto positivo: con fondamento costituzionale diretto, come nel caso dell'art. 66 Cost. per ciascuna Camera; con fondamento costituzionale indiretto, come nel caso delle controversie interne disciplinate dai regolamenti parlamentari ex art. 64, comma 1, Cost.; oppure, ancora, come nel caso della Corte costituzionale, in virtù del «concatenato operare» tra l'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1953 e l'art. 14 della legge n. 87 del 1953.⁶⁸⁶ A sostegno di tale impostazione la Cassazione richiamava anche la sentenza n. 129 del 1981 della Corte costituzionale, che aveva riconosciuto l'esenzione degli agenti contabili della

⁶⁸¹ Cass. civ., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422, secondo la quale «le controversie inerenti al rapporto pubblico di impiego del personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, ancorché investano i provvedimenti presidenziali di approvazione delle norme regolamentari sullo stato giuridico ed economico e sul trattamento pensionistico (ma non direttamente la liquidazione della pensione), non si sottraggono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tenuto conto che quei provvedimenti integrano atti amministrativi attinenti al rapporto d'impiego e che difettano disposizioni di deroga alla suddetta giurisdizione in favore di organi interni della Presidenza della Repubblica (come invece previsto negli ordinamenti del personale della Camera e del Senato)».

⁶⁸² Cass., SS.UU., 17 dicembre 1998, n. 12614. In senso analogo, si sarebbero espresse anche Cass., SS.UU., 10 maggio 1988, n. 3422. Questo orientamento, tra l'altro già espresso nella risalente sentenza del 5 agosto 1975, n. 2979, quindi ben prima dell'adozione nel 1980 di una disciplina interna a carattere non preclusivo, ha costituito a lungo il punto fermo in materia. Cass., SS.UU., 5 agosto 1975, n. 2979 (S.P. Panunzio, in *Giur. it.*, 1976, IV, 1, p. 429 ss.).

⁶⁸³ S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit.,

⁶⁸⁴ Cass. civ., S.U., 17 dicembre 1998, n. 12614,

⁶⁸⁵ Cass., S.U., n. 12614/1998, cit.

⁶⁸⁶ Cass., S.U., n. 12614/1998, cit.

Presidenza della Repubblica dal controllo della Corte dei conti in virtù di una consolidata consuetudine costituzionale formatasi in epoca monarchica e mantenuta in vigore della Costituzione repubblicana.⁶⁸⁷ Tuttavia, tale consuetudine «fonda non già, direttamente, l'autodichia del Presidente della Repubblica, bensì il potere regolamentare che la istituisce, fungendo così da norma sulla produzione che facoltizza la fonte regolamentare ad introdurre la prerogativa».⁶⁸⁸ Diversamente però, in materia di autodichia relativa al personale, sottolineava la Cassazione, non è ravvisabile una simile tradizione uniforme, giacché «gli organi della giurisdizione (ordinaria ed amministrativa) hanno costantemente affermato la soggezione al loro sindacato degli atti normativi ed attuativi emanati dalla Presidenza della Repubblica in materia di rapporto d'impiego del personale».⁶⁸⁹

Questo orientamento restrittivo della Cassazione si contrapponeva alla posizione assunta dalla Corte costituzionale, che, con la stessa sentenza n. 129 del 1981,⁶⁹⁰ aveva invece ritenuto che i regolamenti presidenziali dovessero considerarsi sorretti da « un implicito fondamento costituzionale»⁶⁹¹ ,

⁶⁸⁷ Secondo la sent. n. 129 del 1981 della Corte costituzionale «in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi [costituzionali], si sono [...] affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi [...]: vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali». A sua volta F. Garella, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, cit., evidenzia come sia «riduttivo e formalistico non riconoscere alla consuetudine costituzionale una legittima influenza sul comportamento dei supremi organi dello Stato e indicare come meri privilegi alcune attribuzioni costituzionali non scritte che concorrono ontologicamente alla sopravvivenza e al funzionamento effettivo dei sistemi costituzionali».

⁶⁸⁸ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁶⁸⁹ Cass. civ., S.U., 17 dicembre 1998, n. 12614 secondo cui «[...] va altresì considerato (come del resto già rilevato da queste Sezioni unite con la sentenza n. 3422-1988) che l'esenzione dalla giurisdizione contabile, ad avviso della Corte costituzionale, era anche sorretta da una lunga tradizione, alla quale si era uniformato, da un lato, il comportamento dei tesoriери dei detti organi, e, dall'altro, della Corte dei conti (proseguendo una "antica prassi" risalente ad epoca anteriore all'instaurazione del regime repubblicano), così determinando l'insorgere di una vera e propria consuetudine costituzionale (punto n. 4 della motivazione), laddove in materia di autodichia nelle controversie concernenti il personale una analoga uniforme tradizione non è rinvenibile, dal momento che, da un lato, l'organo costituzionale sembra essersi autolimitato (con il citato decreto n. 31-1980), e, dall'altro, che gli organi della giurisdizione (ordinaria ed amministrativa) hanno costantemente affermato la soggezione al loro sindacato degli atti normativi ed attuativi emanati dalla Presidenza della Repubblica in materia di rapporto di impiego del personale (in tal senso: Cass., Sez. un., n. 2979-1975 e n. 3422-1988; Cons. Stato, sez. IV, n. 699-1978; TAR Lazio, Sez. I, n. 973-1981)».

⁶⁹⁰ Corte cost., sent. n. 129 del 1981 punto 8 diritto. Vale la pena di precisare che, già prima di C. cost., n. 129/1981, con la pronuncia n. 143 del 30 dicembre 1968, il giudice delle leggi aveva affermato l'esenzione dal controllo della Corte dei conti dell'«attività di quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza» (pt. 2 del "Considerato in diritto"). Con la pronuncia n. 110 del 26 giugno 1970, del pari, era stato affermato che «deroghe alla giurisdizione [...] sono ammissibili soltanto nei confronti di organi [tra i quali la Presidenza della Repubblica] immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità» (pt. 4 del "Considerato in diritto").

⁶⁹¹ C. cost., n. 129/1981, pt. 4 del "Considerato in diritto". Ma, contra, si veda l'opinione di P. Stancati, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit. nt. 22, per il quale «il grado di autonomia (e, in particolare, di autonomia normativa) di un organo non può farsi discendere argomentandosi dalla sua posizione, bensì dalla formale e positiva disciplina costituzionale avente ad oggetto il "funzionamento" o "esercizio delle funzioni" di ciascun organo e, in particolare, da quelle norme sulla produzione di rango costituzionale che individuano il riparto delle competenze normative tra fonte legislativa e fonte regolamentare "interna"». Sempre secondo P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit., p.247 la tesi del principio implicito non ha mancato di sollevare critiche, soprattutto

riconducibile al principio non scritto di indipendenza dell'organo⁶⁹². Secondo la Consulta la legge n. 1077 del 1948 avrebbe avuto mera portata ricognitiva di un potere insito nella posizione di autonomia⁶⁹³ e indipendenza⁶⁹⁴ dell'organo e la potestà regolamentare della Presidenza non si sarebbe esaurita nella normazione, ma avrebbe ricompreso anche « il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» e dunque comporta «l'attivazione dei corrispondenti rimedi [...] anche giurisdizionali».⁶⁹⁵ In quest'ottica, l'autodichia avrebbe rappresentato un «indissociabile presidio»⁶⁹⁶ di indipendenza che accomuna tutti gli organi costituzionali, contribuendo a definire quel regime di garanzie, sostanzialmente comune, che si ritiene applicabile a ciascuno di essi in virtù della loro peculiare collocazione costituzionale.⁶⁹⁷ Pertanto, pur mancando per la Presidenza una disposizione espressa analoga a quella prevista per i regolamenti parlamentari, l'omologa potestà avrebbe trovato

per la «genericità e imprecisione» di un simile parametro costituzionale, che può comportare «una pressoché assoluta capacità di derogare del tutto liberamente alla fonte di rango costituzionale».

⁶⁹² Cfr. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.;

⁶⁹³ La Corte Costituzionale nella sent. n. 129/1981 aveva riconosciuto l'esistenza di un «un regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali [...], rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli [...] stessi». Le difficoltà connesse alla ricostruzione di un sistema di regole e garanzie unitariamente applicabili a tutti gli organi costituzionali hanno portato un autore come A.M. Sandulli a mutare completamente la prospettiva, sottraendo gli atti da essi adottati nei confronti del personale agli «schemi dello Stato di diritto» e riconducendoli al dominio della politica, di modo che si tratterebbe di atti politici, come tali non sindacabili. " A.M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, cit, p. 1836 ss.

⁶⁹⁴ La mancanza di qualsiasi riferimento di diritto positivo aveva pertanto contribuito a rendere molto più controverso il riconoscimento dell'autodichia presidenziale portando così la giurisprudenza costituzionale degli anni Ottanta a ricercarne il fondamento sul piano dei principi non scritti ricavabili dalla Costituzione, individuando nel principio implicito di indipendenza dell'organo, il fondamento della potestà regolamentare. L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.. Sul fondamento implicito di potestà e prerogative del Presidente della Repubblica, in generale, C. Esposito, *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Milano, Giuffrè, 1960, pp. 224-246 (225). Per un'opinione contraria alla possibilità di ricercare un fondamento costituzionale implicito al fine di legittimare l'estensione al Presidente della Repubblica della prerogativa dell'autodichia cfr. P. Stancati, *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit.

⁶⁹⁵ Ebbene, « proprio nel parallelismo che istituisce tra la produzione normativa, la sua concreta applicazione e la connessa osservanza, la Corte costituzionale pone le premesse per ricondurre anche la giurisdizione domestica tra le prerogative necessarie ad esercitare in modo indipendente la funzione regolamentare dell'organo » L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. Contra P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 256, secondo il quale «l'esercizio della potestà giustiziale autonoma [...] non [può] in ogni caso ricomprendersi nel concetto di autonomia e indipendenza degli organi stessi». Se, alla luce di tale impostazione, poteva ritenersi che il parallelismo fosse circoscritto alla sola materia contabile (in questo senso Cass., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422, che, con riferimento alla sent. n. 129 del 1981, sottolinea come «per quanto riguarda i regolamenti del Presidente della Repubblica in tema di rapporto di impiego dei dipendenti del Segretariato generale [...] va [...] letta in funzione del *decisum* [che riguardava esclusivamente il giudizio contabile]»), nessun dubbio può più sussistere dopo la sent. n. 262 del 2017, che ha inequivocabilmente chiarito come «[t]ale momento applicativo» sia «proprio l'autodichia di cui qui si discute» e che essa «costituisce uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica».

⁶⁹⁶ P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 247.

⁶⁹⁷ Secondo P. Barile, *La Corte costituzionale organo sovrano*, cit., p. 58, «[d]a tempo, infatti, è stato dimostrato come vi sia un diritto comune che regola in modo uniforme l'attribuzione a tutti gli organi costituzionali di tali guarentigie».

fondamento e sarebbe quindi stata giustificata dalla necessità di garantire anche a questo organo un'indipendenza e un'autonomia idonee ad assicurare l'efficiente esercizio delle proprie funzioni.⁶⁹⁸ Tuttavia, il rimedio interno di cui la Presidenza della Repubblica disponeva all'epoca della pronuncia della Consulta, come si è visto, non aveva carattere preclusivo dell'accesso alla giurisdizione comune in quanto qualora il ricorrente avesse scelto di adire l'autorità giudiziaria sui medesimi fatti, il ricorso interno sarebbe risultato recessivo⁶⁹⁹, configurandosi come un mero rimedio amministrativo affidato al Segretario generale⁷⁰⁰.

In definitiva, il quadro giurisprudenziale fin qui esposto, mette in luce un netto contrasto tra le posizioni della Corte di Cassazione⁷⁰¹ e quelle della Corte costituzionale⁷⁰²; espressione di due approcci profondamente divergenti in materia di autodichia presidenziale. La Cassazione, nelle sentenze nn. 3422 del 1988 e 12614 del 1998, come si è appena visto, aveva adottato un'impostazione rigorosa, ancorata al principio secondo cui la deroga alla tutela giurisdizionale deve essere espressa e di rango costituzionale, non potendo derivare da principi impliciti o consuetudini prive di portata generale, in ossequio al principio di tutela giurisdizionale sancito dagli artt. 24, 3 e 113 Cost. Di segno opposto era stato invece l'orientamento della Corte costituzionale, che nella sentenza n. 129 del 1981 aveva riconosciuto ai regolamenti presidenziali un implicito fondamento costituzionale, connesso al principio non scritto di indipendenza dell'organo.

È solo però con la riforma regolamentare del 1996 che il quadro ha subito un mutamento rilevante, ponendo le basi per il nuovo orientamento giurisprudenziale inaugurato dall'ordinanza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione del 17 marzo 2010, n. 6592.⁷⁰³

In tale occasione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione⁷⁰⁴, la Corte ha dichiarato infatti la carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie di lavoro riguardanti

⁶⁹⁸ In senso contrario si veda M. Manetti, *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, pp. 638-682 (p. 670) secondo cui «(q)uesta tesi trova un ostacolo insuperabile nelle norme costituzionali, che non legittimano affatto l'esistenza di uno "Status comune" degli organi costituzionali, comprensivo di autonomia, autarchia, autodichia [...] e quanto all'autodichia, è da credere che una deroga di tale ampiezza ai principi solennemente affermati in materia di giurisdizione richiederebbe un' espressa menzione costituzionale, e non un tacito rinvio a "principi impliciti"». Anche per A. Pizzorusso, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, Jovene, 1997, p. 342. «sembra [...] difficile identificare uno status realmente comune a tutti gli organi costituzionali».

⁶⁹⁹ Art. 5, c. 2. d.P.R. 28 febbraio 1980, n. 31, secondo cui « [i]n ogni caso il ricorso è dichiarato improcedibile se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sta stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo». Nella previsione si poteva dunque leggere una «indiretta ammissione dell'esperibilità dei comuni rimedi di tutela giurisdizionale» P. Stancati, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, cit. p. 234, nt. 30.

⁷⁰⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁰¹ Corte di Cassazione sentenze nn. 3422 del 1988 e 12614 del 1998

⁷⁰² Corte cost., sent. n. 129 del 1981.

⁷⁰³ Corte di Cassazione, SS. UU. civili, ordinanza n. 6592 del 7 marzo 2010

⁷⁰⁴ La controversia all'origine del regolamento di giurisdizione riguardava un dipendente della Presidenza della Repubblica che contestava il proprio inquadramento, ritenendolo inferiore rispetto a quello ricoperto nella precedente amministrazione di appartenenza (Presidenza del Consiglio dei ministri). Dopo aver presentato ricorso, senza esito

i dipendenti della Presidenza della Repubblica, a favore della giurisdizione interna dello stesso organo. Si tratta di una chiara inversione di tendenza in quanto viene abbandonata la precedente impostazione della Cassazione⁷⁰⁵, che, seppur riferita a una diversa normativa interna⁷⁰⁶, aveva ammesso la giurisdizione del giudice comune sulle controversie riguardanti i dipendenti del Quirinale.

Il mutamento di indirizzo giurisprudenziale sembra trovare spiegazione proprio dall'entrata in vigore dei regolamenti del 1996, successivamente integrati dal d.P.R. n. 34 del 2008, che hanno rafforzato tanto sotto il profilo strutturale quanto sotto quello funzionale, il sistema di giustizia domestica della Presidenza. Queste riforme hanno infatti istituito «una sede decisoria tecnica, imparziale e stabile»⁷⁰⁷ caratterizzata per le «spiccate caratteristiche giurisdizionali»⁷⁰⁸, tali da delineare «un regime di autodichia nella sostanza quasi fotocopiato sul giudizio amministrativo e che presenta garanzie d'imparzialità non inferiori a quelle offerte dal suddetto giudizio»⁷⁰⁹.

Proprio in questa prospettiva si coglie la rilevanza sistematica dell'ordinanza, la quale, prendendo atto dell'esistenza dell'autodichia della Presidenza della Repubblica e riconoscendone la legittimità costituzionale, ritiene che «le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza che presidiano all'esercizio della giurisdizione ordinaria [..] evidenziate dalla Corte Europea e da questa non ravvisate nella pregressa disciplina dell'autodichia della Camera dei Deputati, assistano il disegno perseguito dai Decreti Presidenziali nn. 81 ed 89 del 1996».⁷¹⁰

Nel motivare la legittimità dell'autodichia, la Corte ha fatto riferimento ai criteri enunciati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, e in particolare quelli fissati nella sentenza *Savino* del 2009 secondo cui è possibile affidare la decisione di alcune controversie a organi diversi dal giudice ordinario, purché siano rispettati i requisiti fondamentali di precostituzione, indipendenza e

favorevole, agli organi di giurisdizione interna della Presidenza, il dipendente si era rivolto al giudice amministrativo esterno. Da tale vicenda è scaturito il regolamento di giurisdizione, deciso dalle Sezioni Unite con l'ordinanza Cass., SS.UU., ord. 17 marzo 2010, n. 6529. Sul punto, cfr. G. Malinconico, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica* (nota all'ordinanza delle Sezioni Unite civili della Corte di cassazione 17 marzo 2010, n. 6529), in *federalismi.it*, 28 aprile 2010.

⁷⁰⁵ Si tratta della decisione n. 12618/1998 delle Sezioni unite della Corte di Cassazione, e della più remota n. 3422/1988, citate nell'ordinanza in commento.

⁷⁰⁶ Non pare indicativa la prima sentenza pronunciata dalla Suprema Corte dopo la riforma regolamentare del 1996, ossia la n. 12614 del 17 dicembre 1998, con la quale la Cassazione aveva ribadito la propria tradizionale posizione, poiché al caso di specie si applicava ancora il regolamento del 1980, essendosi instaurata la controversia prima della riforma del 1996.

⁷⁰⁷ Cass. civ., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

⁷⁰⁸ A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 176.

⁷⁰⁹ S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit., p. 7

⁷¹⁰ Cass. civ., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

imparzialità del giudice, così da garantire una tutela effettiva dei diritti ai sensi dell'art. 6, par. 1, CEDU.⁷¹¹

Sempre in tale sede la Corte è poi tornata ad interrogarsi sulla possibile esistenza di un fondamento costituzionale, sia pure indiretto, del potere di riservare mediante regolamento alla propria cognizione interna le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale della Presidenza.⁷¹² Un simile accertamento ha costituito infatti un «passaggio obbligato» per giustificare la possibilità di adottare le norme interne istitutive dell'autodichia (di cui ai citati regolamenti) .⁷¹³ In questa prospettiva, la Corte ha riconosciuto espressamente che, nel nuovo assetto ordinamentale, l'organo presidenziale è titolare di un potere di normazione sui conflitti interni, da esercitare mediante regolamenti, quale manifestazione di una potestà di autorganizzazione sorretta da un fondamento costituzionale indiretto.⁷¹⁴

Coerentemente con tale impostazione, la Corte ha infatti ritenuto che « dall'esercizio di tale potere regolamentare di natura chiaramente normativa e rispetto al quale la legge n. 1077 del 1948 assume mero ruolo ricognitivo (Corte cost. n. 129 del 1981), derivi 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 [...]»⁷¹⁵ Tale affermazione, tuttavia, si è prestata a rilievi critici, in quanto le motivazioni sul punto sono risultate controverse e hanno reso complessa la ricostruzione dell'esatto fondamento costituzionale della potestà regolamentare dell'autodichia in seno alla Presidenza della Repubblica. In sostanza, valorizzando una sorta di piena disponibilità dell'organo nella previsione di forme di giustizia domestica, il fondamento ultimo dell'autodichia della Presidenza è sembrato risiedere nel solo regolamento interno.⁷¹⁶

⁷¹¹ G. Malinconico, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit.

⁷¹² Cass. civ., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

⁷¹³ S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, cit.

⁷¹⁴ Cass. civ., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

⁷¹⁵ Cass. civ., sez. un., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, in Foro II., fasc. 4/2011, parte I, p. 1206, con nota G. D'Auria. L'idea che il fondamento ultimo dell'autodichia della Presidenza della Repubblica risieda nell'adozione di un regolamento istitutivo in relazione ai dipendenti ha trovato indiretta conferma in una decisione del Consiglio di Stato, con la quale è stata rigettata l'eccezione di difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sollevata dal Quirinale in un giudizio avente ad oggetto l'annullamento di una gara d'appalto irregolare indetta dallo stesso. In assenza di una disposizione regolamentare che attribuisca alla giurisdizione domestica la cognizione delle controversie con soggetti terzi, trova infatti piena applicazione la giurisdizione comune, non potendosi ipotizzare una forma tacita di autodichia. Cons. Stato, Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657, in Foro amm. Cons. St., 2014, p. 2782. Come già aveva riconosciuto la sentenza TAR Lazio Roma, Sez. II, 5 settembre 2007, n. 8537, in Foro. amm. TAR, 2007, p. 2787 ss., l'autodichia della Presidenza della Repubblica avrebbe un ambito di riferimento predeterminato a quanto stabilito dai regolamenti; ossia: per i ricorsi in materia di impiego promossi dal personale dipendente; per i ricorsi promossi dal personale comandato per il trattamento economico integrativo e per i ricorsi proposti dai partecipanti alle selezioni concorsuali. Su tale punto v. anche D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p. 135.

⁷¹⁶ Si veda al riguardo le testuali parole della Cass. civ., 17 marzo 2010, n. 6529, cit., secondo cui, rimandando alla sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981, è proprio «dall'esercizio di tale potere regolamentare – di natura chiaramente normativa (e rispetto al quale la legge n. 1077 del 1948 assume mero ruolo ricognitivo) – [che] deriva,

In continuità con tale ricostruzione, e come già sostenuto dal giudice delle leggi con la sentenza n. 129/1981, la possibilità per la Presidenza della Repubblica di riservare alla giustizia domestica le proprie controversie interne è stata ricondotta a una potestà propria dell'organo costituzionale; in particolare la potestà di autorganizzazione e di autonormazione, ha contribuito a collegare la prerogativa al riconoscimento delle peculiarità degli organi sovrani.⁷¹⁷

Va rilevato che l'ordinanza in commento non si è limitata a tali considerazioni ricognitive in quanto se così fosse stato, si sarebbe potuto concludere che sarebbe stato sufficiente che un organo costituzionale rivendicasse una qualche potestà giurisdizionale per considerarsi senz'altro legittimato al riguardo. Un automatismo in tal senso è stato escluso dallo stesso prosieguo argomentativo dell'ordinanza in commento in cui le Sezioni hanno chiarito che, soprattutto in sede di regolamento di giurisdizione, il loro compito, nonostante l'insindacabilità degli interna corporis degli organi costituzionali, non si limitasse alla presa d'atto della produzione normativa di questi ultimi, ma si estendesse alla verifica del fondamento costituzionale dell'esercizio di una forma di giurisdizione, quale quella svolta in sede di autodichia, inevitabilmente restrittiva della potestà decisoria della giurisdizione comune⁷¹⁸.

Pertanto, se da un lato non è incompatibile con la coerenza del disegno costituzionale che gli organi costituzionali beneficino di una speciale riserva di autonomia, dall'altro quella stessa coerenza sarebbe compromessa da una disciplina della giurisdizione interna che riducesse la tutela dei dipendenti degli stessi organi e la rendesse inefficace, con particolare riferimento agli articoli 2, primo comma, e 3 della Costituzione. Per tale ragione, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, hanno dovuto valutare se l'esercizio della giurisdizione interna da parte della Presidenza della Repubblica risultasse conforme alle linee dettate dalla Costituzione per la tutela dei diritti.⁷¹⁹

In questa prospettiva, per rafforzare la propria motivazione, le Sezioni unite, non si sono limitate a prendere atto dell'adozione di apposite disposizioni regolamentari, ma si sono premurate di accertare l'esistenza di una tutela effettiva dei diritti dei cittadini, assimilabile a quella giurisdizionale. Ciò in quanto l'autodichia può dirsi legittima solo a condizione che ai ricorrenti sia garantita una protezione equivalente a quella assicurata dalla giurisdizione comune.

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». Ciò che emerge, quindi, è un sostanziale disinteresse della Cassazione per un esame approfondito dei rapporti di assimilazione o differenza tra i regolamenti presidenziali e quelli parlamentari, premurandosi, invece, di porre attenzione all'esclusivo profilo della disciplina dettata dal regolamento interno. M.C. Vanz, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica sulle cause dei dipendenti del Segretariato generale: un revirement poco convincente*, in *Rivista di diritto processuale*, 2011, p. 399

⁷¹⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷¹⁸ Cass. civ., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

⁷¹⁹ Cass. civ., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

In tal modo le Sezioni hanno effettuato detta valutazione, e senz'altro hanno assunto, come prima anticipato, come parametri di giudizio i principi mutuati dalla decisione del giudice di Strasburgo nella sentenza Savino del 2009, secondo cui sarebbe stato possibile riservare la trattazione di determinate controversie ad organi diversi da quelli comuni, a condizione che fossero garantite precostituzione, imparzialità e indipendenza del giudice interno. Ciò per stabilire se essi, e con essi la conformità alle linee costituzionali in tema di tutela giurisdizionale, risultassero effettivamente tutelati nella normativa interna della Presidenza della Repubblica disciplinante la propria autodichia. La valutazione nell'insieme è stata positiva, ed ha consentito di precisare con maggiore ampiezza di dettagli l'estensione dei principi stessi. In particolare, il requisito della precostituzione del collegio giudicante è stato individuato dalla Suprema Corte nell'«istituzione regolamentare di collegi stabili a durata quadriennale ed i cui componenti sono selezionati in ragione della loro professionalità»; il requisito dell'imparzialità, a sua volta, è «tendenzialmente assicurato dalla appartenenza ordinamentale (magistrati ordinari, amministrativi e contabili) e dalla autorevolezza della fonte di designazione dei componenti dei collegi (i Presidenti degli organi di provenienza), nonché dalla volontà di sottoporre il funzionamento alle regole procedurali generali»; il requisito dell'indipendenza, infine, è stato fatto discendere dalla «scelta di costituire i collegi *con personale totalmente esterno* (corsivo aggiunto) all'organo costituzionale, designato dal vertice dell'organo di appartenenza e legato con il Segretariato Generale da un rapporto puramente onorario». Il procedimento è poi stato strutturato sul modello del giudizio amministrativo e sono previste norme idonee alla tutela dei diritti processuali dei dipendenti ricorrenti.

Ebbene, alla luce della novella del 2008, la Cassazione ha ritenuto che gli organismi di giurisdizione interna della Presidenza della Repubblica garantiscano le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza che presidiano all'esercizio della giurisdizione ordinaria; condizioni va aggiunto, che « [...] trovano perfetta corrispondenza nei principii di cui agli artt. 25, 104, 107 e 108 Cost.». ⁷²⁰ Si può dunque ritenere che lo sviluppo della disciplina regolante gli organi di giurisdizione interna della Presidenza della Repubblica, a partire dal 1996 fino alla riforma del 2008 e ai successivi ritocchi regolamentari, abbia consolidato la piena aderenza di tali organi ai principi costituzionali, rendendo l'autodichia presidenziale, sotto tale aspetto, persino più “garantista” rispetto a quella degli altri organi costituzionali. ⁷²¹ Tale livello di garanzie è tale da differenziare nettamente gli organismi

⁷²⁰ Sul punto F. Grandi, *La Corte di Cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2010.

⁷²¹ Tali aspetti peculiari della riforma della giurisdizione domestica della Presidenza hanno indotto C. Delle Donne, *Le alte corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell'«autodichia» del Quirinale*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3/2012 a negare che si potesse trattare di una vera e propria forma di autodichia, ma piuttosto di una nuova ipotesi di giurisdizione. La vera svolta starebbe, quindi, nella «legittimazione di una nuova giurisdizione (speciale?) che erode il terreno di quella amministrativa cui proprio l'abiura dell'autodichia avrebbe dovuto invece naturalmente

giudicanti interni del Quirinale dai loro omologhi presso le Camere e la Corte costituzionale, al punto che, forse in modo paradossale, ci si potrebbe persino domandare se abbia senso mantenere un regime di autodichia che, nella sostanza, riproduce quasi integralmente il giudizio amministrativo e assicura garanzie d'imparzialità non inferiori a quelle offerte da quest'ultimo.

Resta, tuttavia, irrisolto il nodo del fondamento costituzionale dell'autodichia, la cui assenza rende difficile giustificare l'adozione dei regolamenti in questione, se non attraverso un'apodittica affermazione dell'esistenza di una potestà di autodichia propria degli organi costituzionali.⁷²²

ricondere le controversie con il Segretariato Generale». La Cassazione, di fronte a ciò, non avrebbe fatto altro che attestare l'arretramento della giurisdizione di fronte ad un altro giudice. Tuttavia, come giustamente osserva l'Autrice, sorgerebbe più di un dubbio di compatibilità di questa nuova forma di giurisdizione con il principio che vieta espressamente l'istituzione di nuovi giudici speciali.

⁷²² S.M. Cicconetti, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica* cit., p. 7.

CAPITOLO QUARTO

AUTODICHA DELLE CAMERE TRA REGOLE INTERNE E CONTENZIOSI: IL CASO DEI VITALIZI

SOMMARIO: 1. Composizione degli organi di Camera e Senato nei giudizi di autodichia - 2. Regole procedurali nei giudizi presso gli organi di autodichia di Camera e Senato - 3. Un circuito chiuso : l'autodichia e l'esclusione del controllo della Cassazione ex art 111 comma 7 della Costituzione - 4. La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari : tra regolamenti parlamentari, retroattività e contenzioso. 5. Autodichia e vitalizi: decisioni divergenti di Camera e Senato.

1. Composizione degli organi di Camera e Senato nei giudizi di autodichia

Le regole procedurali che governano i giudizi di autodichia, unitamente alla disciplina relativa alla composizione degli organi interni chiamati a decidere, costituiscono un aspetto essenziale per comprendere il funzionamento concreto della giurisdizione domestica.

I regolamenti parlamentari e, più in generale, gli atti normativi interni degli organi costituzionali , non si limitano a istituire tali organismi giudicanti, ma ne definiscono in modo puntuale la struttura, le modalità di nomina e i requisiti di appartenenza, nonché le fasi e i termini del procedimento.

In tale quadro, l'esistenza di un sistema di autodichia comporta che un dipendente che ritenga leso un proprio diritto da un atto dell'organo di appartenenza debba rivolgersi, per ottenere tutela, esclusivamente agli organi interni di giustizia istituiti dallo stesso organo costituzionale, non potendo adire il giudice comune. Di conseguenza, la scansione delle fasi procedurali e la disciplina puntuale delle modalità con cui l'organo domestico applica il diritto al caso concreto rappresentano un parametro essenziale per valutare l'effettività della tutela riconosciuta alle situazioni giuridiche soggettive dei dipendenti. In questa prospettiva, il rapporto tra autodichia e funzione giurisdizionale, considerato sotto il profilo della garanzia dei diritti fondamentali, richiede di verificare in che modo gli istituti di giustizia domestica presenti nel nostro ordinamento operino , così da poterne individuare, o escludere, elementi idonei ad assimilarne le garanzie a quelle proprie della giurisdizione ordinaria.⁷²³

⁷²³ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., p. 182; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

Ai fini della presente analisi, l'obiettivo non è tanto fornire una descrizione analitica e minuziosa dei aspetti procedurali dei sistemi di autodichia presenti nel nostro ordinamento⁷²⁴ quanto piuttosto richiamare quelli strettamente necessari a consentirne un raffronto con la giustizia esterna. Non si intende pertanto affrontare, pur riconoscendone la rilevanza, la questione della qualificazione dell'autodichia come forma di giurisdizione speciale⁷²⁵, ma, piuttosto verificare se i rimedi interni siano in grado di garantire un livello di tutela delle situazioni giuridiche comparabile a quello assicurato dalla giurisdizione ordinaria.

Sotto questo profilo, occorre innanzitutto rilevare come, a partire da un determinato momento storico, in particolare per l'autodichia degli organi parlamentari, attraverso diversi interventi di riforma, si sia registrato il passaggio da un sistema privo di regole puntuali ad uno ispirato alla struttura e alle garanzie proprie della giurisdizione. In origine, infatti, l'autodichia non aveva natura propriamente giurisdizionale, configurandosi piuttosto come un ricorso in via gerarchica di carattere puramente amministrativo⁷²⁶, privo di una chiara distinzione tra l'organo che adottava l'atto e quello chiamato a giudicarlo. Tale impostazione trovava riscontro nel sistema previgente, nel quale il fondamento del potere decisionale degli organi amministrativi interni si rinveniva nell'art. 12, comma 3, del Regolamento della Camera e nell'art. 12, comma 1, del Regolamento del Senato, che attribuivano rispettivamente all'Ufficio di Presidenza e al Consiglio di Presidenza le decisioni in materia di carriera del personale. In entrambi i casi, dunque, l'organo competente a decidere sull'impugnazione era lo stesso che aveva adottato l'atto contestato, senza alcuna distinzione tra funzioni amministrative e funzioni decisorie⁷²⁷.

Un primo mutamento si verificò a seguito della sentenza n. 154 del 1985⁷²⁸ della Corte costituzionale, che, pur dichiarando inammissibile la questione di legittimità sottoposta al suo esame, espresse rilievi critici sull'istituto, stimolando così una riflessione interna sulla necessità di introdurre regole procedurali più definite. Ciò determinò, nel 1988 l'adozione da parte di Camera e Senato di veri e propri «codici di procedura»⁷²⁹ volti a disciplinare in maniera dettagliata il rito interno, modellandolo sulla base della normativa allora vigente per il processo amministrativo.

⁷²⁴ Per una disamina dettagliata di tali aspetti si rinvia, con particolare riferimento all'autodichia della Camera dei Deputati v. G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 2011, n. 5, p. 245-275

⁷²⁵ Per un' approfondimento sul punto si veda: V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷²⁶ Per un' approfondimento sul punto si veda: M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Bologna, Il Mulino, 2022.

⁷²⁷ Sul punto v. M.L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari*. cit .,p. 82 ss.

⁷²⁸ Corte cost., sent. n. 154 del 1985.

⁷²⁹ G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 251; A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit.,188

Questo passaggio segnò un momento cruciale nel percorso di avvicinamento dell'autodichia a forme più strutturate e garantiste, ulteriormente consolidato dalla progressiva elaborazione dei regolamenti minori e dal loro graduale allineamento alla disciplina processuale amministrativa esterna.⁷³⁰

In particolare, al Senato, il nuovo assetto fu introdotto con il Nuovo regolamento degli uffici e dei servizi del 1° febbraio 1988, n. 6314, adottato dal Consiglio di Presidenza il 10 gennaio 1986. La sua operatività era stata inizialmente sospesa con delibera del 22 aprile 1986 e successivamente sostituita dal Decreto del Presidente del Senato del 1° febbraio 1988, n. 6314.

Alla Camera, invece, il corrispondente Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti fu approvato il 16 maggio 1988, n. 4206, dall'Ufficio di Presidenza con delibera del 28 aprile 1988. Nella loro formulazione originaria, entrambi i sistemi miravano a introdurre modelli decisionali fondati sul doppio grado di giudizio, rappresentando un'evoluzione significativa rispetto al regime precedente. Tale percorso di progressivo affinamento non si arrestò con le riforme del 1988, ma proseguì nei decenni successivi attraverso ulteriori interventi di revisione, volti ad aggiornare e perfezionare la disciplina, fino a giungere all'attuale assetto normativo.

Per il Senato, la disciplina attualmente vigente è contenuta nel Titolo II del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale, approvato con D.P.S. 11 dicembre 2003, n. 9962 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2004, successivamente modificato con D.P.S. 1° marzo 2006, pubblicato in G.U. 9 marzo 2006, n. 57. Per la Camera, invece, il regolamento è stato anch'esso più volte modificato, da ultimo con la delibera dell'Ufficio di Presidenza 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con D.P.C. 15 ottobre 2009, n. 781, pubblicata in G.U. 19 ottobre 2009, n. 243.⁷³¹

Siffatta evoluzione dimostra come l'attuale configurazione della giustizia interna sia il frutto di un progressivo processo di affinamento regolamentare, spesso sollecitato dall'esigenza di adeguare i sistemi di autodichia ai principi del giusto processo⁷³².

In questa cornice, un momento di particolare rilievo fu rappresentato dalle modifiche che, nel 2009, avevano interessato il sistema della Camera, adottate a seguito alle censure formulate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 28 aprile 2009, n. 14, Savino c. Italia, incentrata sulla mancanza di imparzialità del giudice domestico. Le riforme intervenute riguardarono, in particolare, l'art. 3, comma 2, relativo al regime delle incompatibilità, e l'art. 5, comma 5, concernente la pubblicità delle udienze.⁷³³ I giudici di Strasburgo rilevarono innanzitutto che l'organo di appello, così come configurato nel quadro regolamentare antecedente al 2009, non poteva essere considerato

⁷³⁰ G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 274

⁷³¹ Sul punto v. R. Finocchi, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, cit., p. 321 ss.

⁷³² Per approfondimenti su tali principi si veda: B.N. Sassani, *Lineamenti del processo civile italiano*, IX ed., Milano, Giuffrè, 2023.

⁷³³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

un tribunale imparziale, poiché coincideva con l'organo titolare dei poteri normativi e amministrativi della Camera, ossia l'Ufficio di Presidenza.⁷³⁴

Questa sovrapposizione derivava direttamente dal regolamento del 1988⁷³⁵, che nel disciplinare la procedura attraverso la quale l'Ufficio di Presidenza della Camera «decide in via definitiva» sui ricorsi dei dipendenti, prevedeva la possibilità di impugnare le decisioni della Commissione giurisdizionale di primo grado davanti alla Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza. In tale assetto, l'organo d'appello⁷³⁶, non solo apparteneva all'Ufficio di Presidenza, ma ne condivideva la competenza ad adottare gli atti più rilevanti in materia di personale, finendo così per giudicare sulla legittimità di provvedimenti cui i suoi stessi membri avevano partecipato.

La questione fu sottoposta alla Corte europea dei diritti dell'uomo da sette cittadini italiani, due dipendenti⁷³⁷ e cinque aspiranti tali⁷³⁸, che, con tre distinti ricorsi, lamentarono di non aver avuto accesso a un «tribunale» ai sensi dell'art. 6 § 1 CEDU, contestando la mancanza di indipendenza e imparzialità degli organi interni. La Corte, in primo luogo, ritenne che l'integrale coincidenza tra l'organo normativo-amministrativo e quello giurisdizionale d'appello configurasse un difetto di imparzialità oggettiva, violando così l'art. 6 § 1 della Convenzione⁷³⁹, escludendo invece il difetto di indipendenza⁷⁴⁰ sulla base del «mero fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra i deputati membri della Camera»⁷⁴¹ poiché « quando la Convenzione

⁷³⁴ Riferisce 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*, in *Federalismi.it*, 2009, n. 22, p. 1 ss..

⁷³⁵ Per approfondimenti sul contenuto di tale Regolamento si veda L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷³⁶ Era infatti presieduto dal Presidente della Camera e composta da quattro membri nominati all'inizio di ogni legislatura dallo stesso Ufficio di Presidenza, fra i suoi componenti, su proposta del Presidente stesso. L'Ufficio di Presidenza, a sua volta, è formato, ai sensi dell'art. 5 del Regolamento, da membri delle Camere.

⁷³⁷ A cui l'Amministrazione aveva negato il pagamento degli incentivi e delle spese di progettazione previsti (solo) dall'art. 18 della legge n. 109 del 1994 e non dai regolamenti interni.

⁷³⁸ Si tratta di candidati che erano stati esclusi da un concorso per assistenti parlamentari.

⁷³⁹ Come ricorda L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. «la Corte europea osserva, tuttavia, come la Sezione, quale organo d'appello che decide in via definitiva, fosse integralmente composta da membri dell'Ufficio di Presidenza, cioè del legislatore interno della Camera dei deputati che ha adottato gli atti all'origine delle controversie. E dunque riscontra la violazione dell'art. 6, § 1, della Convenzione, in relazione alla mancanza di imparzialità (oggettiva) della Sezione, perché le sue modalità di designazione determinano un'indebita coincidenza, in capo allo stesso organo, tra la competenza ad adottare i più importanti atti amministrativi relativi al personale e la competenza a giudicare sulla loro legittimità»

⁷⁴⁰ Id., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁴¹ Corte EDU, sent. 28 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*, ricc. nn. 17214/05, 20329/05 e 42113/04, § 104 "In diritto". Più in generale G. Pelella, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1077 ss. osserva come «per la prima volta nella storia delle Istituzioni repubblicane, un organo giurisdizionale (peraltro di rango internazionale), entrando nel merito delle questioni sollevate, abbia effettuato un sindacato di legittimità di norme contenute in un regolamento parlamentare, finora precluso in sede nazionale dalla nota interpretazione fornita dalla Corte costituzionale nella [...] sentenza n. 154 del 1985».

richiede che le controversie tra cittadini ed enti siano esaminate da giudici indipendenti, ciò non significa che tali giudici debbano essere necessariamente incardinati in apparati che rispondono alla classica nozione di potere giudiziario». ⁷⁴² Invece, quanto al dubbio secondo cui gli organi giudicanti non fossero tribunali «costituiti per legge», visto che la loro istituzione e il loro funzionamento trovano fondamento in un regolamento secondario⁷⁴³ della Camera dei deputati, Strasburgo chiari come «l'autonomia normativa del Parlamento italiano persegue il fine di preservare il potere legislativo da ogni ingerenza esterna, ivi compreso da parte dell'Esecutivo, cosa che non può essere ritenuta contraria alla lettera o allo spirito dell'articolo 6 § 1 della Convenzione quali precisati dalla giurisprudenza della Corte»⁷⁴⁴ ; ciò a condizione che gli organi interni rispettino i requisiti di precostituzione, indipendenza e imparzialità propri della giurisdizione ordinaria, richiamati anche dagli artt. 25, 104, 107 e 108 della Costituzione italiana⁷⁴⁵.

Pertanto, la sentenza *Savino* non mise in discussione il principio stesso della giustizia domestica⁷⁴⁶, ma ne censurò soltanto la composizione dell'organo di appello rafforzando così il sistema di giustizia interna della Camera dei deputati. Per conformarsi alla decisione e «superare le censure mosse dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con riguardo alla non imparzialità del giudice domestico»⁷⁴⁷, la Camera modificò l'art. 12, comma 6, del proprio regolamento, prevedendo «organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lett. f) del comma 3. [...]»⁷⁴⁸ escludendo così i membri dell'Ufficio di Presidenza da tali collegi. A tale riforma del regolamento maggiore seguì l'adeguamento dei regolamenti per la tutela

⁷⁴² L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁴³ Corte EDU, sent. 28 aprile 2009, § 99 “In diritto”: i giudici di Strasburgo ritengono che la Commissione giurisdizionale e la Sezione giurisdizionale della Camera dei deputati «soddisfanno l'esigenza di base giuridica nel diritto interno prevista all'articolo 6 S 1».

⁷⁴⁴ Corte EDU, sent. 28 aprile 2009, § 97 “In diritto”

⁷⁴⁵ Sulla sentenza *Savino* si vedano, tra gli altri: R. Ibrido, *Intorno all'“equo processo costituzionale”: il problema della operatività dell'art. 6 CEDU nei giudizi dinanzi ai tribunali costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2016, n. 1 ; S.M. Cicconetti, *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 913 ss; N. Occhiocupo, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, n. 2, p. 397 ss.; C. Fasone, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, n. 3, p. 1074 ss.

⁷⁴⁶ Corte EDU, sent. 28 aprile 2009, § 91 “In diritto” «non è in discussione il potere della Camera dei deputati italiana e di altri organi costituzionali statali di disporre di un ordinamento giudiziario interno e di regolamentare in modo autonomo la tutela giurisdizionale dei loro dipendenti e i rapporti giuridici con terze persone». Corte EDU, sent. 28 aprile 2009, § 92 “In diritto” « [l]a 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»

⁷⁴⁷ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. Secondo S.P. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 298, «troppo facilmente può divenire un giudice "addomesticato"».

⁷⁴⁸ La modifica è stata approvata dall'Aula il 7 luglio 2009.

giurisdizionale di dipendenti e terzi⁷⁴⁹. In questo modo, come evidenziato da parte della dottrina si determinò la piena giurisdizionalizzazione del contenzioso interno⁷⁵⁰ assicurando le condizioni di precostituzione, indipendenza e imparzialità richieste dalla Corte di Strasburgo ai fini della compatibilità dell'autodichia con la CEDU. Non è poi senza rilievo che tale intervento fosse maturato in un contesto politico-istituzionale particolarmente sensibile alle suddette tematiche, nonché concomitante all'approvazione della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2, che contribuì a rafforzare le basi di legittimità e credibilità dell'autodichia parlamentare.⁷⁵¹

Alla luce di quanto esaminato e, in particolare, delle modifiche introdotte a seguito della sentenza *Savino* della Corte europea dei diritti dell'uomo, appare ora possibile passare all'analisi della disciplina vigente. In questa prospettiva, si illustrerà la composizione e il funzionamento attuale degli organi di autodichia, tanto presso la Camera dei deputati quanto presso il Senato, evidenziando le soluzioni adottate nei due rami del Parlamento e le garanzie previste per assicurare l'indipendenza e l'imparzialità del giudice domestico.

Per quanto riguarda la Camera dei deputati la decisione, in primo grado spetta alla Commissione giurisdizionale per il personale⁷⁵², nominata dal Presidente della Camera e composta da sei membri sorteggiati da un elenco di deputati in carica⁷⁵³, in possesso di determinati requisiti di « preparazione

⁷⁴⁹ Ad opera, rispettivamente, delle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 77 e n. 78 del 6 ottobre 2009, pubblicate in Gazzetta Ufficiale, serie generale, n. 243 del 19 ottobre 2009. Su tali modifiche cfr. G. Malinconico, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.; L'avvenuta pubblicazione di tali deliberazioni in Gazzetta Ufficiale va letta alla luce della censura di inaccessibilità che era stata mossa nei confronti del regolamento di tutela proprio per il fatto di non essere stato oggetto di pubblicazione. La Corte EDU, come visto, non ha ravvisato sotto questo profilo alcuna violazione dell'art. 6 della Convenzione, ritenendo che i regolamenti interni fossero sufficientemente conoscibili dai dipendenti delle Camere. Malgrado ciò, la Camera ha introdotto questa innovazione che viene sottolineata in particolare da N. Lupo, *Qualcosa comincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009..

⁷⁵⁰ Come evidenziano V. Cozzoli, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Padova, Cedam, 2012, p. 315 ss., nonché G. Pelella, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit, p. 1093.

⁷⁵¹ Alle quali la novella del 2009 allineava il procedimento davanti ai collegi decisionali interni. La sentenza *Savino* aveva anche un ulteriore seguito all'interno della Camera. L'on. LIGOTTI presentava un'interrogazione parlamentare rivolta al Presidente del Consiglio per sapere se non ritenesse necessario procedere all'immediata presentazione di un disegno di legge per devolvere al giudice comune le controversie fino ad oggi proposte dinanzi agli organi giurisdizionali delle Camere. Si tratta dell'Interrogazione n. 4-01514, in Camera dei deputati, Resoconto stenografico della seduta n. 209 del 19 maggio 2009.

⁷⁵² Art. 3, c. 1, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera.

⁷⁵³ Art. 3, c. 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera ai sensi del quale l'elenco è «formato sulla base di liste di venti deputati designati rispettivamente dal Presidente della Camera, dal Segretario generale nonché, d'intesa fra loro, dalle Organizzazioni sindacali costituite ai sensi dell'articolo 73 del regolamento dei Servizi e del personale ovvero, in mancanza di accordo, indicati in ragione di due da ciascuna delle stesse Organizzazioni sindacali. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono far parte della Commissione giurisdizionale. L'incarico di componente della Commissione giurisdizionale è incompatibile con quello di membro del Governo e di componente del Consiglio di

tecnica ed attitudine professionale»⁷⁵⁴ quali l'essere «magistrato, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professore universitario in materie giuridiche; avvocato; avvocato dello Stato o procuratore presso l'Avvocatura dello Stato, anche a riposo»⁷⁵⁵. Con lo stesso metodo del sorteggio vengono designati anche i tre membri supplenti, destinati a subentrare ai titolari in ipotesi di impedimento ovvero di astensione.⁷⁵⁶ Il Presidente della Commissione giurisdizionale è nominato dal Presidente della Camera che lo sceglie tra i componenti dell'organo, i quali, invece, provvedono, con proprio voto, ad eleggere il vicepresidente⁷⁵⁷. I membri dell'Ufficio di Presidenza non possono far parte della Commissione giurisdizionale ed è altresì prevista l'incompatibilità tra l'incarico di membro della Commissione e quello di membro del Governo e di componente del Consiglio giurisdizionale di cui all'articolo 2 del regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti.⁷⁵⁸

Molto più controverse risultarono, invece, le vicende riguardanti l'organo competente a decidere, in sede di appello, sui ricorsi del personale. Come già evidenziato, nella versione originaria del regolamento, tale funzione era attribuita all'Ufficio di Presidenza nel suo plenum, vale a dire al medesimo organo che aveva adottato l'atto la cui legittimità era oggetto di contestazione⁷⁵⁹.

giurisdizione di cui all'articolo 2 del regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti» (art. 3, c. 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera).

⁷⁵⁴ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁵⁵ Art. 3, c. 6, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera.

⁷⁵⁶ Art. 3, comma 4, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera secondo cui « [a]ll'inizio di ogni legislatura, entro trenta giorni dalla prima seduta della Camera, si procede alla formazione dell'elenco di cui al comma 2 e al sorteggio dei sei deputati che entrano a far parte della Commissione, nonché dei nominativi di tre membri supplenti. I membri supplenti subentrano nella Commissione, in ordine di estrazione, in caso di dimissioni, impedimento permanente o decadenza dei membri effettivi; in tale caso si procede al sorteggio di un nuovo membro supplente. In caso di astensione o ricusazione, invece, il membro supplente sostituisce il titolare per il procedimento cui si riferisce l'astensione o la ricusazione».

⁷⁵⁷ Art. 3, c. 3, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera disponibile in [Conoscere la Camera](#)

⁷⁵⁸ Art. 3, c. 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera. Si rinvia, per un esame più approfondito, alla disciplina prevista nel Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti il quale ai sensi dell'art. 1, stabilisce che « [i]l presente Regolamento, in attuazione dell'articolo 12, comma 3, lettera f), del Regolamento della Camera dei deputati, disciplina i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio, per i quali si applica il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera».

⁷⁵⁹ Sin dall'inizio, era evidente che l'affidamento del giudizio ad un organo titolare di un interesse diretto nella causa avrebbe compromesso in modo sostanziale ogni possibile imparzialità. Un primo tentativo di superare tale conflitto si ebbe con il Decreto del Presidente della Camera 21 giugno 1993, n. 716, che istituì una Sezione giurisdizionale presso l'Ufficio di Presidenza, competente a conoscere le impugnazioni delle controversie prima rimesse direttamente all'Ufficio. La Sezione, presieduta dal Presidente della Camera e composta da quattro membri dell'Ufficio di Presidenza nominati a inizio legislatura, non prevedeva vincoli specifici per la composizione; tuttavia, dalla riunione del 13 ottobre 1994 si consolidò la prassi di escludere i Deputati questori e i membri del Comitato per gli affari del personale, per evitare possibili conflitti. La competenza diretta dell'Ufficio non venne del tutto soppressa, rimanendo per le questioni di particolare rilevanza valutate dal Presidente.. Cfr. A. Placanica, *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Bollettino*

Con successive deliberazioni degli organi camerale competenti si procedette alla soppressione della Sezione giurisdizionale presso l'Ufficio di Presidenza e all'istituzione di un nuovo organo, il Collegio d'appello⁷⁶⁰, completamente indipendente da quest'ultimo. I ricorsi pendenti dinanzi alla Sezione soppressa furono trasferiti d'ufficio alla competenza del nuovo Collegio, il quale, oggi è composto da cinque membri effettivi e tre supplenti, nominati dal Presidente della Camera tra i deputati in carica in possesso di una specifica qualificazione professionale⁷⁶¹. Ai sensi dell' art. 3, comma 4, per il primo grado e dell' art. 6, comma 1-ter, per il secondo grado, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera, sono poi ammessi gli istituti dell'astensione e della riconsunzione⁷⁶² ed un supplente è chiamato a sostituire il titolare per il procedimento a cui queste si riferiscono.

A garanzia di una maggiore indipendenza del nuovo organo di appello, già pochi mesi prima della riforma del 2009, la Camera, con la delibera del 7 luglio 2009, aveva modificato l'art. 12 del regolamento maggiore, che costituiva il fondamento della potestà decisionale dell'Ufficio di Presidenza. Nella versione originaria, tale disposizione attribuiva espressamente all'Ufficio la competenza a «giudicare in via definitiva» sui ricorsi in materia di personale; nella nuova formulazione, invece, il comma 6 stabilisce che l'Ufficio di Presidenza istituisca, con proprio regolamento, «organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva» sui ricorsi dei dipendenti. È stata inoltre introdotta un'esplicita clausola di incompatibilità, prevedendo che «i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi»⁷⁶³.

Pur superando la competenza diretta dell'Ufficio di Presidenza, la riforma mantenne il riferimento al carattere esclusivo della giurisdizione interna, rafforzando la preclusione a qualsiasi sindacato

di informazioni costituzionali e parlamentari, 1994, n. 3, p. 189-194 (spec. 193.) G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 255. In senso contrario A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., 192 osserva che la creazione di una Sezione interna non eliminava la concentrazione di interessi, poiché presieduta dal Presidente della Camera. A seguito della sentenza della Corte EDU 28 aprile 2009, n. 14, la Camera modificò nuovamente la struttura e la composizione dell'organo di appello, con la delibera dell'Ufficio di Presidenza 6 ottobre 2009, n. 77, resa esecutiva con il D.P.C. 15 ottobre 2009, n. 781. Per un'analisi complessiva della riforma si veda G. Malinconico, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit.

⁷⁶⁰ Art. 6, c. 1 e ss. Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera.

⁷⁶¹ Art. 6, comma 1-ter, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera.

⁷⁶² L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. . Secondo la Corte costituzionale la funzione svolta dagli istituti dell'incompatibilità e della astensione-riconsunzione è quella di «assicurare una esaustiva tutela del principio di giusto processo, di cui la garanzia dell'imparzialità e della neutralità del giudice costituisce uno dei più rilevanti aspetti» (sent. n. 283 del 2000).

⁷⁶³ G. Malinconico, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit. p. 5 ss.

esterno⁷⁶⁴. Passando alla composizione degli organi di autodichia del Senato, va rilevato come la relativa disciplina sia stata, nel tempo, meno problematica rispetto a quella della Camera.

Fin dalla formale introduzione di un sistema interno di risoluzione delle controversie con i dipendenti, infatti, il Senato si è dotato di due organi distinti dal Consiglio di Presidenza, quest'ultimo competente per l'adozione degli atti amministrativi riguardanti il personale. In primo grado, la competenza spetta alla Commissione contenziosa, organo collegiale nominato all'inizio di ogni legislatura e composto da cinque membri effettivi e cinque supplenti. I componenti sono designati dal Presidente del Senato nella misura di tre senatori⁷⁶⁵, un consigliere parlamentare e un dipendente, quest'ultimo scelto dal Presidente⁷⁶⁶ tra una terna formata mediante votazione di tutti i dipendenti, senza necessità di formali candidature. Per tutti è richiesto il possesso di una "particolare esperienza" e vige l'incompatibilità con la carica di membro del Consiglio di Presidenza⁷⁶⁷. In secondo grado, la competenza è attribuita al Consiglio di Garanzia, organo d'appello composto da cinque membri effettivi e cinque supplenti, scelti tra senatori con particolare esperienza in materie giuridiche, amministrative o del lavoro. Essi sono nominati dal Presidente del Senato, sentito il Consiglio di Presidenza, e devono possedere i medesimi requisiti previsti per i componenti della Commissione contenziosa. Il Consiglio elegge al proprio interno il Presidente e resta in carica per l'intera legislatura; i suoi membri non possono far parte contemporaneamente del Consiglio di Presidenza, della Commissione contenziosa o del Consiglio di disciplina⁷⁶⁸.

A differenza della Camera, al Senato non è previsto alcun esplicito richiamo alle norme sull'astensione e sulla ricusazione (come invece stabilito dall'art. 3, comma 4, del Regolamento della Camera), con la conseguenza che mancano strumenti idonei a garantire, per la singola controversia, un correttivo all'eventuale difetto di terzietà del giudice.⁷⁶⁹ Prima di procedere oltre, è opportuno soffermarsi su un ulteriore aspetto, ossia l'estensione, a partire dal 1999 per la Camera dei deputati⁷⁷⁰

⁷⁶⁴ Sul punto anche . Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 256.

⁷⁶⁵ Che siano magistrati, professori ordinari o associati in materie giuridiche, avvocati o avvocati dello Stato, che rimangono in carica per tutta la legislatura, a ulteriore conferma del legame con l'organo costituzionale dei cui atti sono chiamati a giudicare. Sul punto vedi V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁶⁶ Per le informazioni concernenti la composizione della Commissione contenziosa, nel caso invece di ricorsi coinvolgenti terzi, si rinvia al sito istituzionale del Senato, consultabile all'indirizzo: <https://www.senato.it/1450>.

⁷⁶⁷ Per le indicazioni più puntuali art. 72, commi 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale.

⁷⁶⁸ Per indicazioni più puntuali v. art. 75, commi 2 e 3, del Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale. Al riguardo si veda anche A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 192

⁷⁶⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁷⁷⁰ Alla Camera dei Deputati il nuovo regolamento fu approvato con delibera dell'Ufficio di Presidenza del 22 giugno 1999, n. 155, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera n. 1099 della stessa data

e dal 2005 per il Senato della Repubblica ⁷⁷¹ , dell'ambito di applicazione della giurisdizione domestica anche alle controversie con soggetti terzi.

Tale ampliamento avvenne mediante l'adozione di specifici regolamenti per la tutela giurisdizionale relativa ad atti di amministrazione non concernenti i dipendenti, con i quali vennero istituiti nuovi organi decisionali interni, per la risoluzione delle controversie con i terzi. Per il Senato, le novità introdotte risultano più limitate, in quanto il regolamento si limitò⁷⁷² a prevedere che i ricorsi avverso atti amministrativi non riguardanti il personale fossero decisi dagli stessi organi già competenti per le controversie con i dipendenti. Solo per la Commissione contenziosa fu prevista una particolare composizione: oltre ai tre componenti senatori, il collegio doveva essere integrato da due membri scelti tra magistrati delle supreme magistrature, professori ordinari di materie giuridiche e avvocati con almeno vent'anni di esercizio, nominati dal Presidente del Senato. Più significative, invece, furono le innovazioni introdotte alla Camera dei deputati, dove venne istituito un organo ad hoc per il primo grado di giudizio delle controversie con i terzi: il Consiglio di giurisdizione⁷⁷³ composto da tre membri effettivi e tre supplenti, scelti tra i deputati che siano avvocati, professori universitari di materie giuridiche, magistrati, avvocati o procuratori dello Stato. Il Consiglio, nominato ad inizio legislatura con decreto del Presidente della Camera, è presieduto da un componente designato dallo stesso Presidente ed è caratterizzato dall'esplicita incompatibilità per i membri dell'Ufficio di Presidenza⁷⁷⁴. Concluso questo breve richiamo alla disciplina prevista per le controversie con soggetti terzi, è possibile soffermarsi nuovamente sul punto di svolta rappresentato dalla riforma regolamentare del 2009.

A questo punto si può cercare di dare risposta all'interrogativo iniziale, verificando se gli organi di autodichia possano essere considerati, per le garanzie di autonomia, indipendenza, terzietà e imparzialità, assimilabili agli organi della giurisdizione sotto il profilo della loro composizione. Come già evidenziato ,l'intervento riformatore , adottato da Camera e Senato per conformarsi alle indicazioni formulate dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Savino*, ha inciso in maniera determinante sulla fisionomia della giustizia domestica parlamentare⁷⁷⁵, al punto che la

⁷⁷¹ Al Senato della Repubblica il nuovo Regolamento fu adottato con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 5 dicembre 2005, n. 180, pubblicata in G.U., 19 dicembre 2005, n. 294; resa esecutiva a partire dal 1 marzo 2006.

⁷⁷² Art. 1, comma 2, Regolamento del Senato sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti.

⁷⁷³ Art 2 comma 1 del Regolamento della Camera per la tutela giurisdizionale relativa ad atti di amministrazione non concernenti i dipendenti.

⁷⁷⁴ Vedi Art 2 del Regolamento della Camera per la tutela giurisdizionale relativa ad atti di amministrazione non concernenti i dipendenti. Viene, infatti, abrogato l'art. 5 del vecchio D.P.R. n. 31 del 1980, eliminandosi il carattere eventuale dell'autodichia ed escludendo la possibilità di ricorrere al giudice amministrativo con affermazione implicita del carattere esclusivo della giurisdizione domestica della Presidenza.

⁷⁷⁵ Viene dunque meno - come si vedrà più diffusamente infra , una delle ragioni per le quali la Corte di cassazione aveva tradizionalmente escluso l'ammissibilità del ricorso ex art. 111, comma 7, Cost., proprio a causa della «commistione fra

Corte costituzionale è arrivata a riconoscere come gli organi di autodichia delle Camere risultano ormai «costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità». ⁷⁷⁶

Infatti, l'attuale disciplina della composizione della Commissione giurisdizionale ⁷⁷⁷ assicura tutte le «garanzie idonee ad assicurare ai [suoi] componenti [...] quella posizione *super partes* che è attribuito connaturale alla funzione giurisdizionale»⁷⁷⁸. Pertanto il dubbio sulla costituzionalità dell'autodichia, sollevato in passato dalla stessa Corte costituzionale, quando aveva ammonito che «indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide [...] sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia», non ha più motivo di esistere. ⁷⁷⁹

Permangono, tuttavia, numerosi fattori che ostacolano l'effettività della tutela concretamente offerta dai sistemi di autodichia, i quali, allo stato, costituiscono l'unico strumento di giustizia riconosciuto ai dipendenti degli organi costituzionali e, più in generale, a tutti i soggetti sottoposti a tale regime. . Tra questi, assume rilievo primario la composizione degli organi di autodichia della Camera e del

il giudice e la parte, che, nella specie, è determinata dalla presenza istituzionale del Presidente dell'assemblea e di componenti 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». Cfr., tra le tante, Cass. civ., sez. un., 27 maggio 1999, n. 317.

⁷⁷⁶ Corte cost., sent. n. 262 del 2017.

⁷⁷⁷ L'assetto attuale della giurisdizione domestica evidenzia l'adozione di una serie di accorgimenti specificamente pensati per garantire maggiore indipendenza ai giudici parlamentari, sia sotto il profilo soggettivo sia in relazione alla struttura procedurale. In primo luogo, merita apprezzamento la previsione di specifici requisiti di competenza per i soggetti eleggibili a giudici interni, indice di un'adeguata preparazione tecnico-giuridica, con riferimento a determinate categorie professionali piuttosto che a generiche indicazioni di "particolare esperienza". Alla Camera, come visto, la composizione degli organi di giurisdizione interna può attingere esclusivamente a categorie professionali predeterminate, mentre al Senato i criteri appaiono più generici, facendo riferimento a "persone particolarmente esperte" o, in secondo grado, a "esperti in materie giuridiche, amministrative e del lavoro" (cfr. A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., 193). Ulteriori garanzie derivano dal metodo del sorteggio adottato alla Camera per la composizione della Commissione giurisdizionale, effettuato attingendo a tre elenchi predisposti dalle diverse componenti, nonché dall'abbandono di un sistema di secondo grado fondato su organi incardinati presso la stessa struttura amministrativa che aveva emanato l'atto impugnato. Le ipotesi in cui l'Ufficio di Presidenza avrebbe potuto giudicare su atti adottati direttamente da esso o da propri componenti non sarebbero state, infatti, rare: si pensi, ad esempio, ai casi di nomina o revoca del Segretario generale, dei vicepresidenti generali e dei Capi servizio; all'approvazione dei bandi di concorso; all'adozione di provvedimenti di dispensa dal servizio del personale (cfr. G. Pelella, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, 2013, p. 254 ss., spec. p. 272).

⁷⁷⁸ Corte cost., sent. n. 103 del 1964.

⁷⁷⁹ Corte cost., sent. n. 154 del 1985. Per tale ricostruzione si veda L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 171-172, aveva già prospettato l'approdo odierno allorché ha osservato che «se le norme regolamentari riuscissero ad assicurare concretamente un'apprezzabile distanza tra tale "giudice" e l'organo camerale che pone in essere la disciplina normativa su cui si fondano le legittime pretese dei sottoposti al giudizio interno, le facili obiezioni sull'imparzialità dell'organo giudicante potrebbero quantomeno ridursi e forse consentire una sufficiente indipendenza di "un giudice" che tuttora opera nell'ordinamento per preservare l'indipendenza guarentigata delle Camere, o anche solo in forza della "tradizione" che le Camere (ma non solo) ritengono di non dover abbandonare».

Senato⁷⁸⁰ e, più in generale, il nodo “strutturale” derivante dal fatto che il foro domestico trae origine da un atto di autonomia normativa dell’organo costituzionale, che è al tempo stesso parte nella controversia sottoposta al suo giudizio.

È stato sostenuto che, nei giudizi promossi dal personale, la parte resistente non sia l’istituzione politica in quanto tale, ma la sua amministrazione, e che, pertanto, l’affidamento a parlamentari della funzione di giudicare su tali atti non comprometterebbe le esigenze di terzietà e imparzialità, poiché essi non partecipano personalmente all’adozione degli atti oggetto di impugnazione⁷⁸¹. Tuttavia, non può trascurarsi che la particolare composizione di tali organi, sia alla Camera sia al Senato, non appare pienamente idonea a soddisfare il requisito di terzietà-imparzialità che dovrebbe caratterizzare l’esercizio di qualsiasi funzione giurisdizionale.⁷⁸² Sotto questo profilo, la presenza di deputati e senatori tra i componenti degli organi giudicanti li espone inevitabilmente a possibili condizionamenti di ordine politico⁷⁸³. La questione non è secondaria, poiché la «giurisdizionalità» di un organo, ossia la possibilità di qualificarlo come giudice, «presuppone innanzitutto l’elemento della estraneità o anche terzietà (da cui poi l’indipendenza e l’imparzialità) dell’organo di controllo decidente rispetto all’organo sugli atti del quale il controllo si esercita»⁷⁸⁴. Né la separazione tra la natura politica dei soggetti giudicanti e quella amministrativa di coloro che adottano gli atti impugnati può superare un’ulteriore obiezione di fondo: ciò che sembra maggiormente incidere sulle garanzie della giurisdizione non è tanto un’ipotetica carenza di imparzialità dei giudici domestici, per i quali pure esistono specifiche garanzie di competenza e indipendenza, quanto il fatto che tali giudici siano inseriti nell’amministrazione della stessa istituzione le cui decisioni sono chiamati a scrutinare, potendosi distinguere solo in virtù di un’autolimitazione interna. Ne deriva che essi potrebbero comunque, anche inconsapevolmente, risentire dell’interesse proprio dell’organo cui appartengono,

⁷⁸⁰ Composizione che porta a dubitare delle caratteristiche di terzietà, imparzialità e indipendenza del soggetto giudicante. Sono indicative, al riguardo, le questioni poste dal presidente dell’Associazione ex parlamentari Antonello Falomi, nella relazione svolta al Consiglio Direttivo dell’Associazione, dal titolo “Riformare l’Autodichia: giudici terzi e imparziali per un Parlamento libero e autorevole”, datata 21 dicembre 2020.

⁷⁸¹ Di prassi gli atti amministrativi sarebbero adottati dal Servizio del personale e dal Servizio amministrazione, il primo per i dipendenti, il secondo per gli atti o le procedure ad evidenza pubblica. Sarebbero soggetti inseriti nella più ampia sfera amministrativa della Camera ed estranei agli aspetti politico-istituzionali della stessa. G. Pelella, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati* cit., p. 271.

⁷⁸² Si pensi, ad esempio, al Senato, dove la disciplina vigente attribuisce alla discrezionalità del Presidente la scelta dei componenti del Collegio, i quali, in ogni caso, devono essere senatori in carica. A. D’Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 193

⁷⁸³ Si vedano, tra gli altri: F.S. Cantella, *L’inarrestabile espansione del “foro domestico” della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2000, p. 1153 ss.; F.G. Scoca, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2014, p. 2091 ss. (spec. 2102, nt. 42) e F.G. Scoca, *L’autodichia “costituzionalizzata” e il nuovo sistema delle tutele*, cit. p. 20, nt. 47; A. Vaccari, *La Corte e l’autodichia degli organi costituzionali*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2018, p. 319 ss (spec. 324)

⁷⁸⁴ F. Modugno, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, vol. I, Padova, Cedam, 1985, p. 527 ss. (spec. p. 543, nt. 27.)

pur non avendo partecipato materialmente all'adozione dell'atto, differenziandosi così in modo marcato da un organo giurisdizionale esterno⁷⁸⁵.

In questa prospettiva, anche quando, come avviene presso la Presidenza della Repubblica o la Corte costituzionale, i membri dell'organo costituzionale non siedono negli organi interni di autodichia, permane la possibilità di un'influenza significativa sulle determinazioni dei giudici domestici. Del resto, sarebbe «davvero una concezione riduttiva della imparzialità, se essa [fosse] ritenuta violata soltanto in caso di coincidenza del giudice con una delle parti in causa»⁷⁸⁶.

2. Regole procedurali nei giudizi presso gli organi di autodichia di Camera e Senato

Tra i profili che consentono di avvicinare l'autodichia alla funzione giurisdizionale, assume rilievo, sebbene non in via esclusiva, la presenza di regole procedurali che disciplinano in modo dettagliato le modalità attraverso cui il giudice applica il diritto al caso concreto⁷⁸⁷.

Se è vero che anche l'attività amministrativa si caratterizza per l'applicazione del diritto mediante procedimento, è altrettanto vero che il grado di predeterminazione delle regole riduce la discrezionalità dell'organo e accresce le garanzie per i ricorrenti.⁷⁸⁸

In tale prospettiva, si vuole analizzare in che misura l'autodichia parlamentare preveda meccanismi procedurali assimilabili a quelli propri della giurisdizione e come essi abbiano subito, nel corso del tempo, un'evoluzione nel segno di una maggiore garanzia della trasparenza e dei diritti dei singoli. Innanzitutto, la dottrina sottolinea come «[s]i è soliti ritenere che il giudizio di autodichia abbia natura propriamente impugnatoria, ovvero, sia diretto a far rilevare i vizi di un determinato atto».⁷⁸⁹

Tale impostazione trova un chiaro riscontro nell'esperienza parlamentare: alla Camera, infatti «per disposizione di entrambi i regolamenti di tutela [quello nei confronti del personale dipendente e quello per la tutela dei non dipendenti], le controversie non potrebbero essere introdotte se non con ricorso riferito all'impugnativa di un atto o provvedimento amministrativo: l'assenza di atti [...] dovrebbe pertanto escludere dalla giurisdizione interna le controversie generate o connesse esclusivamente a fatti e comportamenti».⁷⁹⁰ A riprova di ciò, l'art. 1, comma 1, del *Regolamento della Camera per la tutela dei dipendenti* riconosce al personale, sia in servizio sia collocato fuori ruolo, la possibilità di «ricorrere per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi [...] contro gli atti e i provvedimenti, anche di carattere generale, adottati dall'Amministrazione».

⁷⁸⁵ A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., p. 194

⁷⁸⁶ F.G. Scoca, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto amministrativo*, n. 4, 2011, p. 647 ss. (spec. p. 654).

⁷⁸⁷ Art. 113 cod. proc. civ., secondo cui «nel pronunciare sulla causa il giudice deve seguire le norme di diritto, salvo che la legge gli attribuisca il potere di decidere secondo equità».

⁷⁸⁸ Per approfondimenti sul tema vedi: M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, cit.

⁷⁸⁹ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 147

⁷⁹⁰ G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 260,

Analoga impostazione emerge nel sistema del Senato, dove il carattere impugnatorio dei giudizi di autodichia si desume, tra l'altro dall'art. 74, c. 6, del Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale, a mente del quale «[l]a Commissione contenziosa, ove accolga il ricorso, annulla in tutto o in parte il provvedimento impugnato». In termini simili l'art 72 dello stesso *Testo unico delle norme regolamentari riguardanti il personale*, consente ai dipendenti di impugnare gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione per motivi di legittimità, al fine di tutelare i propri diritti e interessi legittimi.⁷⁹¹ In questa cornice, il giudizio di autodichia prende avvio attraverso il deposito di un ricorso⁷⁹², modalità prevista, per la Camera, dall'art. 4, comma 3, del *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti* e, per il Senato, dall'art. 72 del *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale*.

Il ricorso può essere proposto «per incompetenza, eccesso di potere o violazione di legge, o di regolamento»⁷⁹³ salvo l'ipotesi dei « [...]provvedimenti degli Organi della Camera aventi contenuto di atto politico o di alta amministrazione, quelli riguardanti le nomine a scelta e le assegnazioni e trasferimenti ai vari Servizi ed uffici di competenza del Presidente, dell'Ufficio di Presidenza, del Collegio dei Questori e del Segretario generale» che invece sono impugnabili soltanto «per incompetenza o violazione di legge o regolamento»⁷⁹⁴. Nel caso in cui poi l'atto impugnato attenga a specifiche materie prestabilite quali quelle « previste dagli articoli 10, 83, 87, 88, 90 e 97 del regolamento dei Servizi e del personale, nonché nelle materie previste dal regolamento di disciplina - ivi compresi i provvedimenti di destituzione e sospensione cautelare dal servizio - ed avverso ogni altro provvedimento suscettibile di ricorso in via amministrativa da parte dei dipendenti»⁷⁹⁵ la censura può estendersi anche ai profili di merito⁷⁹⁶.

Al di fuori di tali ipotesi, rimangono comunque insindacabili gli atti istituzionali adottati dall'Assemblea, dalle Commissioni e dai collegi minori della Camera nell'esercizio delle rispettive

⁷⁹¹ Per approfondimenti si veda: G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit.

⁷⁹² Si tenga presente, comunque, che, come è noto, «il ricorso era ed è tuttora la forma introduttiva dei procedimenti contenziosi non giurisdizionali», tanto che, al momento delle origini della IV Sezione del Consiglio di Stato, «l'art. 3, co. 1, della legge istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato (legge 21 marzo 1889, n. 5992), qualificando come ricorso l'atto introduttivo del relativo giudizio, utilizzò un termine che, in quanto già impiegato per i rimedi amministrativi, consentiva di lasciare aperta la questione sulla natura giurisdizionale o amministrativa delle funzioni attribuite alla IV sezione» M. Ramajoli, *L'atto introduttivo del giudizio amministrativo tra forma e contenuto*, in C. Cudia (a cura di), *L'oggetto del giudizio amministrativo visto dal basso. Gli istituti processuali in evoluzione*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 21 ss. In termini analoghi, secondo V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. può porsi la questione anche per i fori domestici degli organi costituzionali, domandandosi se l'atto introduttivo – il “ricorso” – non lasci emergere la natura amministrativa degli organismi di autodichia.

⁷⁹³ Art. 2, c. 1, Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti della Camera.

⁷⁹⁴ Art. 2, c. 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti della Camera.

⁷⁹⁵ Art. 1, c. 3, Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti della Camera

⁷⁹⁶ Art. 2, c. 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti della Camera.

funzioni⁷⁹⁷. Diversamente, il Testo Unico delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato non contiene previsioni altrettanto dettagliate, limitandosi a stabilire, all'art. 72, che i dipendenti possono proporre ricorso contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione al fine di tutelare le proprie posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo, e ciò unicamente per motivi di legittimità. In mancanza di una deroga espressa, la giurisprudenza interna si è costantemente orientata nel senso di escludere l'impugnabilità degli atti a contenuto generale.⁷⁹⁸

Per quanto concerne la legittimazione a proporre il ricorso, la disciplina dettata dal regolamento minore della Camera prevede che tale facoltà sia riconosciuta ai «dipendenti della Camera dei deputati, in servizio o in quiescenza»⁷⁹⁹, nonché «a favore dei terzi interessati dalle decisioni degli organi della Amministrazione concernenti procedure concorsuali per l'assunzione nei ruoli della Camera dei deputati»⁸⁰⁰; analoghe previsioni si rinvencono nel Testo unico delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato⁸⁰¹. Il termine per la proposizione del ricorso alle Camere è di trenta giorni, decorrenti dal momento in cui vi sia stata piena conoscenza dell'atto. Nel caso invece di silenzio tenuto dall'amministrazione in un procedimento a iniziativa di parte, sul quale l'amministrazione ha l'obbligo di provvedere, il termine è di sessanta giorni dalla data di notificazione dell'istanza⁸⁰².

Secondo un orientamento giurisprudenziale costante, tali termini hanno natura perentoria e il loro decorso determina la decadenza dal diritto di ricorrere, rendendo il provvedimento definitivo e non più impugnabile.⁸⁰³ Sebbene con formulazioni diverse, gli articoli 5 e 6-bis del *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti* della Camera e l'art. 74, comma 3,⁸⁰⁴ del *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato* stabiliscono che il ricorrente

⁷⁹⁷ G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit. p. 261, riporta, a titolo di esempio, l'ipotesi di accoglimento delle dimissioni del Deputato da parte dell'Assemblea senza votazione; ovvero il caso della decisione da parte di una Commissione permanente di non attivare la ripresa audiovisiva di una sua seduta.

⁷⁹⁸ Questo è quanto previsto nella versione vigente del Testo Unico, approvata con decreto del Presidente del Senato, 11 dicembre 2003, n. 9962. La medesima disposizione si estende anche a coloro che, pur non essendo dipendenti in attività, abbiano partecipato alle selezioni concorsuali per l'ammissione nei ruoli dell'Amministrazione del Senato.

⁷⁹⁹ Art. 1, c. 1, Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti della Camera

⁸⁰⁰ Art. 1, c. 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti della Camera.

⁸⁰¹ Art. 72, commi 1 e 2, del Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato.

⁸⁰² Art. 4, commi 1 e 2, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera; art. 72, commi 5 e 6, Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato.

⁸⁰³ Sono previste, però, ipotesi di sospensione dei termini in coincidenza delle festività estive e di fine anno, ma, soprattutto, in occasione dell'inizio della legislatura per l'esigenza di provvedere al rinnovo dei collegi giudicanti (tra la data della prima seduta dell'Assemblea neoeletta e quella di ricostituzione degli organi di autodichia). G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati*, cit., p. 268.

⁸⁰⁴ Al Senato è prevista la medesima facoltà dall'art. 74, comma 3, Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale, con la ulteriore precisazione che il difensore di fiducia non può allo stesso tempo rivestire la carica di parlamentare.

possa sempre comparire personalmente oppure farsi rappresentare da un dipendente da lui designato o da un rappresentante sindacale. In ogni caso, entrambe le parti hanno il diritto di avvalersi dell'assistenza tecnica di un avvocato iscritto all'albo che, in grado di appello, dovrà essere abilitato al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori.

Quanto ai tempi concessi per lo svolgimento delle difese, essi risultano tali da garantire «la presa in considerazione di ogni possibile argomento difensivo»⁸⁰⁵, assicurando così a ciascuna delle parti una posizione paritaria sul piano istruttorio. Considerata la possibilità di stare in giudizio personalmente, si è consolidato l'orientamento volto ad ammettere un'ampia sanatoria dei vizi procedurali, salvo che essi precludano in modo definitivo l'instaurazione del contraddittorio. Analogamente, la mancata elezione del domicilio determina una presunzione di conoscenza degli atti attraverso il loro deposito presso la segreteria⁸⁰⁶. Sia il Testo unico del Senato che il Regolamento della Camera contemplano l'istituto della sospensione cautelare degli effetti del provvedimento impugnato anche se la disciplina non è identica per i due rami del Parlamento. Al Senato vige la regola secondo cui l'impugnazione non produce effetti sospensivi, salvo che ricorrano gravi ragioni idonee a giustificare l'adozione di tale misura⁸⁰⁷. Alla Camera, invece, la normativa si presenta più articolata, poiché attribuisce alla Commissione giurisdizionale un vero e proprio potere cautelare. Infatti ai sensi dell'art. 9, comma 1, del *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera*, è stabilito che, qualora dai provvedimenti impugnati in primo grado possa derivare agli interessati un pregiudizio grave e non altrimenti riparabile con la decisione di merito, la Commissione giurisdizionale, su istanza del ricorrente e previa audizione delle parti, ha facoltà di adottare le misure cautelari ritenute opportune mediante ordinanza. Con la stessa ordinanza viene fissata la seduta per la discussione del ricorso, anche in via straordinaria, entro il termine massimo di quaranta giorni. Dell'adozione dell'ordinanza è data immediata comunicazione alle parti.

Va poi evidenziato che, per espressa previsione regolamentare alla Camera⁸⁰⁸ e, al Senato, per consolidato orientamento giurisprudenziale⁸⁰⁹, trovano applicazione, in quanto compatibili, le

⁸⁰⁵ P.G. Lucifredi, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato* cit., p. 83.

⁸⁰⁶ G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit. p. 267

⁸⁰⁷ Art. 82, Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato.

⁸⁰⁸ Art. 9, comma 1, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera ai sensi del quale «per quanto non previsto dal presente regolamento valgono, in quanto applicabili, le norme relative ai procedimenti di competenza dei tribunali amministrativi regionali per ciò che riguarda i giudizi avanti la Commissione giurisdizionale per il personale, mentre per quelli in sede di appello avverso le decisioni di detta Commissione valgono le norme relative ai procedimenti davanti al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, escluse, nel primo caso, la disposizione dell'ultimo periodo del quarto comma dell'articolo 26 della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, e, nel secondo, quella di cui all'articolo 68, primo comma, del regio decreto 17 agosto 1907, n. 642».

⁸⁰⁹ Consiglio di garanzia, decisione 28 gennaio 2004, n. 81.

disposizioni proprie della giustizia amministrativa comune per i profili non espressamente disciplinati.

Per quanto concerne invece l'applicazione degli istituti dell'astensione e della ricusazione al giudizio domestico ,previsti, tra l'altro, dagli artt. 3, comma 4, e 6, comma 1-ter, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera , occorre osservare che un loro recepimento integrale, sul modello del processo ordinario, rischierebbe di determinare una sostanziale paralisi dell'organo, esponendo i suoi componenti a un costante pericolo di ricusazione e compromettendone così il funzionamento. La funzione che tali istituti assolvono nella giurisdizione comune non risulta, infatti, compatibile con un sistema procedimentale che, per sua natura, non presuppone né la piena indipendenza né la totale neutralità dell'organo giudicante rispetto alla controversia.⁸¹⁰ Ciò non significa, tuttavia, che essi non possano trovare un'applicazione limitata anche in questo contesto ma ricusazione, in particolare, dovrebbe essere circoscritta alle sole ipotesi di incompatibilità espressamente previste dai regolamenti, assumendo così una fisionomia peculiare e profondamente diversa da quella propria della giurisdizione ordinaria, dove costituisce uno strumento centrale di garanzia dei diritti delle parti⁸¹¹.

A completare il quadro delle garanzie procedurali, occorre ora soffermarsi sugli artt. 4 e 5 del *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera* disciplinano, rispettivamente, lo svolgimento del procedimento davanti alla Commissione giurisdizionale e le modalità di decisione del ricorso. In particolare, l'art. 4 regola le fasi processuali, dettando le norme relative all'istruttoria e alla trattazione della controversia, mentre l'art. 5 definisce i profili concernenti la deliberazione e l'adozione della decisione da parte della Commissione, assicurando così una compiuta disciplina tanto della fase procedimentale quanto di quella decisoria. Una disciplina analoga è contenuta, per il Senato, nell'art. 73 e 74 del *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale*, che parimenti regola lo svolgimento del procedimento e la decisione del ricorso, assicurando così un assetto procedurale sostanzialmente corrispondente a quello previsto presso la Camera.

Analoga continuità si riflette anche nel grado successivo, poiché il giudizio di appello, sia alla Camera sia al Senato, ricalca le medesime scansioni del primo grado e si connota per una «natura devolutiva e non rescindente», in quanto il giudice d'appello decide nel rispetto del principio della domanda e delle deduzioni prospettate dai ricorrenti⁸¹². Infine , l'atto adottato a conclusione del procedimento

⁸¹⁰ E. Lehner , *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo*, cit., p. 482

⁸¹¹ Per approfondimenti sull'istituto dell' astensione e della recusazione nel processo ordinario si veda B.N. Sassani, *Lineamenti del processo civile italiano*, cit.

⁸¹² I Regolamenti minori di Camera e Senato prevedono espressamente l'applicabilità dell'istituto della revocazione straordinaria, e la relativa decisione, nei casi in cui vi si è provveduto, è stata rimessa all'organo interno di secondo grado.

dalla Commissione contenziosa e del Consiglio di Garanzia assume la denominazione formale di « decisione»⁸¹³ come previsto dall' art. 75, c. 1 e art. 83, c. 1, lett. b) del Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato; al contrario le pronunce della Commissione giurisdizionale per il personale e del Collegio d'Appello della Camera dei deputati ai sensi dell' art. 6, c. 1 e art. 6-quater del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti sono qualificate come «sentenza».

Gli atti non definitivi si presentano, per lo più, nella forma dell'ordinanza, adottata in Camera di consiglio e deliberata sotto il vincolo della segretezza. Tale modalità procedurale, che oggi si limita a caratterizzare questa tipologia di provvedimenti, in passato connotava invece l'intera attività degli organi di autodichia. Le udienze infatti si svolgevano senza i caratteri della pubblicità e le relative decisioni, consultabili unicamente dai soggetti interessati, restavano avvolte da un regime di segretezza che conferiva una sostanziale imperscrutabilità all'attività di tali organi. In tal modo, tanto le sedute quanto gli esiti decisori risultavano sottratti alla conoscibilità esterna, rendendo opaca la sfera interna degli organi costituzionali e il funzionamento dei rispettivi fori domestici.⁸¹⁴

Oggi, invece, la Camera, a seguito della riforma regolamentare intervenuta dopo la sentenza *Savino* della CEDU del 2009, ha introdotto la possibilità che le udienze si svolgano in forma pubblica: ciò è previsto dall'art. 5, comma 5⁸¹⁵, per il giudizio di primo grado e dall'art. 6-bis, comma 6⁸¹⁶, per il giudizio di appello, che attribuiscono al Presidente della Commissione il potere di disporre, su richiesta di parte, la pubblicità dell'udienza. Una disciplina analoga è prevista al Senato dall'art. 74, comma 3, del *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale*.

Un ulteriore profilo di garanzia riguarda le modalità di pubblicità delle decisioni. Sul punto, permane una significativa differenza tra Camera e Senato. Presso quest'ultimo, infatti, vige ancora la disposizione tradizionale che limita la possibilità di consultare e richiedere copia delle decisioni, con le relative motivazioni, ai soli soggetti che risultino interessati ad altri procedimenti⁸¹⁷. Al di fuori di

Così gli artt. 73, Testo Unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato, e 6 quater, Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera. Sul punto cfr. G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 270. V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸¹³ Del pari, parlano di "decisioni" il decreto presidenziale n. 34/N del 2008 per il sistema di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica (art. 5, c. 6 e art. 9, c. 4), nonché il nuovo Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale (art. 8, c. 1 e art. 9, c. 1, in cui si impiega la locuzione «provvedimenti decisori»).

⁸¹⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸¹⁵ Art. 5, comma 5 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera

⁸¹⁶ Art. 6-bis, comma 6 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera

⁸¹⁷ Art. 74, c. 9 e art. 75, c. 5, Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato.

tale ipotesi, è prevista unicamente la redazione di un massimario, destinato però esclusivamente ai dipendenti del Senato.⁸¹⁸

Particolarmente innovativa è stata, invece, la riforma regolamentare del 2009 alla Camera. In precedenza, anche qui l'accesso alle decisioni e alle relative motivazioni era riservato ai soli soggetti portatori di un interesse diretto all'attivazione di un procedimento interno di tutela, ferma restando la predisposizione di un massimario⁸¹⁹. Con la modifica dell'art. 5, comma 10, si è introdotto un regime più trasparente: le sentenze sono oggi sostanzialmente pubbliche, poiché «chiunque può consultare il registro delle sentenze e degli altri provvedimenti decisori ed estrarne copia». A tutela della riservatezza, resta tuttavia l'obbligo di omettere i dati identificativi delle parti coinvolte.⁸²⁰

In definitiva, l'analisi delle regole procedurali, delle modalità decisorie e delle garanzie introdotte nel tempo mostra come la giurisdizione domestica abbia progressivamente assunto connotati sempre più vicini a quelli della giurisdizione ordinaria al punto da poter essere qualificata, almeno sotto il profilo formale, come una funzione di natura propriamente giurisdizionale⁸²¹. Tale evoluzione sembra confermare che gli organi di autodichia, grazie alla loro rinnovata fisionomia istituzionale, siano oggi in grado di assicurare, tanto sul piano oggettivo del procedimento, quanto su quello soggettivo della composizione, quella «esigenza [...] all'obiettività nell'applicazione o "esecuzione" ai casi della vita di una normativa presupposta o predeterminata» che rappresenta il *proprium* della giurisdizione.⁸²² Numerosi indici sembrano infatti confermare questa qualificazione: l'oggetto del giudizio consistente nella «tutela dei propri diritti e interessi legittimi»⁸²³, il principio dell'impulso di parte, la pubblicità dell'udienza su richiesta di parte; il regime delle impugnazioni dinanzi ad altro organo giurisdizionale, il rinvio alla disciplina del processo amministrativo per tutto quanto non espressamente previsto⁸²⁴. Non meno significativa è la scelta lessicale contenuta nell'art. 12, comma 6, del regolamento maggiore, come modificato dapprima nel 1998 e poi nel 2009, che attribuisce agli organi interni il potere di «giudica[re] in via esclusiva» sui ricorsi di dipendenti ed estranei, in luogo

⁸¹⁸ Art. 74, c. 10 e art. 75, c. 6, Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato.

⁸¹⁹ La prassi degli organi della Camera era orientata in modo abbastanza estensivo nella individuazione dei soggetti «interessati». Cfr. G. Malinconico, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo*, cit., p. 8, nota 19.

⁸²⁰ Art. 5, comma 5 del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera

⁸²¹ Già in precedenza la Corte costituzionale aveva osservato che agli Uffici di Presidenza della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, «quando decidono le controversie di impiego del personale, è stata riconosciuta la natura giurisdizionale (cfr. Cass. civ., sez. un., 23 aprile 1986 n. 2861)» (sent. n. 284 del 1986).

⁸²² L. Castelli, *Autodichia degli organi costituzionali*, cit.; F. Modugno, *La Corte costituzionale italiana oggi*, cit., p. 528. Nella sentenza n. 497 del 2000 la Corte costituzionale definisce la giurisdizione come «l'applicazione imparziale e indipendente della legge», attraverso la quale si realizza «il momento della concretizzazione dell'ordinamento».

⁸²³ Art. 5, comma 5, del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera.

⁸²⁴ L. Castelli, *Autodichia degli organi costituzionali*, cit.

della più attenuata formulazione originaria del 1971, che prevedeva la competenza dell'Ufficio di presidenza a «decide[re] in via definitiva».

Sebbene il rafforzamento delle garanzie procedurali e l'apparente avvicinamento del rito domestico a quello esterno abbiano contribuito a rendere l'autodichia più rispettosa, almeno sul piano sostanziale, dei principi costituzionali, tali innovazioni non possono colmare le carenze strutturali che la contraddistinguono. Anche a fronte di una tutela individuale potenzialmente adeguata, l'organo resta infatti privo del requisito dell'indipendenza, poiché trae origine da un atto di autonomia dell'organo costituzionale che lo istituisce, il quale è al tempo stesso parte nelle controversie devolutesi. Ne deriva che il foro domestico non potrà mai dirsi realmente terzo, neppure qualora fosse composto da soggetti estranei o da magistrati ordinari: la natura stessa dell'atto istitutivo vanifica, infatti, ulteriori garanzie tipiche della giurisdizione, come il contraddittorio o la ragionevole durata del processo, poiché l'applicazione dell'autonomia regolamentare resta affidata all'insindacabile volontà di una delle parti in causa.

Per queste ragioni, l'autodichia non può mai essere considerata autentica espressione della giurisdizione.⁸²⁵

3. Un circuito chiuso : l'autodichia e l'esclusione del controllo della Cassazione ex art 111 comma 7 della Costituzione

La possibilità di proporre ricorso straordinario in Cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 7, Cost.⁸²⁶ avverso le decisioni degli organi di autodichia ha rappresentato, e continua tuttora a rappresentare, uno dei temi più complessi del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, poiché investe tanto la qualificazione della natura di tali organi quanto il livello di tutela effettivamente garantito ai dipendenti degli stessi. Tale possibilità sembra poi essere radicalmente esclusa dalla configurazione dell'autodichia in termini di esclusività che comporta l'impossibilità per organi diversi dai fori interni di «svolgere qualsivoglia sindacato sulle controversie attratte alla cognizione esclusiva dell'autodichia, non soltanto sotto il profilo di merito, ma anche per il controllo sulla legittimità e la corretta applicazione del diritto al caso deciso».⁸²⁷

A fondamento di tale impostazione vi è l'idea che i regolamenti adottati dagli organi costituzionali, in quanto espressione del loro potere di autocrinia nella disciplina della propria organizzazione e

⁸²⁵ Cfr. E. Lehner, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo*, cit., p. 488.

⁸²⁶ Art 111 comma 7 Cost. «contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale [cfr. art. 13], pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge [cfr. art. 137 c.3]. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra [cfr. art. 103 c.3, VI c.2] »

⁸²⁷ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 155.

attività, devono essere considerati norme a carattere strettamente interno. Di conseguenza, la loro interpretazione⁸²⁸, affidata allo stesso organo che li ha emanati, rientra a pieno titolo nell'ambito dell'autonomia costituzionalmente garantita. Tale autonomia, infatti, non si esaurisce nel momento della produzione della norma regolamentare, ma si estende anche alla sua applicazione, rendendo così inidonei i giudici esterni a sindacarne l'eventuale violazione⁸²⁹.

Come si è già visto, poi, tutte le ipotesi di autodichia risultano strutturate in modo da attribuire, in via diretta o indiretta, un carattere di esclusività alla cognizione delle controversie devolute agli organi di giustizia domestica. Emblematico in tal senso è, l'art. 12, comma 6, del Regolamento maggiore della Camera dei Deputati che, a seguito della riforma del 2009, ha disposto: «[c]on regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti organi interni di primo e di secondo grado [...], che giudicano in via esclusiva i ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3».⁸³⁰

Analoga previsione si rinviene nella legge n. 87 del 1953 della Corte costituzionale, il cui art 14 al comma 3 dispone che «[l]a Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti»;⁸³¹ diversamente, per il Senato l'esclusività non è sancita espressamente dall' art 12 del Regolamento maggiore, né dal relativo Testo unico in materia di personale, ma si desume dalla prassi applicativa interna, che ha consolidato tale principio. Anche per la Presidenza della Repubblica il riconoscimento dell'esclusività non deriva in via diretta da una norma regolamentare, bensì si è affermato a partire dal D.P.R. n. 81 del 1996.

Nel regime previgente, disciplinato dal D.P.R. n. 31 del 1980, era infatti ammessa la possibilità di adire il giudice amministrativo, con la conseguenza di determinare l'improcedibilità del ricorso interno. L'esclusività, in tal modo configurata, comporterebbe, dunque, la chiusura del sistema della giustizia domestica ad ogni forma di controllo esterno; nessuna autorità diversa dall' organo da cui promanano i giudici interni potrebbe esercitare qualsivoglia sindacato sulle controversie ad essi devolute, né sotto il profilo di merito né in relazione alla corretta applicazione del diritto.

Resta ferma, tuttavia, come già visto, la previsione di meccanismi interni di gravame, destinati a garantire un minimo livello di tutela consentendo di rimediare ad eventuali errori dei provvedimenti

⁸²⁸ G. Grottanelli de' Santi, *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento* cit. p. 219.

⁸²⁹ È in questo filone interpretativo che si è iscritta la sentenza della Consulta n. 262/2017, nella parte in cui ha affermato che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende - coerentemente - il momento applicativo delle norme stesse», concernendo anche «l'interpretazione e l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all'organo costituzionale» (pt. 7.3 del "Considerato in diritto").

⁸³⁰ G. Malinconico, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati* cit., p. 256. Prima del 2009 la competenza esclusiva era riconosciuta direttamente all'Ufficio di Presidenza. cfr. E. Lehner, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo*, cit. p. 479 ss

⁸³¹ Sul punto v. D. Scicolone, *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo* cit., p.137.

assunti in prima istanza⁸³². Sulla base di considerazioni di questo tenore, ed anche prima che il principio di esclusività venisse espressamente sancito, la ricorribilità in Cassazione ex art. 111, c. 7, Cost. avverso le decisioni degli organi di autodichia, è stata sempre esclusa dalla stessa Corte di cassazione, la quale, in passato, aveva elaborato due distinti orientamenti interpretativi: l'uno volto a riconoscere, l'altro a negare, la natura giurisdizionale dell'autodichia.⁸³³

Secondo un primo orientamento, maggioritario, l'autodichia sarebbe stata qualificata come forma di giurisdizione speciale⁸³⁴, sul presupposto che la presenza di un giudice interno all'organo costituzionale avrebbe violato i precetti degli artt. 24 e 113 Cost. «meno gravemente», e cioè «soltanto sotto i profili della indipendenza-terzietà ed imparzialità»⁸³⁵, rispetto all'alternativa di considerare del tutto assente un giudice competente per le controversie domestiche degli organi costituzionali.

Tale impostazione era stata recepita anche dalla dottrina prevalente che, sulla base di due elementi, aveva ravvisato negli organi di giustizia domestica una forma di giurisdizione speciale. In primo luogo, gli orientamenti della Cassazione che, come visto, ritenevano meno lesivo per la Carta fondamentale ammettere l'esistenza di un giudice speciale piuttosto che escludere del tutto la tutela giurisdizionale. In secondo luogo, la pronuncia della Corte EDU nel caso *Savino c. Italia*⁸³⁶, che, accedendo a una nozione ampia di tribunale, aveva ritenuto applicabile all'autodichia l'art. 6 CEDU. Alla luce di tali elementi, la dottrina in questione aveva ricostruito gli organi di autodichia come veri e propri giudici domestici, che «non possono che essere giudici speciali»⁸³⁷.

⁸³² Per approfondimenti vedi V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸³³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸³⁴ Questo orientamento della Cassazione, inaugurato sin da Cass. civ., SS.UU., 10 aprile 1986, n. 2546 (in *Il Foro it.*, n. 4, I, 1986, 1139), trova una sintesi in Cass. civ., SS.UU., 10 giugno 2004, n. 11019 (in *Giur. it.*, 2005, 1884). Del medesimo avviso, tra le altre: Cass. civ., SS.UU., 23 aprile 1986, n. 2861, in *Il Foro it.*, n. 7/8, I, 1986, 1828; Cass. civ., SS.UU., 27 luglio 2004, n. 14085, in *Giust. civ.*, 2005, 679.

⁸³⁵ Cass. civ., SS.UU., n. 11019/2004. Cass. civ., S.U., 10 giugno 2004, n. 11019, in *Giur. it.*, 2004, p. 1884. Ritiene «paradossale» la «distinzione, operata dalla Suprema Corte, tra offesa grave e offesa non grave alla Costituzione» A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, pp. 87-128 (spec.106). L'A. evidenzia, al riguardo, che «una violazione [della Costituzione], a prescindere dal livello di gravità, costituisce comunque una violazione del patto costituzionale» (ibidem). Dello stesso avviso - a margine di Cass. civ., SS.UU., 27 maggio 1999, n. 317 (in *Giust. civ.*, 1999, 2629), che si era espressa nei medesimi termini - F.S. Cantella, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, cit., p. 1162, secondo cui «[a] onor del vero, non sembra poterci molto rassicurare il sapere che la scelta del "male minore" comporta "soltanto" la violazione eventuale degli artt. 24 e 113 sotto i profili dell'indipendenza, della terzietà e dell'imparzialità».

⁸³⁶ In questi termini L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 107-110 che definisce «il progressivo consolidamento del carattere giurisdizionale degli organi di autodichia», parlando della sentenza Savino come un vero e proprio «spartiacque». Sul medesimo presupposto, si richiama la sentenza Fasan e altri c. Italia 2, a sua volta concernente il rispetto, nei procedimenti di autodichia, dell'art. 6 CEDU, con riguardo, in quel caso, alla garanzia della ragionevole durata del giudizio.

⁸³⁷ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 151

Ancora oggi, la posizione prevalente qualifica gli organismi di giustizia interna come una forma di giurisdizione speciale⁸³⁸, ritenendo che il rinnovato assetto rappresenti «il punto di arrivo dell'evoluzione che i regolamenti di tutela del personale hanno conosciuto soprattutto a seguito della sentenza Savino e altri c. Italia e che ha portato a colmare progressivamente le originarie lacune e insufficienze che mettevano in dubbio la natura giurisdizionale degli organi di autodichia, accentuando invece i tratti che ne consentono, adesso, il pieno riconoscimento»⁸³⁹. Tra tali tratti si richiamano la procedimentalizzazione dei giudizi domestici in un'ottica di garanzia⁸⁴⁰, nonché la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale⁸⁴¹, elemento che avvicina ulteriormente tali organi al giudice in senso proprio.

Nel complesso, la dottrina ha inteso ricondurre l'autodichia nell'alveo della giurisdizione per garantire ai dipendenti degli organi costituzionali una tutela quanto più possibile assimilabile⁸⁴² a quella assicurata ai dipendenti pubblici in generale. Ciò nonostante, ed è questo il punto di frattura che apre il successivo problema, la qualificazione giurisdizionale dell'autodichia, tra l'altro data per assunta e non dimostrata»,⁸⁴³ non ha mai condotto ad ammettere la ricorribilità in Cassazione delle sue pronunce. In effetti, si è sempre ritenuto che tale apertura avrebbe inciso negativamente sul funzionamento dell'organo costituzionale⁸⁴⁴, poiché il controllo di legittimità sugli atti interni, come

⁸³⁸ Quanto ai lavori monografici più recenti sul tema, si vedano: L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 107-171 per il quale i fori domestici «non possono che essere giudici speciali» e la specialità dell'autodichia rappresenterebbe il «logico corollario della sua giurisdizionalità» (ivi, 151); L. Brunetti, *Autodichia delle Camere*, cit. p. 269, il quale definisce l'autodichia delle Camere come «piena giurisdizione speciale del Parlamento». Per A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 165, «ragionando in termini di diritto vigente e di orientamento giurisprudenziale consolidato, si propende per il riconoscimento della natura di sentenza degli atti» e della natura giurisdizionale degli organi di autodichia; l'A. riscontra però che, sebbene «diversi elementi [potrebbero] indurre a riconoscere natura giurisdizionale a tali organi, [...] si tratta, a ben vedere, di aspetti che avrebbero necessitato di una loro stabile sistemazione ad opera della giurisprudenza, su tutti: la possibilità di proporre ricorso in cassazione contro le decisioni dei giudici domestici» (ivi, 199). Ritiene che la giustizia domestica debba essere considerata «come una forma di giurisdizione speciale, affidata [...] ad organi esterni alla magistratura» G. De Vergottini, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 2017, p. 550.

⁸³⁹ L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 125.

⁸⁴⁰ Ci si riferisce, in particolare, alla modifica della disciplina degli organi del contenzioso interno della Presidenza della Repubblica operata con decreto presidenziale n. 34/N del 30 dicembre 2008; alla riforma del 2009 dei regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati (occasionata dall'esigenza di superare le censure mosse dalla Corte EDU con riguardo alla non imparzialità del giudice domestico); al nuovo Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale, adottato dalla Consulta con delibera 24 gennaio 2018, pubblicata in G.U. n. 31 del 7 febbraio 2018, con cui la Corte ha adeguato la propria autodichia ai requisiti richiesti sin dalla sentenza Savino perché i dipendenti potessero ritenersi muniti di tutela.

⁸⁴¹ Parla di «[e]spresso riconoscimento della legittimazione quale giudice a quo degli organismi di autodichia: C cost., n. 213/2017)». V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁴² Parla di "sostanziale assimilazione" L. Castelli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 126.

⁸⁴³ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 156.

⁸⁴⁴ Come rilevato da Cass. Civ. SS.UU., n. 11019/2004, «questa Corte ha sempre negato l'esperibilità del ricorso ex art. 111 Cost. [...], anche con riguardo a provvedimenti di natura oggettivamente giurisdizionale resi da organismi politici costituzionali, la cui azione è istituzionalmente caratterizzata dalla supremazia e dalla sovranità, che le consentono scelte

quelli inerenti al personale, avrebbe finito per intaccare l'autonomia e l'indipendenza stessa dell'organo. Tuttavia, la ricostruzione che qualifica gli organi di autodichia come giudici speciali non appare condivisibile, in quanto, per imputare natura giurisdizionale a tali organi, dovrebbe rintracciarsi nell'ordinamento un solido fondamento, (che peraltro risulta assente), idoneo a giustificare la deroga al divieto di istituire giudici speciali sancito dall'art. 102, comma 2, Cost.⁸⁴⁵.

A fronte di tale affermazione, parte della dottrina invece⁸⁴⁶, muovendo dalla qualificazione giurisdizionale dell'autodichia, ha sostenuto che, almeno per quanto riguarda le Camere, sin dall'epoca statutaria sarebbero esistite vere e proprie giurisdizioni interne al Parlamento.

In questa prospettiva, i giudici domestici sarebbero stati giudici speciali già preesistenti alla Costituzione e, come tali, sottoposti al procedimento di revisione previsto dalla VI disposizione transitoria e finale, cui si sarebbe dato seguito attraverso i regolamenti del 1988 adottati dalle Camere nell'esercizio della propria autonomia. Tale disposizione, com'è noto, stabiliva che «[e]ntro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari». Questa lettura, non apparve né appare tuttora convincente, poiché dall'analisi del fondamento dell'autodichia parlamentare emerge, infatti, che gli organi giudicanti interni alle Camere in epoca statutaria avessero natura amministrativa e non giurisdizionale, non essendo conseguentemente configurabile alcun giudice speciale preesistente alla Costituzione. Ne consegue che, se si volesse comunque ricostruire in chiave giurisdizionale gli organi di autodichia disciplinati dai regolamenti del 1988, bisognerebbe ammettere che essi costituirebbero giudici speciali istituiti successivamente all'entrata in vigore della Costituzione⁸⁴⁷, prospettando così un'ipotesi di

e valutazioni non soggette a delimitazione giuridica». In questi termini, l'esclusione della ricorribilità in Cassazione veniva correlata alla «supremazia» e alla «sovranità» caratterizzante gli organi costituzionali. Ancora, in Cass. civ. SS.UU., 317/1999, a sostegno dell'esclusione della ricorribilità in Cassazione ai fini della garanzia dell'autonomia degli organi costituzionali, veniva richiamato il precedente delle Sezioni Unite penali (12 marzo 1983, Savina, in *Il Foro it.*, n. 5, II, 1984, 209), per affermare che «l'interesse primario di garantire l'autonomia dei suddetti organismi, prevale rispetto ad ogni altro interesse, sicché ne resta anche preclusa la possibilità che la "volizione politica, una volta limitata normativamente, divenga soggetta al successivo controllo giuridico (non politico) del potere giurisdizionale" (sentenza del 12 marzo 1983)».

⁸⁴⁵ Riflette su questa criticità L. Brunetti, *Autodichia delle Camere*, cit. p.41. Sul divieto di istituzione di nuove giurisdizioni speciali ex art. 102 Cost. v., per tutti, G. Azzariti, *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate (art. 102 della Costituzione)*, in *Il Foro italiano*, IV, 1949, pp. 17-24, ora in Id., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 236-247.

⁸⁴⁶ Tra gli altri, si veda S. Gattamelata, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in *Amministrativ@mente*, n. 1, 2014, pp. 3-16 (spec. p. 13 ss.), disponibile in (www.amministrativamente.com).

⁸⁴⁷ E ciò in quanto perché i regolamenti menzionati ne avrebbero mutato la precedente natura amministrativa. G. Garrone, *Commento all'art. 26 del T.U.C.S., Sez. II*, in A. Romano (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Padova, Cedam, 2001, pp. 298-348 (spec. p. 309)

incostituzionalità per violazione del divieto sancito dall'art. 102, comma 2, Cost., sotto il profilo del «divieto di istituzione di nuove giurisdizioni speciali».

La questione appare di più immediata soluzione con riguardo ai sistemi di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale. Trattandosi di organi introdotti direttamente con la Costituzione, è evidente che i rispettivi sistemi di giustizia domestica siano sorti in epoca successiva alla VI disposizione transitoria, risultando pertanto incompatibili con il limite da essa fissato⁸⁴⁸. Contro la qualificazione dell'autodichia come giurisdizione speciale deporrebbe inoltre il raffronto con le caratteristiche strutturali e funzionali della giurisdizione, secondo la nozione di giudice ricavabile dalla Costituzione.

In particolare, i giudici speciali sarebbero «veri giudici che operano a tutela dei cittadini»⁸⁴⁹ aventi una funzione «identica»⁸⁵⁰ a quella dei giudici ordinari, e pertanto assoggettati ai principi stabiliti in Costituzione per questi ultimi.⁸⁵¹ Ne deriva che i giudici speciali debbano assicurare le stesse garanzie di indipendenza e imparzialità che caratterizzano strutturalmente le magistrature⁸⁵², come previsto dagli artt. 101, c. 2, 104, c. 1, 108, c. 2, 111, c. 2 Cost., ed esercitare, sul piano funzionale, la loro giurisdizione attraverso il giusto processo delineato dall'art. 111, commi 1 e 2 Cost., contraddistinto dalla parità delle parti e dalla terzietà del giudice.⁸⁵³

Il nodo centrale, dunque, è stabilire se gli organi di autodichia rispettino i requisiti di indipendenza, terzietà e imparzialità che denotano lo "statuto" costituzionale del giudice⁸⁵⁴. Proprio da questo

⁸⁴⁸ Si ricordi, a questo proposito, il dibattito parlamentare emerso con riferimento alla previsione, con l. n. 265/1958, della competenza della Corte costituzionale a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti.

⁸⁴⁹ A. Orsi Battaglini, *Alla ricerca dello Stato di diritto*, cit., p. 38.

⁸⁵⁰ Id., *Alla ricerca dello Stato di diritto*, cit.

⁸⁵¹ G. Silvestri, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1997 p. 32. Si veda poi l'intervento, nell'ambito della Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, Seconda Sezione, dell'On. Bozzi, per il quale «tutti i giudici speciali dovrebbero sottostare alle garanzie del giudice ordinario» (seduta del 18 dicembre 1946, in Atti dell'Assemblea costituente, rist., Roma, 1971, VIII, 1938).

⁸⁵² Difatti, «[I]a giurisdizione nell'attuale coscienza civile, significa indipendenza, imparzialità, terzietà della funzione e dunque anche del soggetto esercente la funzione, soggetto che è sia l'individuo (il magistrato) sia l'organizzazione (l'istituzione)»: C. Marzuoli, *Tutela e unità della giurisdizione. Autonomia e indipendenza*, in AA.VV., *Tutela dei diritti e «sistema» ordinamentale*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, pp. 355-373.

⁸⁵³ Si tratta, peraltro, di requisiti costitutivi del giudice richiesti dalle stesse fonti euro-unitarie e convenzionali (art. 47, c. 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea; art. 6, c. I, CEDU).

⁸⁵⁴ Per una disamina del significato specifico da attribuire a ciascuna di queste tre caratteristiche si rinvia a L. Ferrara, *Lezioni di giustizia amministrativa* cit., p. 66 ss. In particolare, l'indipendenza (dagli altri poteri dello Stato) è requisito strutturale, che prescinde (precedendola) dall'instaurazione del processo, riguardando l'assenza di situazioni di sovra-ordinazione istituzionale o, più latamente, di condizionamenti politici tanto nei confronti dell'ordine giudiziario complessivamente inteso quanto del singolo organo giudicante. La terzietà invece, concerne la persona del giudice, vista nel suo rapporto con le parti e con gli interessi di cui queste sono portatrici nella specifica causa o controversia. L'imparzialità infine, «rappresenta la caratteristica essenziale del giudice, rileva nel concreto esercizio della funzione giurisdizionale, a partire quindi dall'instaurazione del rapporto processuale» e «postula (o impone) che il giudice proceda e decida comunque (malgrado, cioè, l'indipendenza e la terzietà) senza condizionamenti di qualsiasi tipo, che finiscano per sbilanciare la sua attività a favore di una delle parti» (ivi, 68).

aspetto emerge una criticità decisiva: l'autodichia, intesa come auto-giurisdizione, si risolve nella negazione stessa di tali requisiti⁸⁵⁵, contravvenendo al principio del "nemo iudex in causa propria"⁸⁵⁶. A questo riguardo, è anche vero che, come si è avuto modo di sottolineare, l'evoluzione normativa ha introdotto alcuni correttivi, prevedendo talvolta la nomina di membri totalmente esterni, come per la Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale, oppure, in altri casi, imponendo requisiti professionali specifici (Camera dei deputati e Senato). Tuttavia, soprattutto per questi ultimi due organi, i componenti dei fori domestici coincidono ancora oggi con deputati e senatori⁸⁵⁷.

In ogni caso, per tutti gli organi costituzionali, gli organismi di giustizia domestica restano istituiti e disciplinati da un atto di autonomia normativa interna, il che impedisce loro di essere, e di apparire⁸⁵⁸, realmente terzi rispetto a controversie in cui l'organo che li istituisce è parte in causa. Ne deriva che sugli organi di autodichia incombe inevitabilmente «l'ombra dell'immedesimazione organica»⁸⁵⁹. Nel complesso, quindi, pur in presenza di meccanismi e presidi predisposti a tutela dei dipendenti degli organi costituzionali, rimane il dato strutturale di un soggetto giudicante inscindibilmente legato a una delle parti in conflitto. Come rilevato da parte della giurisprudenza⁸⁶⁰, il giudice domestico non perseguirebbe l'obiettivo costituzionalmente stabilito di garantire una tutela giurisdizionale effettiva dell'individuo, bensì quello, del tutto distinto, di preservare l'autonomia dell'organo costituzionale parte della controversia. In definitiva, per i profili sin qui esaminati, gli organismi di autodichia non

⁸⁵⁵ Come nota A. Saccomanno, *La Corte costituzionale fra organizzazione e procedimento. Principi, norme e regole di organizzazione*, Rimini, Maggioli Editore, 1997 p. 141, «il principio dell'autodichia, nel momento stesso in cui consente una coincidenza fra giudice e parte del processo, non sembra sia assistito da quelle garanzie che sono proprie della funzione giurisdizionale».

⁸⁵⁶ Sul principio e sulla sua validità V. Andrioli, *Il Ministro-giudice: la Costituzione della Repubblica (nota a Cass., Sez. un., 17 aprile 1956, n. 1141)*, in *Il Foro italiano*, I, 1956, pp. 683-692

⁸⁵⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. secondo cui «[e]merge perciò un problema nella corrispondenza tra i componenti degli organismi di giustizia interna delle Camere e l'organo costituzionale che è parte nella causa. Anche il fatto che i membri di quegli organismi rimangano in carica esattamente per la durata della legislatura potrebbe far presumere che essi siano in qualche modo legati agli indirizzi politici portati avanti dall'organo costituzionale di cui fanno parte e dei cui atti sono chiamati a decidere. Non si può trascurare, infine, come la nomina dei componenti dei fori domestici spetti proprio al Presidente della Camera e a quello del Senato. I motivi di criticità appena indicati non si pongono alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale, ove i componenti degli organismi di giustizia domestica, che durano in carica per un periodo inferiore alla durata dei rispettivi organi costituzionali, sono per intero magistrati, non appartenenti all'organo costituzionale dove svolgono funzioni giudicanti e nominati da parte di soggetti ad esso estranei (nello specifico, il presidente degli organi giurisdizionali esterni da cui provengono)».

⁸⁵⁸ Come affermato, ex multis, da C. cost., 8 giugno 1981, n. 100, il dettato costituzionale richiede, rispetto ai giudici, «che non possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell'adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione» (pt. 7 del "Considerato in diritto"). Anche la Corte EDU richiama frequentemente il principio secondo cui "justice must not only be done; it must also be seen to be done".

⁸⁵⁹ S. Galdieri, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia*, cit. p.4

⁸⁶⁰ Cass. civ., SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18265 e Cass. civ., SS.UU., ord. 8 luglio 2019, n. 18266

soddisferebbero i requisiti di terzietà, imparzialità e indipendenza previsti come «valori, costituzionalmente vincolanti, che attengono a tutte le giurisdizioni»⁸⁶¹.

In linea con le critiche appena esposte, ma sviluppando argomenti diversi, un secondo orientamento interpretativo avrebbe escluso la possibilità di proporre ricorso in Cassazione ex art 111 co 7 Cost., partendo dalla considerazione che l'autodichia non costituisce affatto una forma di giurisdizione.⁸⁶²

Da tale premessa, è stata fatta discendere la conseguente inammissibilità del ricorso ex art. 111, comma 7, Cost., il quale limita espressamente tale rimedio alle «sentenze» pronunciate da «organi giurisdizionali ordinari o speciali» per «violazione di legge».

Secondo questa prospettiva, l'art. 111 Cost., pur avendo introdotto una nozione sostanzialistica e non formale di sentenza al fine del proprio controllo⁸⁶³, idonea a ricomprendere non soltanto i provvedimenti espressamente qualificati come tali, ma in generale tutti gli atti con contenuto decisorio, capaci di incidere in via definitiva sui diritti soggettivi e suscettibili di passare in giudicato⁸⁶⁴, richiede comunque che tali atti abbiano la natura di provvedimenti giurisdizionali in senso proprio. Tale natura richiede, come requisito minimo e indefettibile, la terzietà del giudice, che difetta per definizione in ogni forma di giustizia domestica, essendo i fori interni organi inseriti all'interno della struttura cui appartengono. Ne deriva che gli atti di autodichia, pur avendo carattere decisorio, devono considerarsi provvedimenti provenienti da un organo non qualificabile come giudice e, pertanto, non suscettibili di essere sottoposti al controllo di legittimità della Corte di cassazione.⁸⁶⁵

Proprio questa impostazione è stata avallata dalla Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 262 del 2017, ha definitivamente escluso la possibilità di ricorrere in Cassazione avverso le decisioni degli organi di autodichia. La Consulta ha motivato tale esclusione sottolineando come tali organismi

⁸⁶¹ C. cost., 23 luglio 1987, n. 278, pt. 3 del "Considerato in diritto", la quale specifica che «[t]ali principi non attengono alla giurisdizione ordinaria ma al concetto stesso "generale" di giurisdizione: sicché, organi o procedimenti disciplinati in violazione dei predetti principi non possono qualificarsi né "ordinari" né "speciali" in quanto, ancor prima, non costituiscono organi o procedimenti "giurisdizionali"».

⁸⁶² Cass. civ., S.U., 27 maggio 1999, n. 317, in Giust. civ., 1999, p. 2629; Cass. civ., S.U., 19 novembre 2002, n. 16267, in Giust. civ., 2003, p. 2428, con nota di F. Basilica, *Il punto delle Sezioni unite sulla c.d. giurisdizione domestica del Senato*, in *Giustizia civile*, n. 11, 2003, pp. 2430-2435.

⁸⁶³ E.T. Liebman, *Manuale di diritto processuale civile*, vol. I, Milano, 1984, p. 32.

⁸⁶⁴ Cass. civ., S.U., 30 luglio 1953, n. 2593, in Foro it., 1953, I, c. 1240. In altri termini, per decisorietà della sentenza si intende «l'idoneità alla risoluzione di una controversia in ordine a diritti soggettivi o status», mentre per definitività si intende «l'inesistenza di rimedi diversi dal ricorso ex art. 111 Cost.». Così, A. Andronio, *Art. 111*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, UTET, 2006, p. 2121.

⁸⁶⁵ In questa decisione la Cassazione sembra dare preminente rilievo alla posizione degli organi nel sistema costituzionale, del tutto estranea all'ordine giurisdizionale rispetto al quale solo può operare l'art. 111 Cost. Ulteriori indicazioni in F.S. Cantella, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, cit., p. 1162 S.; A. D'Andrea, *Autonomia costituzionale*, cit., 186 ss.; G. Pelella, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati* cit., p. 254 ss.; G. Buonomo, *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, n. 5-6, parte I, 2013.

non siano riconducibili alla categoria dei giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.⁸⁶⁶, ma debbano essere considerati «organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale»⁸⁶⁷. In questa prospettiva, l'autodichia viene così qualificata come attività soltanto «oggettivamente giurisdizionale»⁸⁶⁸, ma non attribuibile a veri e propri giudici, con la conseguente preclusione del ricorso per cassazione. Perciò, gli organi domestici, pur esercitando una funzione oggettivamente assimilabile a quella giurisdizionale, non possono essere qualificati come giudici speciali ai sensi dell'art. 102 Cost., trattandosi di organi interni destinati unicamente a garantire l'autonomia dell'istituzione di appartenenza.⁸⁶⁹

Il quadro si complica se si guarda alla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che, con la sentenza *Savino* del 2009, ha ritenuto i procedimenti di autodichia conformi all'art. 6 CEDU, valorizzandone il carattere decisorio senza richiedere che l'organo fosse formalmente giurisdizionale⁸⁷⁰. La Corte, infatti, ha ammesso l'applicabilità dell'art. 6 anche a soggetti di natura amministrativa che esercitano funzioni oggettivamente giurisdizionali. Emblematico è il caso del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, considerato dal Consiglio di Stato, nella prospettiva europea, equiparabile a una decisione giudiziale, in quanto tale equiparabile alla decisione di un giudice⁸⁷¹. Applicando questo ragionamento agli organi di autodichia, è evidente che i loro atti presentino un contenuto decisorio, volto a risolvere una controversia, con lo scopo di dichiarare il diritto nel caso concreto,⁸⁷² tra dipendente e amministrazione interna, così da garantire il rispetto dell'art. 6 CEDU. Tuttavia, da tale carattere decisorio non può derivare il riconoscimento della natura propriamente giurisdizionale dei fori domestici⁸⁷³.

Sul fronte interno, infatti, le Sezioni Unite della Cassazione hanno mostrato posizioni non sempre univoche. Con le ordinanze gemelle nn. 18265 e 18266 del 2019, la Corte ammettendo la

⁸⁶⁶ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.4 del "Considerato in diritto"

«Non essendo stati configurati gli organi di autodichia quali giudici speciali, avverso le loro decisioni non sarebbe neppure configurabile - come richiesto in via subordinata dalla ricorrente - il ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost.»: C. cost., n. 262/2017, pt. 7.4 del "Considerato in diritto"

⁸⁶⁷ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.4 del "Considerato in diritto".

⁸⁶⁸ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.4 del "Considerato in diritto".

⁸⁶⁹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁷⁰ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁷¹ Così C. cost., 9 febbraio 2018, n. 24, pt. 4.2 del "Considerato in diritto", nel riportare la posizione sposata dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato quale giudice rimettente. Sulla pronuncia, v. la nota di F.G. Scoca, *Decisione del ricorso straordinario e giudicato (nota a Corte cost., 9 febbraio 2018, n. 24)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2018, pp. 247-257 che aderisce alla ricostruzione dell'istituto in termini di «rimedio giustiziale amministrativo» (ivi, 249 s.).

⁸⁷² Cfr. F. Benvenuti, *Autotutela (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, pp. 537-556.

⁸⁷³ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

proponibilità del regolamento preventivo di giurisdizione, ex art. 41 c.p.c.,⁸⁷⁴ ha escluso che, con riferimento ai procedimenti di autodichia potesse configurarsi un «difetto assoluto di giurisdizione», optando invece per un difetto relativo, legato ai conflitti con i giudici comuni. Tale sconfinamento dell'attività decisoria dei fori domestici, che la Cassazione ritiene sindacabile attraverso il regolamento preventivo di giurisdizione⁸⁷⁵ come testualmente affermato da Cass. SS.UU., ord. n. 18265/2019: «è da escludere che possa parlarsi di "difetto assoluto di giurisdizione", dato il carattere sostanzialmente giurisdizionale dal punto di vista oggettivo riconosciuto dalla Corte costituzionale alle funzioni svolte dagli organi di autodichia nell'esame delle controversie loro attribuite».

In altre parole, nel 2019 la Cassazione ha ritenuto che i fori domestici non fossero del tutto estranei alla giurisdizione e che, pertanto, non potesse parlarsi di una radicale assenza della stessa. Tuttavia, questa conclusione sembrava fondata su un richiamo non risolutivo alla sentenza n. 262/2017⁸⁷⁶ della Corte costituzionale, nella parte in cui parlava di natura «oggettivamente giurisdizionale» delle funzioni degli organi di autodichia.

Come già osservato, tale argomento non è stato decisivo per escludere il difetto assoluto di giurisdizione e, quindi, per affermare la natura giurisdizionale dell'autodichia. La nozione di oggettività giurisdizionale può riferirsi alla funzione decisoria esercitata anche da organi amministrativi, senza che ciò implichi necessariamente la qualificazione dell'organo come giudice in

⁸⁷⁴ Si può però rilevare una certa contraddittorietà tra lo strumento del regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., la cui praticabilità è stata ammessa dalle ordinanze gemelle della Cassazione, e quello del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che, invece, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 120/2014, aveva ritenuto essere la sede in cui «la Corte può ristabilire il confine (ove questo sia violato) tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto» (pt. 4.4 del "Considerato in diritto"). Sembra suggerire una coesistenza dei due strumenti - prospettando «un ventaglio articolato di rimedi» attraverso i quali gli organi costituzionali possono «difendere le proprie attribuzioni» - Cass. civ., SS.UU., n. 15236/2022, pt. 5.5 dei "Motivi della decisione", che ha richiamato, in primo luogo, l'utilizzabilità di «strumenti interni al processo», ossia il regolamento preventivo di giurisdizione («per dirimere subito, finché la causa è pendente in primo grado, l'incertezza») e il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, c. 8, Cost. e dell'art. 110 c. p. a. («per far valere il difetto assoluto di giurisdizione»); in secondo luogo, la possibilità di promuovere il conflitto di attribuzione.

⁸⁷⁵ In realtà nulla dice sulla natura dell'attività decisoria in questione, che in effetti potrebbe essere formalmente amministrativa e aver determinato un'invasione delle competenze del giudice comune (queste sì, formalmente e sostanzialmente giurisdizionali) V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. Inoltre non sarebbe nemmeno dirimente l'esperibilità (in sé) del regolamento preventivo come invece è stato osservato da una certa dottrina, secondo cui «Il]a Suprema Corte, ammettendo il ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., ha implicitamente ricondotto i rapporti tra giudici comune e domestico all'area delle questioni di giurisdizione» M. Sfarzo, *L'autodichia delle Camere parlamentari tra autotutela contenziosa e funzione "obiettivamente giurisdizionale"*, in *Il Processo*, n. 1, 2020, pp. 173-212.

⁸⁷⁶ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. secondo cui « la ricostruzione preclusiva della ricorribilità in Cassazione avverso le decisioni di autodichia, operata dal giudice delle leggi nella sentenza n. 262/2017, contrasterebbe dunque con i principi dello Stato costituzionale di diritto, che esige il rispetto della "grande regola" della difesa giurisdizionale dei diritti è degli interessi legittimi, nonché la certezza e l'unità del diritto, anche come strumento di tutela delle posizioni soggettive».

senso proprio. In effetti, il richiamo prova soltanto che gli organi di autodichia esercitano una funzione decisoria, ma non che possano essere qualificati come organi giurisdizionali.

Non a caso, anche autorità amministrative possono applicare regole e risolvere casi attraverso procedimenti formalizzati. Di conseguenza, l'ammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione non dimostra che si tratti di vera giurisdizione: serve soltanto a verificare che l'autodichia non travalichi i propri limiti, invadendo materie di competenza del giudice comune.⁸⁷⁷

La successiva sentenza n. 15236 del 2022 ha segnato una correzione di rotta. Le Sezioni Unite hanno infatti ammesso la configurabilità del difetto assoluto di giurisdizione⁸⁷⁸, ribadendo che gli organi di autodichia non appartengono all'ordine giudiziario e che, pertanto, l'eventuale sconfinamento dai loro limiti non genera un semplice conflitto relativo di giurisdizione, ma una radicale assenza di giurisdizione.

In sostanza, la Cassazione ha riconosciuto che gli organi di autodichia non sono giudici e che la loro attività non rientra nel sistema della giurisdizione ordinaria: di conseguenza, se essi decidono oltre il perimetro dell'autonomia dell'organo costituzionale, si configura un difetto assoluto di giurisdizione.

In sostanza, se nel 2019 la Cassazione aveva adottato un approccio "inclusivo", ammettendo solo conflitti relativi, nel 2022 ha sposato un'impostazione "escludente", chiarendo che i fori domestici non appartengono all'ordine giudiziario e che le loro decisioni, pur avendo carattere decisorio, non possono essere considerate espressione di giurisdizione in senso proprio.

Alla luce delle considerazioni sin qui svolte, non emergono, né sul piano nazionale né su quello europeo, elementi tali da consentire di affermare in termini assoluti la natura giurisdizionale delle decisioni di autodichia. Anzi, tale qualificazione non appare sostenibile se assunta alla luce della nozione di giudice accolta dalla Costituzione. Resta piuttosto il dato, incontestabile, del carattere decisorio che connota l'autodichia, carattere che, tuttavia, può contraddistinguere anche atti formalmente amministrativi senza che da ciò discenda automaticamente la loro riconduzione alla sfera della giurisdizione.

Tenuto conto degli elementi finora evidenziati è possibile tracciare un bilancio complessivo.

Due sono state, le linee interpretative emerse, le quali, pur muovendo da presupposti diversi, hanno condotto entrambe al medesimo approdo: l'esclusione della ricorribilità in Cassazione ai sensi dell'art 111 comma 7 della Costituzione avverso le decisioni degli organi di autodichia. Da un lato la Cassazione ha prevalentemente ricostruito tale istituto in termini giurisdizionali, arrivando persino a

⁸⁷⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁷⁸ Cass. Civ., SS.UU., n. 15236/2022, pt. 5.5 dei "Motivi della decisione", secondo cui « qualora la controversia sia incardinata presso il giudice amministrativo (nel caso di specie il ricorso era stato originariamente proposto dinanzi al Tar Lazio) - l'organo costituzionale (nel caso de quo, la Camera dei deputati), ove ritenga che la questione debba invece essere riservata alla propria giustizia domestica, può proporre «il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8, e dell'art. 110 cod. proc. amm., per far valere il difetto assoluto di giurisdizione».

qualificarlo come forma di giurisdizione speciale, ritenendo tale lettura la soluzione «meno lesiva»⁸⁷⁹ del dettato costituzionale, pur senza esplorare percorsi alternativi che avrebbero consentito di evitare la compromissione dei principi costituzionali; dall'altro, invece, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 262 del 2017, ha invece escluso in radice la possibilità di attribuire natura giurisdizionale agli organi di autodichia. In entrambi i casi, il risultato pratico è stato quello di circoscrivere la cognizione delle controversie di autodichia entro i confini dei soli organi interni, con la conseguenza che, rispetto al diritto da essi applicato, sarebbe sembrato delinearsi un circuito interpretativo chiuso, interamente interno ai singoli organi costituzionali, i quali sarebbero finiti per collocarsi «al di fuori del perimetro del diritto oggettivo elaborato dall'ordinamento giuridico»⁸⁸⁰ quali «enclave sovrane in seno all'ordinamento dello Stato»⁸⁸¹.

Tali impostazioni, tuttavia, non sono rimaste esenti da rilievi critici in dottrina⁸⁸². È stato infatti sottolineato come la Costituzione nell'indicare in modo tassativo tutte le deroghe possibili al ricorso ex art. 111, comma 7, Cost.⁸⁸³, non menzioni l'autodichia. In questa prospettiva, il fatto che gli organismi di autodichia non appartengano all'organizzazione giudiziaria e non siano inquadrati tra i giudici speciali di cui all'art. 102 Cost. non potrebbe di per sé incidere sulla ricorribilità in Cassazione ex art. 111, c. 7, Cost., sicché, al di fuori delle eccezioni costituzionalmente previste, il ricorso in Cassazione dovrebbe essere sempre ammesso. D'altra parte, lo strumento di cui all'art. 111, comma 7, Cost. presidia un bene supremo dell'ordinamento: l'unità del diritto⁸⁸⁴. Pertanto, escludere dal controllo nomofilattico della Corte di cassazione le controversie concernenti i dipendenti degli organi costituzionali, significherebbe compromettere la stabilità dell'ordinamento generale, che «certamente non può ammettere che l'ermeneusi si svolga in contrasto con il diritto come univocamente

⁸⁷⁹ Per tutte, v. Cass. civ., SS.UU., n. 2546/1986 e n. 2861/1986. Cass. civ., SS.UU., n. 2861/1986: «L'aver poi questa Corte, tra i due [...] orientamenti interpretativi (quello che nega ogni giudice e quello che accorda un giudice) prescelto il secondo, perché suscettivo di offendere meno gravemente (e cioè, eventualmente, soltanto sotto i profili della indipendenza-terzietà ed imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio) i precetti costituzionali contenuti negli artt. 24 e 113 Cost., più specificamente conferma che i rimedi previsti dalle norme regolamentari in questione non hanno natura amministrativa, ma giurisdizionale, essendo le norme stesse attributive di una giurisdizione speciale dell'organo costituzionale». Cass. civ., SS.UU., n. 2546/1986: «i rimedi previsti alle norme regolamentari [disciplinanti l'autodichia] non hanno natura amministrativa, ma giurisdizionale essendo le norme stesse attributive di una giurisdizione speciale dell'organo costituzionale». In senso adesivo, v. anche Cass. civ., SS.UU., n. 14085/2004.

⁸⁸⁰ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 116.

⁸⁸¹ Id., *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 116 s.

⁸⁸² Id., *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 116-118.

⁸⁸³ Deroghe che riguardano, specificatamente: le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra, secondo quanto previsto dal medesimo art. 111, c. 7, Cost.; le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, impugnabili per cassazione per «i soli motivi inerenti alla giurisdizione» ai sensi dell'art. 111, c. 8, Cost.; infine, le sentenze della Corte costituzionale, inoppugnabili ex art. 137 Cost.

⁸⁸⁴ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

interpretato dalla Corte di cassazione nello svolgimento della propria funzione nomofilattica ex art. 360 c.p.c.»⁸⁸⁵

L'esclusione del ricorso in Cassazione, quale «rimedio costituzionalmente imposto», rappresenta infatti nel nostro ordinamento il «nucleo essenziale del "giusto processo regolato dalla legge"» e costituisce pertanto un indefettibile «presidio costituzionale» che «contrassegna il diritto a fruire del controllo di legittimità riservato alla Corte Suprema, cioè il diritto al processo in cassazione»⁸⁸⁶.

La conseguenza immediata di una sua negazione sarebbe pertanto la riduzione significativa della tutela delle parti.⁸⁸⁷ A tali rilievi critici si è contrapposta, come si è visto, la posizione della Corte costituzionale, che nel valorizzare la necessità di sottrarre i regolamenti interni al sindacato del giudice comune aveva sostenuto che un eventuale intervento della Cassazione avrebbe comportato il rischio di un'ingerenza sugli atti espressivi dell'autocrazia⁸⁸⁸, con conseguente pregiudizio per l'indipendenza dell'organo e per il principio di esclusiva soggezione del giudice alla legge (art. 101 Cost.)⁸⁸⁹. È agevole osservare come tale timore non possa resistere innanzi ad un'analisi più approfondita: i rapporti di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali, pur disciplinati da regolamenti interni, restano sostanzialmente rapporti di lavoro, e come tali soggetti agli stessi principi che governano qualsiasi altro rapporto di impiego pubblico. Del resto «" [c]ompito normalmente affidato" alla magistratura e, in modo speciale, alla Corte di cassazione [...] è di interpretare le leggi» e l'«interpretazione della legge, in ogni campo, present [a] sempre problemi identici», cosicché «[s]arebbe erronea [...] una concezione del diritto come diviso in compartimenti stagni, circondati ognuno da solide barriere insuperabili».⁸⁹⁰

In altri termini, ciò equivarrebbe a tollerare il rischio della formazione di giurisprudenze parallele interne agli organi costituzionali, potenzialmente discordanti rispetto alla giurisprudenza comune. Il nodo critico, dunque, non risiederebbe tanto nella natura della giustizia domestica quanto nella sua esclusività, che trasforma gli organi costituzionali in comparti separati rispetto all'ordinamento

⁸⁸⁵ R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit. 14; V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁸⁶ Cfr. C. cost., 28 luglio 2000, n. 395 e C. cost., 9 luglio 2009, n. 207. Del resto, come già evidenziato da C. cost., 11 febbraio 1999, n. 26, l'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti «è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione (sentenza n. 98 del 1965) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto (sentenza n. 18 del 1982)» e di tale diritto fondamentale costituisce parte essenziale l'esperibilità del ricorso per cassazione.

⁸⁸⁷ Rinviene una siffatta «diminuzione di tutela» F.G. Scoca, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, cit. p. 22.

⁸⁸⁸ Riflette su questo profilo F. Dalla Balla, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it*, n. 15, 2018, pp. 2-34 (spec. 11)

⁸⁸⁹ A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit. p. 162

⁸⁹⁰ G. Azzariti, *Giurisdizioni speciali, Corte costituzionale e Magistratura ordinaria*, in *Il Foro italiano*, IV, 1950, pp. 8-12, ora in Id., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 248-255.

generale e immuni dal relativo sistema di garanzie.⁸⁹¹ Non varrebbe, in tal senso, contrapporre l'esigenza di garantire un'indipendenza assoluta degli organi costituzionali contro eventuali intromissioni giurisdizionali esterne, perché ciò significherebbe sacrificare un principio costituzionale espresso in nome di una prerogativa soltanto supposta.

La tutela dell'insindacabilità esterna delle norme interne e dei loro atti applicativi, insieme alle autonome e potenzialmente divergenti "giurisprudenze" domestiche, non può dunque prevalere sul valore fondamentale della certezza e dell'unità del diritto poiché in questo modo gli organismi di autodichia sarebbero sottratti all'indirizzo uniformante, operato dalla Cassazione.⁸⁹² Diversamente, si determinerebbe una «moltiplicazione dei soggetti dotati di nomofilachia in seno all'ordinamento giuridico statale»: anziché dalla Cassazione, la funzione nomofilattica verrebbe esercitata, all'interno degli organi costituzionali, dai rispettivi fori domestici, con possibili indirizzi interpretativi difformi da quelli espressi dalla Suprema Corte⁸⁹³.

Alla luce di tali rilievi critici, occorre allora interrogarsi nuovamente sulle implicazioni delle due contrapposte letture giurisprudenziali. Se, infatti, si aderisse alla prospettiva che nega in assoluto la ricorribilità in Cassazione, l'alternativa non potrebbe ridursi al bivio tra radicale esclusione di ogni forma di giurisdizione e creazione di un giudice speciale: ciò significherebbe ammettere l'esistenza di situazioni giuridiche non azionabili innanzi a un giudice, in aperta violazione degli artt. 24 e 113 Cost., degradando l'autodichia a mero rimedio amministrativo privo di controllo esterno.

Se, per contro, si accogliesse la tesi prevalente della Cassazione, che qualifica gli organi di autodichia in termini giurisdizionali, occorrerebbe allora trarne tutte le conseguenze, evitando l'incoerenza logica di riconoscere la natura giurisdizionale speciale e al tempo stesso sottrarne gli atti al sindacato di legittimità della Corte Suprema. In questo quadro non avrebbe senso parlare di giurisdizione speciale: al più, per ragioni meramente formali, si potrebbe coniare la definizione di «giurisdizione separata o autonoma».⁸⁹⁴ Da qui l'opportunità di percorrere una "terza via": ricondurre l'autodichia

⁸⁹¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁹² Quale soggetto preposto dall'ordinamento ad assicurare «l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge», nonché «l'unità del diritto oggettivo nazionale»: art. 65 del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 ("Ordinamento giudiziario").

⁸⁹³ Ritieni che la negazione della qualità di giudici speciali degli organi di autodichia sia servita a C. cost, n. 262/2017 - sotto il profilo dell'esclusione del sindacato di legittimità della Cassazione ex art. 111, c. 7, Cost. - quale «congegno finalizzato a far sì che gli organi di autodichia possano formarsi la loro giurisprudenza al riparo di qualsiasi condizionamenti to di nomofilachia» F.G. Scoca, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, cit. p. 21. Per P. Calamandrei, *La Cassazione civile*, Milano-Torino-Roma, Fratelli Bocca Editori, 1920 p. 47 i due principi «della unità del diritto positivo nello Stato e della uguaglianza di tutti i cittadini dinanzi alla legge» sono «tra loro connessi e complementari» (ivi, 66), ravvisandosi così nella garanzia della certezza e dell'uniformità del diritto uno strumento di tutela in chiave soggettiva.

⁸⁹⁴ Distingue tra queste due definizioni di autodichia S.P. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 280 s.; secondo l'A. la qualificazione dell'autodichia come ipotesi di "giurisdizione separata" sarebbe immediatamente lesiva dei precetti di cui agli artt. 24 e 113 Cost., ma anche ove essa si qualificasse come ipotesi di "giurisdizione speciale" «risulterebbero comunque violati gli artt. 101, comma 2, e 108, comma 2, Cost., che sanciscono i principi di indipendenza

nell'alveo dei rimedi amministrativi interni, lasciando però in ogni caso al giudice comune il compito di garantire il controllo esterno e l'unità del diritto. In tal modo sarebbe comunque assicurata al dipendente la possibilità di rivolgersi alla giurisdizione ordinaria, ossia allo stesso giudice chiamato a decidere di qualsiasi altra controversia di lavoro nel sistema generale, senza precludere, ove lo ritenga opportuno, l'esperimento preventivo dei rimedi domestici.⁸⁹⁵

4. La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari : tra regolamenti parlamentari, retroattività e contenzioso.

Dopo aver ricostruito il quadro generale dell'autodichia parlamentare, con particolare riferimento alla composizione degli organi interni, alle regole procedimentali, al suo carattere di circuito chiuso rispetto al controllo della Cassazione ex art 111 co. 7 Cost, è utile volgere l'attenzione ad un ambito in cui tali aspetti hanno trovato una delle applicazioni più discusse e significative: la materia dei vitalizi degli ex parlamentari.

La questione dei vitalizi degli ex parlamentari rappresenta infatti un terreno privilegiato per osservare in concreto il funzionamento dell'autodichia e per valutarne i limiti sul piano della tutela giurisdizionale. Le deliberazioni interne con cui gli organi parlamentari hanno disposto la riduzione o la rimodulazione dei trattamenti previdenziali degli ex membri hanno infatti dato luogo a un intenso contenzioso dinanzi ai fori domestici delle Camere, sollevando interrogativi sulla sua compatibilità dell'autodichia con i principi di uguaglianza e di effettività della tutela giurisdizionale.

L'analisi di questo tema consente pertanto di verificare se e in che misura le garanzie procedimentali e la struttura degli organi interni siano in grado di assicurare una protezione adeguata dei diritti soggettivi, specie in presenza di decisioni ad alto impatto politico e sociale.

In Italia, il vitalizio parlamentare, riservato ai deputati, ai senatori e ai consiglieri regionali, consiste in un'erogazione mensile riconosciuta al termine del mandato, subordinata al raggiungimento di determinati requisiti di anzianità nelle cariche elettive.⁸⁹⁶

L'esame del periodo statutario, quale punto di partenza per una riflessione sui vitalizi e, più in generale, sui trattamenti economici post-mandato dei parlamentari e dei consiglieri regionali, potrebbe apparire, a prima impressione, un'indebita digressione. La ragione è evidente: in quell'epoca una simile problematica non si poneva. Una proposta, di carattere pionieristico, di istituzione di una Cassa di previdenza speciale per gli ex deputati, le loro vedove e gli orfani minorenni, avanzata nel

e imparzialità del giudice, e lo stesso art. 24, comma 1, Cost., [...] quando garantisce a tutti un "giudizio" [che] si riferisce alla funzione giurisdizionale così come disciplinata dagli artt. 101 ss. s. Cost».

⁸⁹⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

⁸⁹⁶ E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020, disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

1925 nella fase conclusiva dell'esperienza statutaria, non ebbe infatti seguito⁸⁹⁷. Allo stesso tempo alcune previsioni estremamente circoscritte, come il diritto riconosciuto agli ex deputati con sette legislature di viaggiare gratuitamente su ferrovie e piroscafi sovvenzionati dallo Stato⁸⁹⁸, non poterono certo essere considerate espressive di un principio generale. Tuttavia, anche se l'oggetto della presente indagine non è l'analisi del periodo statutario, uno sguardo a quell'esperienza si rivela comunque utile. Essa consente di cogliere il carattere paradigmatico del vivace dibattito allora sviluppatosi sull'indennità parlamentare, dibattito che presenta tratti di sorprendente attualità e offre spunti utili per illuminare, ancora oggi, alcune questioni di ordine costituzionalistico strettamente connesse al tema dei trattamenti economici post-mandato⁸⁹⁹.

In questa prospettiva, è utile richiamare il divieto sancito dallo Statuto albertino (art. 50) di qualsiasi forma di retribuzione o indennità per i parlamentari, superato attraverso interventi legislativi della Camera (1912) e del Senato (1920), secondo quanto consentito da un regime a Costituzione flessibile. Rispetto a tale esperienza, l'approccio del Costituente del 1948 segna una netta discontinuità formale⁹⁰⁰ e, al tempo stesso, una significativa evoluzione sostanziale.

Sotto questo profilo, l'art. 69 Cost., disponendo che «[i] membri del Parlamento ricevono un'indennità stabilita dalla legge», sancisce il definitivo superamento del principio di gratuità del mandato parlamentare, capovolgendo l'impostazione propria dello Statuto albertino, e, in coerenza con i valori dello Stato democratico, introduce espressamente l'istituto dell'indennità, rimettendo alla legge la disciplina dei suoi aspetti essenziali.

In attuazione di tale disposizione costituzionale, il legislatore intervenne subito, sia con l'art. 1 della legge 9 agosto 1948, n. 1102, sia con gli artt. 1 e 2 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, lasciando comunque ampio spazio agli Uffici di Presidenza delle Camere. E' proprio in questo contesto che si colloca la nascita dei cosiddetti vitalizi, non previsti direttamente dalla legge ma introdotti, con chiara impronta mutualistica, a metà degli anni Cinquanta: nel 1954 al Senato e nel 1956 alla Camera.⁹⁰¹ Proprio in quegli anni, poco dopo la conclusione della prima legislatura repubblicana e con l'inizio

⁸⁹⁷ Si tratta della proposta formulata nel marzo del 1925 dal funzionario della Camera dei Deputati Vincenzo Pasciuto e richiamata da S. Furlani, *Pensione parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, Utet, 1965, pp. 925-926, in Bibliografia del Parlamento – Camera dei deputati, Portale storico, disponibile all'indirizzo: <https://storia.camera.it>

⁸⁹⁸ Previsione ricordata da F. Racioppi, I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Torino, Unione tipografico-editrice, 1909 p. 35.

⁸⁹⁹ Per approfondimenti sul tema: E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

⁹⁰⁰ Sottolineata da A. Gigliotti, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, p. 419 come riportato da E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

⁹⁰¹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

della presenza dei primi ex parlamentari⁹⁰², si registrò infatti l'introduzione formale del vitalizio, attraverso la creazione di due distinte Casse di previdenza: una al Senato (1954) e una alla Camera (1956), successivamente confluite, nel 1960, in un'unica Cassa di previdenza dei parlamentari, poi soppressa. Il passo successivo avvenne nel 1968, quando la materia venne disciplinata in modo organico mediante appositi regolamenti approvati con deliberazioni degli Uffici di Presidenza: il *Regolamento della previdenza per i deputati* e il *Regolamento per la previdenza ed assistenza ai senatori e loro familiari*.⁹⁰³

A livello sistematico è stato sottolineato come la previsione di un trattamento economico per i parlamentari fosse strettamente collegato al principio dell'effettivo accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza, sancito dall'art. 51 Cost⁹⁰⁴.

In termini ancor più sostanziali, l'indennità parlamentare è stata interpretata come strumento funzionale alla realizzazione di tre principi cardine dell'ordinamento: eguaglianza, democraticità e indipendenza⁹⁰⁵. Coerentemente con tale impostazione, l'uso del termine "indennità" da parte del Costituente, pur non privo di ambiguità, deve essere letto in questa prospettiva: esso non si limita a esprimere l'idea di "tenere indenne" il parlamentare dalle conseguenze economiche negative derivanti dall'esercizio del mandato, ma implica la garanzia di un sostegno economico adeguato a consentire a tutti i membri delle Camere di svolgere la funzione in modo libero e dignitoso. Da qui la progressiva evoluzione dell'indennità verso una natura sostanzialmente reddituale, che ha superato il retaggio culturale di matrice pre-costituzionale contrario al riconoscimento di un vero e proprio compenso⁹⁰⁶. In continuità con tale logica il vitalizio, così come l'assegno di fine mandato, rappresentava un coerente sviluppo del principio del pari accesso alle cariche elettive, che costituisce la ragion d'essere dell'art. 69 Cost.⁹⁰⁷. Esso mirava infatti a garantire l'esercizio del mandato parlamentare «libero da

⁹⁰² N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹⁰³ G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto (nota a Cass., Sez. un. civ., nn. 18265 e 18266 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2020, 2 giugno 2020, disponibile in www.osservatorioaic.it

⁹⁰⁴ Per la sottolineatura di questo collegamento, cfr., per tutti, U. Zampetti, *Art. 69*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Camere*, tomo II (artt. 64-69), Bologna-Roma, Zanichelli – Il Foro it. Ed., 1986, p. 241., con espresso richiamo del principio democratico; Anche l'ord. n. 18265 del 2019 delle Sezioni Unite civili della Cassazione ricorda "il ribaltamento" operato dall'art. 69 Cost. rispetto all'esperienza precedente ed il radicamento dell'istituto dell'indennità parlamentare negli articoli 48, 51 e 67 Cost. (pag. 10 della decisione).

⁹⁰⁵ M. Luciani, *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017, 2 ottobre 2017, disponibile in : www.osservatorioaic.it

⁹⁰⁶ E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

⁹⁰⁷ G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari*, cit.

timori anche futuri di difficoltà economiche»⁹⁰⁸ e favorire dunque «l'idea della funzione parlamentare come lavoro a tempo pieno»⁹⁰⁹.

In questa direzione si è espressa anche la Corte di cassazione, che con la recente ordinanza delle Sezioni Unite civili n. 18265 del 2019⁹¹⁰ ha riconosciuto come il vitalizio altro non fosse che «la proiezione economica dell'indennità parlamentare per la parentesi di vita successiva allo svolgimento del mandato», cosicché la sua corresponsione sarebbe «sorretta dalla medesima ratio di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alle cariche di rappresentanza democratica del Paese».⁹¹¹ La Corte di cassazione ha poi spinto tale ricostruzione ad un livello ulteriore, escludendo che, nelle controversie relative al diritto all'assegno vitalizio «l'ex parlamentare possa essere considerato “soggetto terzo” solo perché la sua carica è cessata»⁹¹².

Analogo collegamento tra indennità parlamentare e trattamento post-mandato è stato valorizzato dal parere della Commissione speciale del Consiglio di Stato del 26 luglio – 3 agosto 2018⁹¹³, che giunge alle medesime conclusioni.⁹¹⁴

Va inoltre osservato che dall'impostazione mutualistica iniziale, ispirata alla solidarietà tra parlamentari, il vitalizio ha assunto una connotazione prevalentemente previdenziale, in ragione del progressivo legame tra contributi e trattamento erogato. Peraltro, dopo qualche incertezza giurisprudenziale, la natura sostanzialmente previdenziale del vitalizio è stata riconosciuta da

⁹⁰⁸ U. Zampetti, *Art. 69*, cit., p. 263.

⁹⁰⁹ C. Bologna, *Art. 69*, in R. Bin, S. Bartole (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 2008.

⁹¹⁰ Reperibile in www.cortedicassazione.it. Si tratta di una pronuncia resa in sede di regolamento di giurisdizione su questioni inerenti l'autodichia delle Camere a decidere sulle contestazioni relative alla medesima riforma della disciplina dei vitalizi.

⁹¹¹ Corte di Cassazione, SS.UU. civ., ord. 18265 del 2019.

⁹¹² Cfr. E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit. Come riconosciuto dallo stesso L. Castelli, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, cit. pur propenso a sottolineare “il nesso strutturale” tra vitalizio ed indennità ex art. 69 Cost. (già valorizzato in Id., *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, 2018, p. 346) e quindi favorevole all'impostazione assunta dalla Corte di Cassazione. Con riferimento ai trattamenti di reversibilità a favore dei congiunti di ex parlamentari, l'A. considera prevalente la natura “derivata” di tali trattamenti rispetto a quelli dell'ex parlamentare, pur riconoscendo che “la riconduzione della vedova nel novero dei terzi appare certamente più opinabile”.

⁹¹³ Numero affare 01403/2018; numero spedizione 02016/2018, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it. Si tratta di un parere reso su richiesta del Senato della Repubblica su di una serie di questioni legate alla «riforma della disciplina dei cosiddetti “vitalizi” spettanti ai parlamentari cessati dal mandato».

⁹¹⁴ E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

autorevole dottrina⁹¹⁵ e ha trovato definitiva consacrazione sul piano regolamentare con la riforma del 2012⁹¹⁶.

L'incertezza giurisprudenziale cui si fa riferimento riguarda, in particolare, la sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994. In tale occasione la Corte affermò che tra i vitalizi e le pensioni ordinarie derivanti da rapporti di pubblico impiego non sussistesse «una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitalizio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego».

In questo modo la Corte ha inteso evidenziare la specificità del vitalizio rispetto al modello pensionistico ordinario, pur riconoscendone, in prospettiva evolutiva, la riconducibilità ad un sistema previdenziale obbligatorio di natura pubblicistica.⁹¹⁷

Si tratta di una pronuncia di particolare rilievo, non solo perché preceduta da un'ordinanza istruttoria⁹¹⁸ volta ad acquisire i regolamenti interni di Camera e Senato in materia di vitalizi, ma soprattutto perché avente ad oggetto la questione centrale della legittimità costituzionale del regime fiscale applicabile agli assegni vitalizi parlamentari.

Con la sentenza n. 289 del 1994, infatti, la Corte dichiarò l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., della norma, inserita in una legge di conversione di un decreto-legge (art. 2, comma 6-bis, della legge 27 aprile 1989, n. 154), che equiparava il regime fiscale dei vitalizi dei

⁹¹⁵ L. Ciaurro, *Regime fiscale e natura retributiva dell'indennità parlamentare*, in *Nuovi studi politici*, vol. 27, n. 3, 1997, pp. 103-130, (spec. p. 118) in Bibliografia del Parlamento – Camera dei deputati, Portale storico, disponibile in : <https://storia.camera.it> ove si evidenzia come «la natura previdenziale dei trattamenti rivolti agli ex parlamentari emerge dal sistema nel suo complesso, in particolare dall'obbligatorietà dell'instaurazione del rapporto contributivo, dal fatto che gli oneri siano a carico delle amministrazioni parlamentari, dallo stretto collegamento tra il periodo di contribuzione e l'ammontare degli assegni, dall'esistenza di un trattamento di reversibilità e di un assegno di reinserimento [...]». V. anche A. Gigliotti, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, cit., pp. 431-432.

⁹¹⁶ Si tratta del regolamento interno del Senato approvato con la deliberazione del Consiglio di Presidenza del 31 gennaio 2012 (recante "Regolamento delle pensioni dei Senatori"), così come del regolamento interno della Camera approvato con la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012 ("Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati").

⁹¹⁷ G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 17 settembre 2018, disponibile in : www.rivistaaic.it

⁹¹⁸ Con l'ordinanza n. 294 del 1993, la Corte costituzionale prese atto della documentazione trasmessa dai Presidenti di Camera e Senato, comprendente i regolamenti vigenti e precedenti sulla previdenza parlamentare, lo statuto e i regolamenti della Cassa di previdenza dei deputati, nonché un parere pro veritate del 1991 in materia di contribuzioni al Servizio sanitario nazionale sugli assegni vitalizi. Furono inoltre considerate le modifiche apportate nel 1993 dall'Ufficio di Presidenza della Camera, finalizzate ad avvicinare il vitalizio alle rendite di tipo assicurativo. La Corte osservò che, ai fini della decisione, era pregiudiziale valutare la legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6-bis, della legge n. 154 del 1989, nella parte in cui riconosceva un trattamento fiscale privilegiato (abbattimento al 60% della base imponibile) agli assegni vitalizi di alcune categorie, rispetto al regime ordinario, con possibile violazione degli artt. 3 e 53 Cost.

parlamentari a quello delle rendite vitalizie costituite a titolo oneroso, al fine di concedere ai primi il trattamento privilegiato previsto per le seconde (con la riduzione al 60% della base imponibile)⁹¹⁹. Pur essendo circoscritta al profilo fiscale, la decisione è stata tuttavia interpretata come idonea a superare i dubbi di legittimità sollevati nei confronti della disciplina dei vitalizi per violazione della riserva di legge ex art. 69 Cost.,. Ciò in quanto la Corte, nel riconoscere la specificità del vitalizio rispetto al regime pensionistico ordinario, ha comunque preso atto della sua disciplina regolamentare senza metterne in discussione la compatibilità costituzionale. Ne consegue che la distinzione tracciata tra assegni vitalizi parlamentari e pensioni pubbliche deve essere intesa come una semplice presa d'atto della normativa vigente, e non come l'affermazione che tale assetto costituisse l'unica configurazione ammissibile sul piano delle fonti.⁹²⁰

In definitiva, la pronuncia del 1994, pur riconoscendo la diversità strutturale tra vitalizi e pensioni, non ha precluso un'evoluzione normativa volta a ricondurre i trattamenti parlamentari entro schemi sempre più vicini a quelli pensionistici.

Tale processo emerge chiaramente dalla progressiva disciplina regolamentare, che ha via via attenuato la distanza originaria tra le due fattispecie. Una tappa significativa in tal senso, si colloca nel gennaio 2012, con l'adozione di una disciplina del tutto nuova, sempre mediante regolamenti interni approvati dagli Uffici di Presidenza: il 30 gennaio 2012 venne infatti approvato il "Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati"; il 31 gennaio 2012 il "Regolamento delle pensioni dei Senatori"⁹²¹. Con tali regolamenti non solo è stato introdotto, l'utilizzo dell'espressione "pensionistici"⁹²² per qualificare i trattamenti economici spettanti ai parlamentari cessati dalla carica, ma si è anche stabilito un significativo innalzamento dei requisiti, tanto anagrafici quanto di durata del mandato, per l'accesso al trattamento, oltre al passaggio al sistema contributivo per i parlamentari eletti dal 1° gennaio 2012 in avanti.⁹²³

⁹¹⁹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹²⁰ Id., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹²¹ Id., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹²² "La riforma del 2012 ha così posto una puntuale disciplina del trattamento oltre la fine del mandato, tale da segnare una 'convergenza' ed equiparazione massime rispetto ad un trattamento pensionistico ordinario". Senato della Repubblica – Servizio studi, *Note sull'A.S. n. 2888 "Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali"*, n. 528, XVII legislatura, 2017, p. 12.

⁹²³ S. Mabellini, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice: le dimensioni parallele dello Stato e delle Regioni*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020 disponibile in : <https://giurcost.org>. V., G. Cerrina Feroni, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017, 5 ottobre 2017, disponibile in : www.osservatorioaic.it E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.; G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari*, cit.; N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

Venne inoltre previsto un regime transitorio per i parlamentari già in carica, ai quali venne applicato un sistema *pro rata*, determinato dalla somma della quota di assegno vitalizio definitivamente maturato al 31 dicembre 2011 e di una quota corrispondente all'incremento contributivo relativo agli ulteriori anni di mandato parlamentare esercitato.⁹²⁴

Come è stato efficacemente rilevato, la riforma del 2012 ha così posto una puntuale disciplina del trattamento oltre la fine del mandato, tale da segnarne una equiparazione rispetto ad un trattamento pensionistico ordinario.⁹²⁵

Due ulteriori interventi, di epoca più recente, meritano di essere richiamati. In primo luogo, le delibere del 7 maggio 2015 con cui gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato hanno stabilito la cessazione della corresponsione del vitalizio agli ex parlamentari condannati in via definitiva per una serie di reati considerati di particolare gravità.⁹²⁶

In secondo luogo, la delibera adottata dall'Ufficio di Presidenza della Camera⁹²⁷ dei deputati il 22 marzo 2017, che ha introdotto, sui trattamenti vitalizi, una trattenuta analoga al contributo di solidarietà previsto dalla legislazione a carico delle pensioni più elevate⁹²⁸.

In entrambi i casi, si è trattato di innovazioni che hanno recepito, nell'ordinamento parlamentare, soluzioni già introdotte dal legislatore nell'ordinamento generale: rispettivamente, le ipotesi di incandidabilità sopravvenuta previste dal d.lgs. n. 235 del 2012, la c.d. legge Severino, e il contributo di solidarietà sulle pensioni più alte, dichiarato conforme a Costituzione dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 173 del 2016⁹²⁹. Va però ricordato che la delibera del marzo 2017 è rimasta, fino ad oggi, priva di riscontro al Senato, che ha preferito attendere le decisioni in sede di autodichia degli organi della Camera, determinando così una vistosa e difficilmente giustificabile asimmetria tra i due rami del Parlamento⁹³⁰. Forse, anche alla luce di tale contraddizione, si spiega la scelta compiuta dalla Camera a pochi mesi di distanza, di approvare un disegno di legge volto a legificare pressoché integralmente la disciplina dei vitalizi, riducendo al minimo gli spazi di autonomia camerale⁹³¹.

⁹²⁴ Cfr. G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari*, cit. ; N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹²⁵ Senato della Repubblica – Servizio studi, *Note sull'A.S. n. 2888*, cit.

⁹²⁶ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹²⁷ Si tratta della delibera adottata il 22 marzo 2017. Sulla questione si è pronunciata la sent. n. 213 del 2017, con la quale la Corte costituzionale ha affermato che la disciplina statale «non impone affatto l'applicazione del "contributo di solidarietà"», bensì «demanda all'autonomia degli organi costituzionali di provvedere ad un risparmio di spesa, anche tramite interventi sui trattamenti di quiescenza del proprio personale».

⁹²⁸ Corte cost., sent. n. 173 del 2016.

⁹²⁹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹³⁰ Sull'esigenza di una determinazione omogenea dell'indennità tra i due rami del Parlamento ha da tempo insistito la dottrina: cfr. U. Zampetti, *Art. 69*, cit., p 248

⁹³¹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

In questo contesto, se è vero che l'evoluzione normativa e regolamentare ha progressivamente avvicinato il vitalizio parlamentare ai tratti tipici di un trattamento pensionistico ordinario, resta tuttavia da considerare un diverso e altrettanto rilevante profilo: quello delle fonti chiamate a disciplinare la materia. Si discute infatti se esista una riserva di regolamento ex art. 64 Cost. o se, invece, la materia sia fungibile tra legge e regolamento.⁹³²

Ciò che non può non colpire, sul piano scientifico, è che il nesso tra indennità parlamentare e trattamento post-mandato, riconosciuto e valorizzato tanto nella sua originaria configurazione di "vitalizio", quanto nell'attuale forma di trattamento previdenziale dell'ex parlamentare, trovi un'improvvisa discontinuità sul piano delle fonti chiamate a disciplinare la materia.⁹³³ Tale discontinuità si riflette, in particolare, nel rapporto tra legge e regolamenti parlamentari "minori", con evidenti implicazioni rispetto alla riserva di legge ex art. 69 Cost..

Preliminarmente occorre osservare che, con riguardo alla questione delle fonti normative relative ai vitalizi, la dottrina ha elaborato tre principali orientamenti⁹³⁴. Secondo un primo indirizzo, di carattere più rigoroso, l'ontologica connessione tra vitalizio e indennità, del quale il primo costituirebbe una proiezione futura, imporrebbe di estendere la riserva di legge ex art. 69 Cost. anche alla disciplina dei vitalizi⁹³⁵. Un secondo orientamento, di segno opposto, riconosce invece piena ed esclusiva competenza alla fonte regolamentare nella definizione delle norme concernenti vitalizi e pensioni dei parlamentari⁹³⁶. Vi è infine una terza posizione, intermedia, che interpreta la riserva di legge dell'art. 69 Cost. come mera indicazione di una fonte "preferenziale", la quale non esclude l'intervento dei regolamenti parlamentari, i quali potrebbero arrivare a disciplinare integralmente la materia nei casi in cui la legge, pur costituzionalmente preferita, non provveda (come accaduto, per l'appunto, nel caso del trattamento previdenziale dei parlamentari).⁹³⁷

⁹³² G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹³³ E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

⁹³⁴ G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari*, cit.

⁹³⁵ v. G. Contini, *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Milano, 1971, pp. 106-125, (spec. p. 107) in *Bibliografia del Parlamento – Camera dei deputati*, Portale storico disponibile in : <https://storia.camera.it> ; U. Zampetti, *Art. 69*, cit., p. 264; A. Gigliotti, *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, cit., p. 436.

⁹³⁶ v. J. Rosi, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018, disponibile in: <https://osservatoriosullefonti.it> che richiama G. Tesaro, *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato del 26 settembre 2017, in relazione ai progetti di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Prima Commissione permanente (Affari costituzionali)*, XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 510 del 26 settembre 2017, p. 2, disponibile in: www.senato.it

⁹³⁷ v. N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit. ; G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari*, cit.

In ogni caso, la cesura tra la riserva di legge ex art. 69 Cost., posta a presidio della disciplina dell'indennità parlamentare, e la rimessione ai regolamenti "minori" delle singole Camere il trattamento post-mandato, non solo persiste, ma trova conferma nelle vicende più recenti.⁹³⁸

Va peraltro ricordato che, fin dalla loro istituzione⁹³⁹, i vitalizi parlamentari sono stati disciplinati, con continuità non casuale, dalle fonti interne delle Camere, consolidando così una prassi in tal senso.⁹⁴⁰ Alcuni studiosi, come appena detto, hanno però sollevato dubbi di legittimità costituzionale⁹⁴¹, sostenendo che, essendo il vitalizio strettamente connesso all'indennità parlamentare, la sua disciplina dovrebbe rientrare nella riserva di legge dell'art. 69 Cost. Altri, invece, non condividendo questa impostazione ritengono invece legittimo che siano i regolamenti a occuparsene; ciò in quanto, non essendo contemplati nell'art. 69 Cost., risulterebbero un istituto di pura creazione regolamentare, pertanto non ricadenti nella riserva di legge in esso disposta⁹⁴².

A conferma della complessità del dibattito, può essere qui richiamata, seppur già esaminata in precedenza, la sentenza n. 289 del 1994 della Corte costituzionale. Come già osservato, pur senza affrontare in maniera diretta la questione della riserva di legge e, limitandosi a descrivere le differenze tra assegno vitalizio e pensione, evidenzia come i vitalizi spettanti ai parlamentari cessati dal mandato conservino un regime speciale fondato non sulla legge, bensì sui regolamenti interni delle Camere⁹⁴³. Da un lato, questa decisione è stata interpretata come se la Corte avesse definitivamente eliminato i dubbi di incostituzionalità, riconoscendo nei regolamenti la fonte legittima della disciplina. Dall'altro, però, una simile lettura appare eccessivamente drastica: più realisticamente, la Corte si sarebbe limitata ad una «mera presa d'atto»⁹⁴⁴, della disciplina vigente (i vitalizi regolati dai regolamenti), senza però dire che questo assetto fosse l'unico costituzionalmente corretto⁹⁴⁵.

⁹³⁸ E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

⁹³⁹ Come noto, l'istituzione di una Cassa di previdenza per il Senato e per la Camera dei Deputati è avvenuta con disposizioni dei rispettivi Uffici di Presidenza nel 1954 e nel 1956.

⁹⁴⁰ v. S. Mabellini, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice*, cit che richiama A. Pace, *Parere pro veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità (AP 15-01)*, 18 marzo 2015.

⁹⁴¹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit., p. 5, evidenzia come «nel caso del trattamento economico, vi è, evidentemente, anche il riflesso sulla fiscalità generale» che dà ragione della scelta di «rimettere non alla singola Camera, bensì al legislatore le opzioni di fondo in proposito».

⁹⁴² v., S. Mabellini, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice*, cit che rimanda a M. Ainis, *Parere pro veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità*, 24 marzo 2015 per la riflessione secondo cui i vitalizi, non essendo contemplati dall'art. 69 Cost., costituirebbero un istituto di mera creazione regolamentare e, pertanto, non rientrerebbero nella riserva di legge in esso disposta

⁹⁴³ S. Mabellini, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice*, cit.

⁹⁴⁴ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit., p. 10

⁹⁴⁵ S. Mabellini, *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice*, cit.

Alla luce di tali considerazioni, e, al tempo stesso, volendo offrire un'ulteriore chiave di lettura, non si può trascurare come il vitalizio condivida con l'indennità⁹⁴⁶ ex art. 69 Cost. la stessa ratio giustificativa, in quanto entrambi costituiscono trattamenti economici strettamente connessi all'esercizio del mandato parlamentare, sia esso in corso o già cessato.⁹⁴⁷ Non appare dunque irragionevole sostenere che la riserva di legge prevista dall'art. 69 Cost. debba estendersi anche alla disciplina del sistema previdenziale a favore degli ex parlamentari⁹⁴⁸, tanto più che, tali prestazioni incidono direttamente sulla finanza pubblica⁹⁴⁹. Ciononostante, le Assemblee parlamentari hanno optato per regolare il vitalizio soprattutto mediante atti di autonomia interna, piuttosto che attraverso la legge. Questa scelta, però, non si riduce a una rigida ripartizione di competenze: non mancano infatti casi di «intarsi»⁹⁵⁰ tra le due fonti, secondo una dinamica più vicina al concorso⁹⁵¹ che alla separazione. Tuttavia, anche laddove si assiste a un intricato intarsio fra legge e regolamento, le fonti debbono mantenere piena consapevolezza del proprio ruolo.⁹⁵² In tale prospettiva, si ritiene che non sia possibile definire in astratto i confini rispettivamente assegnati alla legge e ai regolamenti parlamentari, ma che occorra piuttosto guardare al ruolo che il Parlamento svolge, in un determinato momento storico, nella «costituzione vivente»⁹⁵³.

Sulla base di tale considerazione, non si potrebbe infatti ravvisare alcuna violazione costituzionale se il legislatore scegliesse di disciplinare in modo più esteso, o addirittura di rioccupare integralmente, una materia che la Costituzione gli affida solo in «via preferenziale».⁹⁵⁴

⁹⁴⁶ Sull'incerta natura dell'indennità parlamentare, alternativamente ricostruita come rimborso delle spese sostenute durante il mandato ovvero come regolare retribuzione, v., U. Zampetti, *Art. 69*, cit., p. 241 ss., il quale rileva (pag. 244) che «la natura sostanzialmente retributiva dell'indennità parlamentare è resa (...) evidente dall'esistenza per i deputati e i senatori di un vero e proprio trattamento di quiescenza, che viene erogato a carico del bilancio interno di ciascuna Camera, nel quale confluiscono i contributi obbligatori di previdenza trattenuti d'ufficio sulle indennità parlamentari all'atto della loro corresponsione».

⁹⁴⁷ Cfr., U. Zampetti, *Art. 69*, cit., p. 245 ss.; G. Cerrina Feroni, *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, cit.

⁹⁴⁸ Cfr., E. Gianfrancesco, *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, vol. 36, n. 4, pp. 886-889.

⁹⁴⁹ V., U. Zampetti, *Art. 69*, cit., p. 263 ss. In senso analogo, cfr., G. Contini, *Indennità parlamentare*, cit., p. 106 ss.

⁹⁵⁰ Cfr., A. Manzella, *Art. 64*, cit., p. 20 ss.

⁹⁵¹ Al riguardo, N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit. p. 5, che cita, al riguardo, «alcuni casi di efficace, e talvolta persino elegante, coordinamento tra tali fonti. Il primo caso fu quello in materia di parere parlamentare sulle nomine dei vertici degli enti pubblici (legge n. 14 del 1978). Altri ve ne sono stati riguardo alle sessioni di bilancio (legge n. 468 del 1978, e successive modifiche), o anche alle procedure europee (legge n. 86 del 1989).

⁹⁵² G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁵³ Cfr., A. Manzella, *Art. 64*, cit., p. 22. Su questo aspetto, più di recente, cfr., E. Frontoni, *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, 23 luglio 2018, (spec. p. 12ss) disponibile in: www.federalismi.it

⁹⁵⁴ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

Ben diverso, però, sarebbe se il legislatore ordinario arrivasse ad abolire ogni forma di trattamento previdenziale specificamente rivolto ai parlamentari, riducendolo completamente alle regole del pubblico impiego. Una simile soluzione, infatti, equivarrebbe a svuotare di significato l'art. 69 Cost., che riconosce l'indennità parlamentare come istituto autonomo, concepito per garantire un trattamento peculiare, coerente con la natura temporanea e rappresentativa del mandato.

In tale ipotesi, non basterebbe la legge ordinaria: sarebbe inevitabile una revisione costituzionale, volta a modificare o integrare l'art. 69 Cost. con una disposizione che equipari esplicitamente i trattamenti economici e previdenziali dei parlamentari a quelli di una determinata categoria di dipendenti pubblici.⁹⁵⁵

Diverso è il discorso se si guarda al fronte opposto, quello dell'espansione della fonte regolamentare: quanto più i regolamenti parlamentari ampliano il proprio spazio normativo fino a sovrapporsi a quello della legge, arrivando così a incidere anche su soggetti estranei alle forze parlamentari⁹⁵⁶, tanto più emergono criticità legate all'elusione delle garanzie proprie delle fonti primarie, ossia la sottoposizione al sindacato di costituzionalità⁹⁵⁷ e la tutela giurisdizionale.

Sotto questo profilo, la disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari rappresenta un caso esemplare: affidata in via prevalente a regolamenti interni, essa è attratta nella giurisdizione domestica delle Camere, con la conseguenza che le controversie relative alla riduzione, sospensione o ricalcolo dei trattamenti restano sottratte al controllo della giurisdizione ordinaria e devolute in via esclusiva agli organi di autodichia. Non è casuale, in questo senso, la correlazione temporale tra le sentenze nn. 213 e 262 del 2017, con le quali la Corte costituzionale ha definito con chiarezza i confini dell'autodichia parlamentare, ed ha eliminato ogni residua incertezza sulla legittimità costituzionale della giustizia domestica, qualificandola come «razionale completamento dell'autonomia organizzativa» dell'organo parlamentare⁹⁵⁸.

Tale situazione accentua le perplessità circa l'effettività della tutela, specie in relazione a soggetti, come i titolari di trattamenti di reversibilità, che non hanno mai intrattenuto un rapporto diretto con le Camere, ma si trovano comunque vincolati alle decisioni assunte in via regolamentare e giudicate

⁹⁵⁵ Id., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹⁵⁶ Cfr., M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 138; A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 13, per il quale «per evitare una lesione delle posizioni giuridiche dei terzi occorrerebbe configurare le attività degli organi costituzionali coperte da sovranità e supremazia esclusivamente nell'ambito delle scelte e delle valutazioni politiche; soltanto in relazione a questo tipo di attività è possibile ipotizzare una sottrazione al controllo giurisdizionale, che sarebbe incompatibile con la garanzia di libertà di azione conferita al potere politico sovrano»;

⁹⁵⁷ Sulla sottoposibilità al sindacato della Corte costituzionale come connotato caratterizzante la normazione primaria (nello specifico, ai fini dell'idoneità a soddisfare i requisiti della riserva di legge), v., S. Fois, *La «riserva di legge»*. *Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, Giuffrè, 1963; Cfr., inoltre, S.P. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., p. 269 ss.

⁹⁵⁸ G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla «riforma» dei vitalizi parlamentari*, cit.

da organi interni.⁹⁵⁹ Il problema si fa ancor più acuto quando a intervenire non sono i regolamenti approvati in Assemblea, ma i cosiddetti regolamenti “minori”, semplici delibere degli Uffici o Consigli di Presidenza, caratterizzate da un evidente deficit di rappresentatività e di garanzia per le opposizioni.⁹⁶⁰

Chiariti dunque i profili problematici legati alla fonte regolamentare e alla loro connessione con il tema dell'autodichia, occorre tornare al piano delle riforme sostanziali. Innanzitutto occorre rilevare che la riforma del 2012, attraverso l'introduzione del metodo contributivo, considerato generazionalmente più equo e finanziariamente più sostenibile, insieme a un innalzamento dei requisiti anagrafici e di mandato, avrebbe dovuto stabilizzare la disciplina, allineando la posizione degli ex parlamentari a quella dei comuni cittadini. In realtà, è accaduto l'opposto: il vitalizio, anziché uscire dal dibattito pubblico, è diventato sempre più un simbolo dell'«odioso privilegio di casta»⁹⁶¹. La sua origine democratica, volta a garantire un accesso libero e dignitoso al mandato parlamentare, è stata progressivamente oscurata dalla rappresentazione politica e mediatica del vitalizio come un ingiustificato privilegio. Proprio per questo, la questione è stata utilizzata da diverse forze politiche come tema centrale delle loro campagne elettorali⁹⁶².

Su questa spinta, si è giunti nel 2018 a un intervento senza precedenti, volto a ricalcolare retroattivamente i vitalizi concessi con il precedente regime⁹⁶³, applicando i criteri contributivi anche ai periodi già maturati. In particolare, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha approvato la deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018, recante la “Rideterminazione della misura degli assegni vitalizi

⁹⁵⁹ E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

⁹⁶⁰ Tale deficit, già strutturale, è stato aggravato dalle modifiche alla composizione di questi organi, approvate in particolare al Senato nell'ultimo ventennio, che hanno ulteriormente ridotto il peso e la tutela delle minoranze. v., S. Mabellini, *La “controversa questione” dei vitalizi e del loro giudice*, cit che richiama E. Griglio – G. Perniciaro, *Proporzionalità e rappresentatività nell'organizzazione parlamentare. Un caso emblematico: il Consiglio di Presidenza del Senato*, in *Rassegna parlamentare*, 2010, pp. 896 ss. Sul punto, G. Lauricella, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”*, in *ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, , disponibile in: www.forumcostituzionale.it

⁹⁶¹ G. Canale, *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁶² Infatti, è stato osservato che la XVIII legislatura si era aperta con il rilancio della questione della riforma dei vitalizi, caldeggiata in campagna elettorale e cavallo di battaglia di una delle forze politiche, il M5S, componenti le alleanze delle due diverse coalizioni di governo finora avute. Peraltro, “il tema di un incisivo ridimensionamento del trattamento economico susseguente alla cessazione del mandato parlamentare non è nuovo. La centralità che sembra aver acquisito nel dibattito politico attuale è riconducibile a quella idiosincrasia diffusa nei confronti dei cosiddetti privilegi della politica - di cui il vitalizio è diventato simbolo per eccellenza - ostilità crescente che può considerarsi prodotto del “combinato disposto” della crisi della rappresentanza politica e dell'accrescimento delle disuguaglianze sociali causato dalla difficile congiuntura economica”. G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla “riforma” dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁶³ Già vi era stato nella XXVII legislatura un tentativo in tal senso tramite un disegno di legge di iniziativa parlamentare, (c.d. “legge Richetti”) recante Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali, il quale avrebbe previsto l'applicazione del nuovo sistema anche ai titolari di cariche elettive già cessati.

e delle quote di assegno vitalizio dei trattamenti previdenziali pro rata nonché dei trattamenti di reversibilità, relativi agli anni di mandato svolti fino al 31 dicembre 2011”.

Un provvedimento analogo è stato assunto dal Consiglio di Presidenza del Senato con la deliberazione n. 6 del 16 ottobre 2018, con la quale è stata disposta la medesima rideterminazione.

In sintesi, mentre la riforma del 2012 sembrava aver segnato la definitiva stabilizzazione dei vitalizi in chiave previdenziale, le deliberazioni del 2018 hanno riaperto la questione con un intervento retroattivo, dettato più da esigenze politiche e simboliche che da motivazioni strettamente finanziarie. Questa radicale operazione è stata preceduta, alla Camera⁹⁶⁴, da approfondimenti di natura giuridica, volti a rivendicare la prerogativa dell’Assemblea a disciplinare i trattamenti previdenziali dei deputati cessati dal mandato e, soprattutto tecnica, resa possibile dal supporto dell’INPS.

L’Istituto ha infatti elaborato per l’occasione specifici coefficienti di trasformazione del montante contributivo maturato, applicabili anche agli anni anteriori al 1996 e a età inferiori ai cinquantasette anni o superiori ai settanta, coefficienti mai previsti in precedenza dall’ordinamento.⁹⁶⁵

Resta da affrontare il nodo della disciplina retroattiva, ossia quella che incide sui rapporti già in essere, la quale, è certamente quella che nel merito solleva le maggiori perplessità⁹⁶⁶. Una cosa, infatti, è una regolazione con effetti *pro futuro*, anche se peggiorativa; ben diverso è, invece, un intervento che ridetermini retroattivamente emolumenti già in godimento o in corso di maturazione, soprattutto quando introdotto mediante fonte regolamentare⁹⁶⁷.

L’esigenza di porre limiti all’efficacia retroattiva delle leggi si fonda non solo su principi costituzionali, ma anche su «valori di civiltà giuridica posti a tutela dei destinatari della norma» fra i quali «la tutela dell’affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto [...]; la coerenza e la certezza dell’ordinamento giuridico».⁹⁶⁸

La Corte costituzionale ha precisato che, al di fuori della materia penale (art. 25 Cost.), non sussiste un divieto assoluto di retroattività: il legislatore può infatti introdurre disposizioni retroattive, anche di interpretazione autentica, purché sorrette da «motivi imperativi di interesse generale».⁹⁶⁹

⁹⁶⁴ Infatti, l’atto della Camera dei deputati è stato il primo ad essere stato approvato e ha indubbiamente rappresentato il modello di riferimento su cui si sono successivamente basati sia il Senato, sia il Governo nella sua proposta presentata nel disegno di legge di bilancio 2019 riguardante i vitalizi regionali.

⁹⁶⁵ Per approfondimenti si veda: J. Rosi, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi*, cit.

⁹⁶⁶ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹⁶⁷ G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla “riforma” dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁶⁸ Corte costituzionale, sent. n. 397 del 1994, Punto 4 del “Considerato in diritto”

⁹⁶⁹ Fra le tante sentenze della Corte europea dei diritti dell’uomo in cui emerge l’applicazione di tale principio: National & Provincial Building Society, Leeds Permanent Building Society e Yorkshire Building Society c. Regno Unito, Forrer-Niederthal c. Germania, Zielinsky e Pradal e Gonzales c. Francia e SCM Scanner de l’Ouest Lyonnais c. Francia e, con riferimento al nostro Paese, Agrati e altri c. Italia, Maggio c. Italia, Bortesi e altri c. Italia.

Tali interventi risultano dunque ammissibili nella misura in cui siano finalizzati alla salvaguardia di beni o diritti considerati meritevoli di tutela⁹⁷⁰, riconducibili, nella giurisprudenza della Corte EDU, alla appena citata categoria dei «motivi imperativi di interesse generale».

Con riguardo specifico ai trattamenti pensionistici, la Consulta ha più volte affermato che il legislatore può intervenire modificando anche in senso sfavorevole rapporti di durata, purché la misura non si traduca in un «regolamento irrazionale e arbitrariamente incidente sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti»⁹⁷¹. Ne consegue che il principio di affidamento non garantisce un'assoluta intangibilità dei diritti acquisiti, la cui modificabilità è consentita purché avvenga nel rispetto dei criteri di ragionevolezza e proporzionalità⁹⁷². Ciò nondimeno, per evitare un'illegittima compromissione di quello che rappresenta un vero e proprio architrave dell'ordinamento, «elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto», il legislatore è chiamato ad auto-vincolarsi, mantenendo saldo il proprio intervento riformatore ai principi di razionalità e ragionevolezza.⁹⁷³

In particolare, la riduzione di trattamenti pensionistici o equiparati può ritenersi legittima solo a condizione che siano comunque garantiti mezzi adeguati di sussistenza (art. 38, co. 2, Cost.), che sia assicurata una proporzionalità tra la pensione e gli emolumenti percepiti in costanza di rapporto⁹⁷⁴; e che l'intervento sia sorretto da esigenze di contenimento della spesa pubblica, di coerenza con la programmazione finanziaria e di solidarietà interna al sistema previdenziale (Corte cost., sentt. nn. 822/1988, 240/1994, 417/1996, 70/2015, 173/2016).⁹⁷⁵ A ciò si aggiunge un ulteriore fattore rilevante per valutare la legittimità della misura legislativa, rappresentato dal grado di certezza acquisito dalla posizione giuridica incisa: in una scala ideale che va dalla mera aspettativa di diritto fino al diritto soggettivo perfetto, infatti, il principio di affidamento si rafforza progressivamente e, di conseguenza, le ragioni che giustificano una modifica peggiorativa del trattamento devono presentarsi tanto più stringenti quanto più consolidata risulta la situazione giuridica coinvolta.⁹⁷⁶

Tale ricostruzione poggia, in primo luogo, sull'assunto secondo cui le prestazioni di fine mandato siano integralmente assimilabili alle pensioni ordinarie, in virtù di una presunta identità di natura che renderebbe il trattamento «pensionistico» dei parlamentari soggetto ai medesimi principi e vincoli, anche quanto alle modifiche in senso peggiorativo, previsti per le pensioni dei lavoratori comuni.

⁹⁷⁰ Corte costituzionale, sent. n. 349 del 1985, punto 5 del «Considerato in diritto» e sent. n. 103 del 2013, punto 4 del «Considerato in diritto».

⁹⁷¹ Corte cost., sent. n. 349 del 1985, punto 5 del «Considerato in diritto».

⁹⁷² G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla «riforma» dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁷³ Corte cost., sent. n. 349 del 1985, punto 5 del «Considerato in diritto».

⁹⁷⁴ È opportuno precisare, comunque, che il principio di proporzionalità abbia subito nel tempo un affievolimento tale da spingere la Corte a sottolineare che esso «non impone un aggancio costante dei trattamenti pensionistici agli stipendi» (sent. n. 316 del 2010, punto 3.2 del «Considerato in diritto»).

⁹⁷⁵ G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla «riforma» dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁷⁶ Id., *Alcune riflessioni sulla «riforma» dei vitalizi parlamentari*, cit.

Questa impostazione appare ulteriormente avvalorata dal fatto che le riforme regolamentari del 2012 hanno introdotto un sistema integralmente contributivo, favorendo così una piena equiparazione, almeno sul piano formale, tra i due sistemi⁹⁷⁷. Tuttavia, proprio alla luce di tali principi, la retroattività della delibera del 2018, volta a ricalcolare in senso sfavorevole i vitalizi già maturati, suscita rilevanti dubbi di legittimità: essa, infatti, incide su posizioni giuridiche qualificabili come diritti soggettivi perfetti e lo fa mediante criteri tecnici privi di un effettivo fondamento contributivo, con ciò ponendo in discussione il rispetto dei principi di affidamento, ragionevolezza e proporzionalità.⁹⁷⁸

Dal quadro delineato emerge che la legge e, nei limiti in cui possono intervenire, i regolamenti minori, restano liberi di configurare l'istituto secondo scelte diverse, in passato più vicine a un'impostazione mutualistica, oggi chiaramente orientate in senso previdenziale, purché tali scelte non si pongano in contrasto con i principi costituzionali e con gli orientamenti giurisprudenziali, nazionali ed europei, consolidati.

È evidente, in ogni caso, che le norme retroattive sono le più delicate e quelle destinate a generare il maggior contenzioso: di qui la necessità di un'estrema cautela, evitando ripensamenti troppo bruschi, sia nel merito che nella scelta della fonte normativa.⁹⁷⁹

Infine, come prevedibile, le delibere del 2018 hanno dato origine a un ampio contenzioso⁹⁸⁰, accompagnato da un tentativo, poi fallito, di riaprire la questione della giurisdizione, al fine di ottenere un giudizio da parte dei tribunali ordinari. Proprio questo aspetto offre uno spunto significativo di riflessione: coloro che vengono comunemente indicati come beneficiari di un privilegio anacronistico hanno cercato, paradossalmente, di allontanarsi dal foro domestico, tradizionalmente percepito come un foro privilegiato⁹⁸¹, per rivolgersi invece alla giurisdizione ordinaria, ritenuta più neutrale e affidabile⁹⁸².

In definitiva, ciò che colpisce è il rovesciamento prospettico: coloro che l'opinione pubblica indica come destinatari di un privilegio hanno finito per invocare la giurisdizione ordinaria, ritenuta più imparziale, in luogo del foro domestico, spesso percepito come privilegiato.

5. Autodichia e vitalizi: decisioni divergenti di Camera e Senato.

La complessa vicenda legata alla retroattività delle delibere regolamentari del 2018 in materia di vitalizi, uno degli aspetti più controversi dell'intera riforma, ha conosciuto un punto di svolta con la

⁹⁷⁷ Id., *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁷⁸ Id., *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁷⁹ N. Lupo, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari*, cit.

⁹⁸⁰ Sono stati presentati circa 1.400 ricorsi di ex deputati e 700 ricorsi di ex senatori.

⁹⁸¹ Al riguardo sia consentito di rinviare a G. Canale, *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, cit., ove si evidenziava che "il riconoscimento dell'autodichia è inteso dall'opinione pubblica come un odioso e atavico privilegio castale, mentre da una parte, più o meno ampia, del personale dipendente degli organi costituzionali è vissuto come una pesante forma di discriminazione che impedisce il ricorso alle ordinarie autorità giurisdizionali".

⁹⁸² G. Canale, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari*, cit.

decisione n. 272 del 5 luglio 2023 del Consiglio di garanzia del Senato, che ha disposto la cessazione degli effetti della delibera n. 6/2018 a decorrere dal 13 ottobre 2022.

L'intera questione si è sviluppata attorno a due profili centrali: da un lato, la definizione dei limiti della potestà regolamentare delle Camere e la possibilità di sindacare gli atti espressivi di tale potestà; dall'altro, la ragionevolezza di misure retroattive sui trattamenti economici post-mandato dei parlamentari e l'individuazione della sede più idonea per disciplinarli.

La decisione del Consiglio di garanzia senato ha ad oggetto dunque, la riforma dei vitalizi introdotta nel 2018⁹⁸³, quando, con la delibera del Consiglio di Presidenza del Senato (16 ottobre 2018, n. 6) e con l'omologa delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera (12 luglio 2018, n. 14), era stato disposto, con decorrenza dal 1° gennaio 2019, il ricalcolo degli assegni vitalizi e delle quote dei trattamenti previdenziali, anche di reversibilità, relativi agli anni di mandato espletati dai parlamentari fino al 31 dicembre 2011, secondo il metodo contributivo.⁹⁸⁴

L'intervento, motivato dall'esigenza di contenere la spesa pubblica e di eliminare privilegi ritenuti ormai obsoleti⁹⁸⁵, ha tuttavia dato origine ad un vasto contenzioso⁹⁸⁶, con ricorsi presentati da oltre settecento ex senatori, dinanzi alla Commissione contenziosa, organo di autodichia di primo grado del Senato. Questo, ha trovato un primo esito nella decisione della Commissione contenziosa che, accogliendo i ricorsi, ha annullato la delibera n. 6 del 2018 nella parte concernente il ricalcolo dell'ammontare degli importi⁹⁸⁷.

⁹⁸³ In tema v. L. Castelli, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2018, pp. 337 ss.; J. Rosi, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi*, cit.; G. Vasino, *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari*, cit.

⁹⁸⁴ Il processo di revisione del sistema previdenziale parlamentare si è mosso in linea con la più ampia evoluzione del modello pensionistico generale. Quest'ultimo, per lungo tempo, è stato fondato sul criterio retributivo, consolidato con la legge 30 aprile 1969, n. 153, che ancorava la misura della pensione alle ultime retribuzioni percepite dal lavoratore. Con la legge 8 agosto 1995, n. 335, si è avviata la transizione verso un sistema contributivo, completata con il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214. Oggi, dunque, l'importo della pensione è determinato in base ai contributi effettivamente versati durante la vita lavorativa, rapportati a coefficienti che tengono conto, tra l'altro, dell'età anagrafica del soggetto al momento del pensionamento. V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia (a margine della decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato)*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2024, disponibile in: www.osservatoriosullefonti.it

⁹⁸⁵ Alcune considerazioni sul sistema di previdenza sociale in F. Bilancia – S. Civitarese Matteucci, *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Torino, Giappichelli, 2023, p. 370, ove si individua la principale ragione del passaggio al sistema contributivo in una valutazione di carattere finanziario, «considerato che, soprattutto con l'allungamento della vita media, i sistemi solidaristici costano più di quelli mutualistici». Il superamento del previgente sistema, in questa logica, sarebbe stato motivato dall'esigenza di evitare che il crescente disavanzo, provocato da un sistema pensionistico eccessivamente generoso, si riversasse sulle generazioni future.

⁹⁸⁶ Si sofferma sui primi sviluppi della vicenda E.M. Platania, *Vitalizi traditi. La modifica del trattamento previdenziale dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 27/2023, p. 87 ss. disponibile in www.federalismi.it

⁹⁸⁷ Commissione contenziosa del Senato, decisione 30 settembre 2020, n. 660.

Dopo aver riconosciuto la natura previdenziale dei vitalizi, in linea con Cass. civ., SS.UU., ordinanze nn. 18265 e 18266 del 2019 ⁹⁸⁸la Commissione aveva infatti osservato come, sebbene in linea di principio non fosse irragionevole che il legislatore interno, per finalità di pubblico interesse, potesse introdurre modifiche sfavorevoli nei rapporti di durata, nondimeno la delibera n. 6 del 2018 del Consiglio di Presidenza del Senato eccedeva i limiti fissati dalla giurisprudenza costituzionale. In particolare, essa incideva in modo eccessivo su diritti già consolidati, imponendo sacrifici eccessivi a posizioni soggettive di rilievo costituzionale, producendo tagli non proporzionati rispetto al bene pubblico perseguito. ⁹⁸⁹

A ciò si aggiunge un ulteriore profilo tecnico, sul quale la Commissione ha fondato la decisione di annullamento: la delibera del 2018, infatti, prevedeva che il ricalcolo degli importi fosse effettuato moltiplicando il montante contributivo individuale per il coefficiente di trasformazione relativo all'età anagrafica del senatore alla data di decorrenza dell'assegno vitalizio o del trattamento previdenziale pro rata, anziché alla data di entrata in vigore della delibera. ⁹⁹⁰

L'annullamento operato dalla Commissione contenziosa non ha rappresentato l'epilogo della vicenda: l'impugnazione proposta dall'amministrazione del Senato ha infatti determinato un ulteriore scrutinio da parte del Consiglio di garanzia, organo di secondo grado del senato, che si è pronunciato con due pronunce di rilievo antecedenti alla decisione definitiva del 2023.

Con la decisione n. 253/2022, il Consiglio ha confermato l'irrazionalità della delibera, in particolare con riferimento al comma 2 dell'art. 1, che disciplinava le modalità di ricalcolo dei vitalizi secondo il metodo contributivo, definendola «assimilabile quasi ad un errore in un'operazione matematica». ⁹⁹¹

Contestualmente, per evitare un vuoto normativo che avrebbe comportato l'impossibilità di corrispondere i trattamenti, il foro domestico scelse di sostituirsi «alla discrezionalità del legislatore interno» ⁹⁹², elaborando un nuovo sistema di calcolo, modellato sul metodo integralmente contributivo previsto dalla legge regionale siciliana n. 19/2019.

Tale meccanismo, ancorato a parametri anagrafici riferiti al 1° gennaio 2019 (o, per i parlamentari in carica, a data successiva), è stato applicato esclusivamente per il futuro, in linea con l'approccio seguito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 10/2015, così da escludere effetti retroattivi. ⁹⁹³ Successivamente, con la decisione n. 268/2023, ha riconosciuto il diritto degli interessati alla

⁹⁸⁸ Commissione contenziosa del Senato, decisione 30 settembre 2020, n. 660 Pt. 7 dei “*Motivi della decisione*”

⁹⁸⁹ Commissione contenziosa del Senato, decisione 30 settembre 2020, n. 660 Pt. 8 dei “*Motivi della decisione*”

⁹⁹⁰ Sul punto, V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit., che richiama V. De Santis, “*Quel pasticciaccio...*” del ricalcolo dei vitalizi parlamentari: aggiornamento sulle ultime vicende, in *Federalismi.it*, n. 36, 2020, p. 20

⁹⁹¹ Come riporta il Consiglio di garanzia nella decisione n. 272/2023 (pt. 4, “*Svolgimento del processo*”).

⁹⁹² E.M. Platania, *Vitalizi traditi*, cit., p. 98,

⁹⁹³ Cons. gar., n. 253/2022, pt. 5 dei “*Motivi della decisione*”.

corresponsione degli arretrati, ossia delle differenze tra gli importi percepiti e quelli spettanti in base al criterio più favorevole indicato nel 2022⁹⁹⁴.

Un passaggio significativo è stato poi il tentativo del Consiglio di garanzia di sollevare questione di legittimità costituzionale dinnanzi alla Corte costituzionale, avvalendosi della possibilità per gli organi di autodichia di assumere il ruolo di giudici *a quo*, secondo quanto riconosciuto da C. cost., 12 ottobre 2017, n. 213⁹⁹⁵.

L'organo, dubitava infatti, della idoneità delle delibere di Consigli e Uffici di Presidenza, di essere fonti capaci ad disciplinare la materia previdenziale, ritenendo problematica la compatibilità della delibera con i principi costituzionali. Tuttavia, la Consulta, con la sentenza n. 237/2022⁹⁹⁶, aveva dichiarato la questione inammissibile, rilevando che si verteva su un atto normativo, un regolamento minore, «che non è compreso tra le fonti soggette al giudizio operato [dalla] Corte ai sensi dell'art. 134 Cost., e che [...] costituisce, al pari dei regolamenti parlamentari maggiori, espressione dell'autonomia normativa accordata dalla Costituzione alle Camere»⁹⁹⁷. La decisione ha così confermato che spetta agli organismi di autodichia, nella specie al Consiglio di garanzia del Senato, pronunciarsi sulla delibera n. 6 del 2018.

La Consulta, in presenza di questioni di legittimità costituzionale sollevate in via incidentale rispetto a disposizioni regolamentari interne, ha dunque negato la propria giurisdizione «facendo leva ora sulla non assimilabilità dei regolamenti [degli organi costituzionali] ai comuni regolamenti statali, ora sulla impossibilità di riconoscere ad essi la natura di “atti con forza di legge”»⁹⁹⁸. Più esattamente,

⁹⁹⁴ V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit

⁹⁹⁵ Sui contenuti di quest'ultima sentenza v.: L. Brunetti, *Il contributo di solidarietà sulle pensioni degli ex dipendenti non viola l'autonomia dell'organo*, in *Forum di Quaderni costituzionali – Rassegna*, 29 ottobre 2017, disponibile in: www.forumcostituzionale.it; A. Lo Calzo, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, n. 1, 2018, pp. 27-33, (spec. p. 27) disponibile in: <https://giurcost.org>; L. Castelli, *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 1/2018, 21 febbraio 2018, Associazione italiana dei costituzionalisti, disponibile in: www.osservatorioaic.it;

⁹⁹⁶ C. cost., 28 novembre 2022, n. 237, su cui: F.G. Cuttaia, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online*, n. 1, 2023, pp. 137-148, disponibile in: <https://giurcost.org>; A. Lo Calzo, *Regolamenti parlamentari "minori" e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost., 28 novembre 2022, n. 237*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, pp. 233-252, disponibile in: www.osservatorioaic.it; N. Lupo, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2023, pp. 1-13, disponibile in www.nomos-leattualitaneldiritto.it; L. Diotallevi, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 2705-2714.; E. Gianfrancesco, *“Vorrei e non vorrei”. La Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2022, pp. 2696-2705.

⁹⁹⁷ C. cost., n. 237/2022, pt. 5.2.5 del “Considerato in diritto”.

⁹⁹⁸ Come riferisce M. Cecchetti, *Per una rinnovata riflessione sul potere normativo della Corte costituzionale per la disciplina dei propri giudizi*, cit.

l'espressione «atti con forza di legge» sarebbe stata intesa nel senso di limitare il suo sindacato ai soli atti «manifestazione della potestà legislativa secondo l'art. 70 Cost.», risultando così insindacabili i regolamenti degli organi costituzionali, nonostante atti, direttamente o indirettamente, fondati in Costituzione, e perciò essere subordinati a essa.⁹⁹⁹

Chiarita l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale da parte della Corte, il Consiglio di garanzia torna a pronunciarsi nel merito con la decisione n. 272/2023, che rappresenta l'atto conclusivo di questa complessa vicenda.

In apertura, l'organo rileva che¹⁰⁰⁰ «allo stato dei principi esplicitati dal Giudice delle leggi», tutte le fonti normative interne, non essendo soggette al controllo di legittimità da parte della Corte costituzionale e, non potendo, però, essere sottratte ad una simile valutazione, devono necessariamente essere esaminate dagli organi di autodichia «secondo un criterio di scrutinio “diffuso”, cioè non limitato solo all'organo di appello, ma all'intera giurisdizione interna». Un giudizio che, nei contenuti, «può svolgersi secondo la stessa ampiezza di quanto operato dalla Corte costituzionale». In tal senso, la decisione conferma una prassi consolidata, secondo cui i fori interni si considerano gli unici legittimati a verificare la conformità delle norme interne alla Costituzione, ricorrendo, in caso di contrasto con la Carta fondamentale, allo strumento della disapplicazione.¹⁰⁰¹ Lo stesso Consiglio precisa che si tratta di norme interne «solo in senso classificatorio», ma è quantomeno da chiedersi se questa specificazione non serva unicamente a giustificare a parole un sistema che si fonda tutt'oggi su un sostanziale «corto circuito»¹⁰⁰².

Per comprendere la portata di tale criticità, basta richiamare la sentenza n. 120 del 2014,¹⁰⁰³ menzionata dalla decisione in commento: con essa la Corte costituzionale ha escluso che i regolamenti parlamentari possano essere considerati “norme interne” in senso stretto, riconoscendoli come fonti dell'ordinamento generale, «produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni

⁹⁹⁹ Come nota P. Perlingieri, *Funzione giurisdizionale e costituzione italiana*, cit., p. 222

¹⁰⁰⁰ Consiglio di garanzia del Senato, decisione n. 272/2023, pt. 1, “*Svolgimento del processo*” da cui sono tratti i tre virgolettati riportati di seguito nel testo.

¹⁰⁰¹ Su questo profilo si sofferma diffusamente A. Lo Calzo, *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale*, cit., p. 248 ss.

¹⁰⁰² L'espressione è di M. Manetti, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere assoluto di auto-normazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2022, p. 540. la quale riferisce il «corto circuito» proprio alla pronuncia della Corte costituzionale 9 maggio 2014, n. 120.

¹⁰⁰³ Fra i molti commenti, v.: F.G. Scoca, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit.; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2014, pp. 2103-2110; P. Passaglia, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2014, pp. 2110-2118; G. Malinconico, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, n. 2, 2014, pp. 1-18; R. Ibrido, «*In direzione ostinata e contraria*» cit E. Griglio, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, pp. 1-21.

interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali». ¹⁰⁰⁴ Tuttavia, dopo il passaggio appena ricordato, la Corte ha proseguito «come se nulla fosse»¹⁰⁰⁵ osservando che la protezione dell'area di indipendenza e libertà parlamentare non attiene soltanto all'autonomia normativa, «ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari “e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare” (sentenze n. 379 del 1996 e n. 129 del 1981)»¹⁰⁰⁶. Ne deriva una situazione paradossale: sebbene i regolamenti parlamentari debbano essere interpretati in coerenza con la Costituzione, nessun organo estraneo al Parlamento può sindacarne l'osservanza, con la conseguenza che il giudizio sulla legittimità costituzionale delle norme interne, come quelle relative ai vitalizi, resta riservato ai soli organi domestici. L'insindacabilità esterna della disciplina regolamentare, dunque, non si limita a produrre norme “interne” solo in senso classificatorio, come sostiene il Consiglio di garanzia¹⁰⁰⁷, ma finisce per perpetuare un sistema separato dall'ordinamento generale. Quanto detto mostra come l'intera decisione del Consiglio di garanzia si fondi su un presupposto: l'esclusiva competenza del foro domestico a scrutinare la conformità delle norme interne alla Costituzione, principio riconosciuto anche dalla giurisprudenza costituzionale ma non privo di profili critici. Tale affermazione, che nella struttura della decisione costituisce solo una premessa introduttiva, appare infatti carica di implicazioni problematiche. Si manifesta, in particolare, la difficoltà di conciliare un simile assetto con i principi generali che governano il controllo di costituzionalità nel nostro ordinamento, imperniato sull'unicità della giurisdizione costituzionale, come ribadito dalla Corte costituzionale nella sentenza 9 marzo 1957, n. 38, secondo cui «l'art. 134 della Costituzione ha istituito la Corte costituzionale come unico organo della giurisdizione costituzionale»¹⁰⁰⁸.

Chiarito questo aspetto procedurale, che costituisce il fondamento logico della decisione e, al tempo stesso, ne evidenzia i principali nodi critici, è ora possibile esaminare il cuore della pronuncia: le motivazioni che hanno condotto il Consiglio di garanzia a dichiarare la cessazione degli effetti della delibera n. 6/2018.

Con la decisione definitiva n. 272/2023, il Consiglio di garanzia ha ribadito l'irrazionalità della delibera del 2018, richiamando sia il parere del Consiglio di Stato del 2018¹⁰⁰⁹, secondo cui ogni intervento sui vitalizi deve essere razionale, non arbitrario e fondato su un interesse pubblico

¹⁰⁰⁴ C. cost., n. 120/2014, pt. 4.2 del “*Considerato in diritto*”.

¹⁰⁰⁵ M. Manetti, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere assoluto di auto-normazione* cit., p. 541.

¹⁰⁰⁶ C. cost., n. 120/2014, pt. 4.3 del “*Considerato in diritto*”.

¹⁰⁰⁷ Consiglio di garanzia del Senato, decisione n. 272/2023, pt. 1, “*Svolgimento del processo*”

¹⁰⁰⁸ C. cost., 9 marzo 1957, n. 38, pt. 2 del “*Considerato in diritto*”.

¹⁰⁰⁹ Cons. St., Sez. I, 26 luglio 2018, n. 2016.

adeguato¹⁰¹⁰, sia il contributo offerto, nella fase antecedente alla delibera del 2018, dall'audizione del Presidente dell'INPS Tito Boeri. Quest'ultimo aveva denunciato l'insostenibilità del sistema per mancanza di copertura contributiva e trasparenza, elementi che mettevano in discussione il principio di equità e il cosiddetto patto intergenerazionale su cui si fonda il sistema previdenziale¹⁰¹¹.

In tale contesto, osserva il Consiglio di garanzia nella decisione n. 272/2023, la reiterata omissione di un'accurata verifica della metodologia da applicare per il ricalcolo degli importi aveva condotto il Consiglio di Presidenza, nell'adottare la delibera n. 6/2018, «ad una riduzione dei vitalizi secondo un criterio di cui si è denunciata la palese irrazionalità»¹⁰¹². L'organo domestico sottolinea, inoltre, che la valutazione del bilanciamento tra esigenze di contenimento della finanza pubblica e tutela dell'affidamento dovrebbe spettare ad organi direttamente o indirettamente rappresentativi della volontà popolare, e non a un organo interno¹⁰¹³. Poiché, nel caso di specie, le sedi competenti (Consiglio di Presidenza o Parlamento) non hanno esaminato la metodologia di calcolo, il foro domestico richiama il criterio da esso stesso individuato nella decisione n. 253/2022, precisando che, in attesa di un intervento delle Camere, «tale metodo non può che sopravvivere fin quando non sopravviva la legislatura a cui questo Consiglio di garanzia pertiene»¹⁰¹⁴. Di conseguenza, la delibera n. 6/2018 è annullata a far data dal 13 ottobre 2022, contestualmente stabilendosi che dal 1° gennaio 2019 sino al 12 ottobre 2022 i trattamenti previdenziali siano erogati secondo il criterio provvisorio indicato dal Consiglio di garanzia, mentre dal 13 ottobre 2022 l'erogazione riprenda secondo i modelli di calcolo antecedenti alla delibera stessa.

Particolarmente significative sono le argomentazioni addotte a sostegno di tale conclusione, fondate non solo su una «valutazione complessiva» della vicenda, ma soprattutto sulla consapevolezza che il foro domestico non possa «sostituirsi ad organi direttamente o indirettamente rappresentativi, sì da divenire non più giudice della materia, ma legislatore di essa».¹⁰¹⁵ Questa affermazione ha riaperto il dibattito sulla tenuta del sistema di autodichia e sulla sua compatibilità con i principi di imparzialità del giudice e di separazione dei poteri¹⁰¹⁶, posto che la giurisdizione interna delle Camere è esercitata da organi composti da parlamentari nominati all'inizio della legislatura dai Presidenti delle rispettive

¹⁰¹⁰ Cons. St., Sez. I, parere 18 ottobre 2018, n. 2016, punto 7 (“Secondo quesito: i profili di costituzionalità”), secondo cui «solo allorché la nuova disciplina [fosse stata] razionale e non arbitraria, non pregiudic[ando] in modo irragionevole la situazione oggetto dell'intervento e sussist[endo] una causa normativa adeguata e giustificata da un'inderogabile esigenza di intervenire o da un interesse pubblico generale», richiamato dal Consiglio di garanzia del Senato nella decisione 5 luglio 2023, n. 272, pt. 1, “Motivi della decisione”.

¹⁰¹¹ V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit

¹⁰¹² Consiglio di garanzia del Senato, decisione n. 272/2023, pt 1 dei “*Motivi della decisione*”.

¹⁰¹³ V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit

¹⁰¹⁴ Consiglio di garanzia del Senato, decisione n. 272/2023, pt 1 dei “*Motivi della decisione*”.

¹⁰¹⁵ Consiglio di garanzia del Senato, decisione n. 272/2023, pt 1 dei “*Motivi della decisione*”.

¹⁰¹⁶ V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit

Assemblee e in carica per l'intera durata del mandato parlamentare. Il che potrebbe far presumere che essi siano in qualche modo legati agli indirizzi politici portati avanti dall'organo costituzionale di cui fanno parte e dei cui atti sono chiamati a decidere.

In questa prospettiva, il foro domestico difficilmente potrebbe essere , e persino apparire,¹⁰¹⁷ realmente terzo, gravando su di esso «l'ombra dell'immedesimazione organica»¹⁰¹⁸.

Tale immedesimazione organica ha alimentato dubbi sulla terzietà e sull'effettività della tutela giurisdizionale, come hanno dimostrato le polemiche mediatiche seguite dalle dimissioni della senatrice Evangelista¹⁰¹⁹ dalla Commissione contenziosa del Senato, organo di autodichia di primo grado, motivate dalla percezione di una vicinanza tra alcuni componenti della stessa e un ricorrente , poi ritiratosi dal giudizio. Secondo alcune ricostruzioni, tale scelta sarebbe stata altresì il frutto di una valutazione politica, trattandosi di una parlamentare appartenente alla forza che più aveva sostenuto la riforma dei vitalizi, preoccupata per il probabile orientamento favorevole della Commissione rispetto ai ricorsi presentati.

La situazione si aggravò con la diffusione, a inizio 2020, di indiscrezioni giornalistiche che anticipavano l'accoglimento dei ricorsi ancora prima della nuova camera di consiglio fissata per il mese di febbraio¹⁰²⁰. A ciò si aggiunsero le perplessità suscitate dall'astensione¹⁰²¹ del presidente della Commissione, sen. Caliendo, in quanto potenziale beneficiario dei vitalizi, circostanza che condusse alle dimissioni dei membri supplenti. Di fronte a tali tensioni, la Presidente del Senato ritenne necessario rivolgere un invito a tutti i componenti del foro domestico affinché riflettessero sull'opportunità di proseguire nel loro incarico, al fine di garantire la terzietà e l'imparzialità dell'organo giudicante¹⁰²².

¹⁰¹⁷ Come affermato, *ex multis*, da C. cost., 8 giugno 1981, n. 100, il dettato costituzionale richiede, rispetto ai giudici, «che non possa fondatamente dubitarsi della loro indipendenza e imparzialità nell'adempimento del loro compito. I principi anzidetti sono quindi volti a tutelare anche la considerazione di cui il magistrato deve godere presso la pubblica opinione» (pt. 7 del “*Considerato in diritto*”). Pure la Corte EDU richiama frequentemente il principio secondo cui “*justice must not only be done; it must also be seen to be done*”. Tra le altre, Corte EDU, 17 gennaio 1970, *Del- court c. Belgio* e 15 ottobre 2009, *Micallef c. Malta*, nonché, con specifico riferimento al concetto di «apparenza di indipendenza», Corte EDU, 15 settembre 2015, *Tsanova-Gecheva c. Bulgaria*, § 106 e Corte EDU, Gr. Cam., 6 novembre 2018, *Ramos Nunes De Carvalho e SA c. Portogallo*, § 144.. In tema, per tutti, V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit che rimanda a S. Mirate, *L'indipendenza e l'imparzialità del giudice amministrativo. Un'analisi problematica fra diritto interno e giurisprudenza CEDU*, in G. Piperata, A. Sandulli (a cura di), *Le garanzie delle giurisdizioni. Indipendenza e imparzialità dei giudici*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, p. 70 ss.

¹⁰¹⁸ S. Galdieri, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia*, cit.

¹⁰¹⁹ Si veda l'articolo di A. Evangelista, *Dimessa perché il clima non era più sereno. I vitalizi sono più alti dei contributi versati*, in *Il Dubbio*, 7 novembre 2019, p. 14, citato in V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit.

¹⁰²⁰ Cfr. *Ricorsi sui vitalizi, la storia della commissione della discordia al Senato*, in *ilsole24ore.com*, 4 febbraio 2020, ove si richiamava «un articolo del *Fatto Quotidiano* del 30 gennaio» che aveva «parlato di una sentenza già scritta, senza nemmeno aspettare la camera di consiglio del 20 febbraio».

¹⁰²¹ Si vedano al riguardo i due comunicati stampa del 30 gennaio e del 4 febbraio 2020, reperibili sul sito www.senato.it

¹⁰²² A.P., *Senato della Repubblica*, XVIII Legislatura, sed. n. 187, 5 febbraio 2020, p. 82 s. (resoconto stenografico).

La vicenda dei vitalizi parlamentari, culminata nella decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato restituisce quindi l'immagine di «giudici non giudici o, meglio, in taluni casi, giudici “politici”»¹⁰²³, contigui all'interesse dell'organo costituzionale e strutturalmente incardinati al suo interno.¹⁰²⁴ Parallelamente, la qualificazione dei regolamenti minori in materia di vitalizi come fonti escluse dal giudizio della Corte costituzionale ex art. 134 Cost. mette a rischio l'unità dell'ordinamento, separando le Camere dall'ordinamento generale e sottraendole alla legalità costituzionale. Il nodo critico risiede proprio in questa separatezza: l'autonomia organizzativa delle Camere e la loro capacità di autonormarsi per regolare la propria attività non dovrebbe infatti implicare una frattura rispetto all'ordinamento generale, il cui diritto dovrebbe poter trovare applicazione anche nell'ordinamento interno. In questa prospettiva, la dicotomia “esterno” - “interno” assumerebbe «un significato puramente descrittivo, tendente a mettere in evidenza la disciplina giuridica di settori diversi»¹⁰²⁵ Viceversa, l'attuale configurazione impedisce alla Costituzione, quale norma fondamentale dell'ordinamento generale, di dispiegare pienamente la propria efficacia. Così intesa, la separatezza «risulta essere contraria ai principi istituzionali che innervano l'odierna forma di Stato»¹⁰²⁶ ed è anzi la stessa Costituzione repubblicana che «non ammette né siffatta separatezza, né, tanto meno, che gli ordinamenti infrastatali costituiscano altrettante monadi affatto impermeabili rispetto all'ordinamento statale»¹⁰²⁷

A tali criticità si aggiunge un ulteriore profilo di natura procedurale, legato al principio della ragionevole durata del giudizio¹⁰²⁸. In alcuni casi, sono stati gli stessi fori domestici a determinare una dilatazione delle tempistiche, circostanza che, alla luce delle peculiarità strutturali dell'autodichia parlamentare, potrebbe essere ricondotta anche a condizionamenti di carattere politico. Non è un caso che in pendenza dei ricorsi degli *ex* parlamentari in materia di vitalizi sia stato denunciato con forza¹⁰²⁹ il rischio di un'«ingiustificata dilatazione dei tempi previsti dai regolamenti per arrivare a sentenza», «senza [...] una qualche fondata giustificazione giuridica», semplicemente sulla base «di una scelta politica» dei componenti degli organismi di autodichia¹⁰³⁰.

¹⁰²³ A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit p.93.

¹⁰²⁴ V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit.

¹⁰²⁵ G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*. cit., p.72

¹⁰²⁶ Id., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*. cit., p.70

¹⁰²⁷ Id., Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*. cit., p.117

¹⁰²⁸ Rileva C. Marzuoli, *Tutela e unità della giurisdizione*, cit., p. 356, che l'idea della ragionevole durata del giudizio è funzionale alla concreta resa della “giustizia” come servizio.

¹⁰²⁹ A. Falomi, *Relazione “Riformare l'autodichia: giudici terzi e imparziali per un Parlamento libero e autorevole”*, 21 dicembre 2020, da cui sono riprese le espressioni virgolettate (*ivi*, 3), citato in V. Campigli, *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia*, cit.

¹⁰³⁰ G. Maestri, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di “vitalizi”)*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2020, pp. 243-284.(spec. p.283) secondo cui «le di- missioni – possibili e

Tutti queste problematiche appena evidenziate potrebbero essere superate mediante l'introduzione di una disciplina legislativa in materia di vitalizi, in quanto una legge sarebbe soggetta al controllo del giudice esterno, secondo il criterio di delimitazione dell'autodichia indicato dalla Corte costituzionale nella sentenza C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262¹⁰³¹, che circoscrive alla giurisdizione interna solo gli ambiti coperti dal potere di autonormazione degli organi costituzionali. Sul punto, la pronuncia n. 237/2022 della Consulta aveva già sottolineato i vantaggi di un'opzione legislativa¹⁰³², richiamando in via analogica il modello delineato dall'art. 69 Cost. in materia di indennità parlamentare.¹⁰³³ Lo stesso auspicio è reiterato dal Consiglio di garanzia¹⁰³⁴, nella decisione n. 272/2023. In tal modo, anziché chiudere la complessa vicenda del ricalcolo dei vitalizi, la decisione sembra riaprirla sul piano politico, invocando un intervento legislativo che consentirebbe, tra l'altro, il sindacato di legittimità costituzionale ex art. 134 Cost. e assicurerebbe uniformità di disciplina per lo status parlamentare.¹⁰³⁵ L'esigenza di un intervento legislativo emerge con ancora maggiore forza alla luce della disparità attuale tra i due rami del Parlamento.

La decisione del Consiglio di garanzia del Senato n. 272/2023 si pone infatti in netto contrasto con l'orientamento seguito dalla Camera dei deputati (17 luglio 2025)¹⁰³⁶: mentre il Senato ha annullato la delibera del 2018 a decorrere dall'ottobre 2022, il Collegio d'appello di Montecitorio, organo di secondo grado della giustizia domestica, ha confermato la delibera n. 14/2018, adottata sotto la

prevedibili in astratto – non possono divenire, in totale eterogenesi dei fini, uno strumento per allunga[re] in modo irragionevole la durata dei procedimenti».

¹⁰³¹ La sentenza C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262 ha ravvisato nell'autodichia lo «svolgimento dell'autonomia normativa» riconosciuta agli organi costituzionali, sull'assunto che siffatta autonomia «non si esauri[sca] nella normazione, bensì comprend[a] – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (pt. 7.3 del “*Considerato in diritto*”). Per la principale dottrina a commento della sentenza, v.: A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit p. 87 ss.; M. Manetti, *Quell'oscuro oggetto del desiderio* cit, p. 2838 ss.; N. Lupo, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, cit., L. Brunetti, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, cit., 204 ss.; G. Barcellona I “*paradisi normativi*” e la grande regola dello Stato di diritto; cit. G. D'Amico, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, cit. ;

¹⁰³² Il che, peraltro, non precluderebbe che le norme regolamentari possano integrare e completare la disciplina di legge, secondo un modello di riserva di legge che potrebbe eventualmente ritenersi anche necessariamente relativa a favore delle fonti di autonomia parlamentare. Sul punto, E. Gianfrancesco, *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative*, cit.

¹⁰³³ Giacché la Corte configura i vitalizi come una «componente essenziale del trattamento economico del parlamentare», che «contribuisce ad assicurare a tutti i cittadini uguale diritto di accesso alla relativa funzione, scongiurando il rischio che lo svolgimento del *munus* parlamentare, che talora si dispiega in un significativo arco temporale della vita lavorativa dell'eletto, possa rimanere sprovvisto di adeguata protezione previdenziale»: C. Cost., n. 237/2022, pt. 5.2.4 del “*Considerato in diritto*”

¹⁰³⁴ Consiglio di garanzia¹⁰³⁴, nella decisione n. 272/2023 Pt. 1, “*Motivi della decisione*” (da cui sono tratti tutti i virgolettati di seguito riportati nel testo).

¹⁰³⁵ C. cost., n. 237/2022, pt. 5.2.4 del “*Considerato in diritto*”.

¹⁰³⁶ *Vitalizi, la lunga battaglia degli ex parlamentari che hanno perso metà dell'assegno*, *La Repubblica*, 17 luglio 2025.

Presidenza Fico, respingendo i ricorsi di circa ottocento ex deputati e riaffermando la legittimità complessiva della riforma, pur con le mitigazioni già introdotte nella precedente legislatura per attenuare gli effetti sui soggetti più anziani.

Ne è derivata una situazione profondamente disomogenea: gli ex senatori, a seguito della decisione del Consiglio di garanzia, hanno visto annullati i tagli introdotti nel 2018, mentre gli ex deputati continuano a subire la riduzione, lamentando un trattamento «irragionevolmente penalizzante» e il fatto che tutti i risparmi derivanti dal taglio dei vitalizi gravino esclusivamente su di loro.

Questo contrasto, oltre a determinare una disparità in una materia sostanzialmente omogenea, evidenzia i limiti strutturali dell'autodichia: fori interni diversi, applicando criteri analoghi di legittimità costituzionale, sono giunti a conclusioni opposte, compromettendo la coerenza del sistema e alimentando il dibattito sull'opportunità di affidare la tutela dei diritti a un circuito chiuso, privo di controllo esterno.

È in questo solco che si colloca la più recente sentenza n. 65/2024 della Corte costituzionale, la quale, pur senza giungere a un superamento radicale dell'autodichia, ha chiarito che essa non può tradursi in una compressione ingiustificata del diritto di difesa né in una lesione del principio di eguaglianza. La Consulta ha ribadito che la legittimità degli organi di autodichia può essere mantenuta solo a condizione che essi garantiscano una tutela effettiva, conforme ai principi costituzionali, evitando che l'autonomia normativa degli organi costituzionali degeneri in arbitrio. La vicenda dei vitalizi, con le opposte decisioni di Camera e Senato, conferma dunque la fondatezza delle preoccupazioni espresse dalla Corte: un sistema chiuso di giurisdizione interna, sottratto a qualsiasi controllo esterno unitario, rischia di produrre esiti incoerenti e disomogenei, in palese contrasto con l'esigenza di certezza del diritto e di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Conclusioni

Il percorso fin qui ricostruito ha mostrato come l'autodichia affondi le proprie radici in una specifica lettura storica dei principi di sovranità e di separazione dei poteri, concepita in origine per assicurare l'indipendenza degli organi costituzionali da ingerenze esterne da parte degli altri poteri pubblici.

Tuttavia, nel contesto della Costituzione repubblicana, «quel che rimane della separazione dei poteri è oggi funzionale ad assicurare un'effettiva tutela giurisdizionale dell'individuo».¹⁰³⁷

In uno Stato costituzionale di diritto, i poteri pubblici sono strumentali all'attuazione dei valori della Carta e alla garanzia dei diritti fondamentali, non alla tutela autoreferenziale delle proprie prerogative. Non a caso, la giurisprudenza costituzionale ha ricondotto il diritto alla tutela giurisdizionale non soltanto all'art. 24 Cost., ma persino all'art. 2, qualificandolo come diritto inviolabile dell'uomo, il cui rispetto costituisce parametro supremo dell'ordinamento¹⁰³⁸.

In questa prospettiva si colloca la sentenza n. 65 del 2024 della Corte costituzionale, che segna un vero punto di svolta: essa chiude il cerchio aperto con la pronuncia n. 120 del 2014, completando il progressivo ridimensionamento dell'autodichia, che non è più concepita come una garanzia di indipendenza, ma come un regime eccezionale e circoscritto.

La Corte costituzionale, respingendo l'impostazione basata sulla tradizionale diffidenza verso il controllo esterno, definito come « incompatibil[e] con la *ratio* di tutela dell'indipendenza e del libero ed efficiente svolgimento delle funzioni dell'organo costituzionale»¹⁰³⁹, ha ribadito che le esigenze di tutela degli interessi legittimi comportano sempre «significative limitazioni dei poteri pubblici con i quali si trovino a interagire»¹⁰⁴⁰, anche quando si tratti di organi costituzionali. Allo stesso tempo ha statuito che sono «fisiologiche, in uno stato di diritto, le “ingerenze” del potere giudiziario sull'attività di qualsiasi amministrazione pubblica»¹⁰⁴¹.

Ne consegue che non occorre tutelare soltanto gli organi costituzionali da indebite ingerenze del giudice esterno, ma è ancor più necessario garantire la protezione degli interessi legittimi rispetto al potere pubblico esercitato, in questo caso, dall'amministrazione dell'organo costituzionale. Quest'ultima, infatti, non può essere considerata un mondo a sé, del tutto avulso dal resto dell'ordinamento giuridico, ma deve essere ricondotta alla categoria delle pubbliche amministrazioni, soggette a limiti volti a garantire il corretto esercizio del potere¹⁰⁴².

¹⁰³⁷ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 117

¹⁰³⁸ C. cost., 27 dicembre 1965, n. 98, pt. 2 del "Considerato in diritto"

¹⁰³⁹ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.2 del "Considerato in diritto"

¹⁰⁴⁰ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del "Considerato in diritto"

¹⁰⁴¹ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del "Considerato in diritto"

¹⁰⁴² A. Sandulli, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit.

Invero, quello della sentenza n. 65 sarebbe stato un approdo «inevitabile», poiché l'esigenza di assicurare una tutela effettiva dei diritti individuali non permette di mantenere oltre misura ambiti sottratti tanto al sindacato di costituzionalità quanto al controllo della giurisdizione ordinaria.¹⁰⁴³

In tal senso la pronuncia ha giustificato la permanenza dell'autodichia soltanto nei confronti del proprio personale dipendente, richiamando il criterio funzionalistico: essa deve infatti servire esclusivamente a consentire agli organi costituzionali di adempiere liberamente alle proprie funzioni dovendo sussistere una «strumentalità rispetto all'autonomia e una proporzionalità della misura».¹⁰⁴⁴

Ne emerge così il carattere «eccezionale» rispetto alla «“grande regola” dello Stato di diritto ed [al] 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)».¹⁰⁴⁵

Per i terzi¹⁰⁴⁶, invece, la Corte ha escluso l'operatività dell'autodichia, ritenendo che ciò comporterebbe un «sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva».¹⁰⁴⁷

Tuttavia, ci si può domandare se la stessa conclusione non debba valere anche per i dipendenti, in quanto, la giustizia domestica, pur limitata a tale ambito, non appare strettamente necessaria al libero svolgimento delle funzioni costituzionali: le controversie di lavoro non interferiscono direttamente con l'attività parlamentare, ma attengono piuttosto a rapporti di natura amministrativa, analoghi a quelli che legano qualunque altra pubblica amministrazione ai propri dipendenti. Da ciò deriva il dubbio che la riserva di autodichia, pur confinata al personale, si traduca anch'essa in un sacrificio eccessivo e non giustificato del diritto fondamentale di accesso al giudice¹⁰⁴⁸.

Tale dubbio trova ulteriore conferma, ed è avvalorato anche dal mutamento registrato sul piano delle fonti. La sentenza n. 65 del 2024 ha infatti segnato un passo decisivo verso il superamento dell'«antico feticcio»¹⁰⁴⁹ dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*: riconoscendo che la potestà di autonormazione in materia di appalti è soggetta al sindacato del giudice amministrativo, la Corte ha ammesso che i regolamenti parlamentari possano essere interpretati e applicati anche da un giudice esterno.

Ne risulta indebolita l'idea di esclusività dei sistemi interni degli organi costituzionali, tradizionalmente giustificata dalla riserva ai fori domestici dell'interpretazione delle norme interne. In questa nuova prospettiva, mentre il contenuto degli atti regolamentari resta espressione della sfera

¹⁰⁴³ R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, cit. 131

¹⁰⁴⁴ A. Sandulli, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit.

¹⁰⁴⁵ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “Considerato in diritto” che richiama la sentenza C. cost., n. 379 del 1996, punto 7 del “Considerato in diritto”

¹⁰⁴⁶ Si veda infra Cap. 2 par. 6 sulla corretta qualificazione di “terzo”

¹⁰⁴⁷ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “Considerato in diritto”.

¹⁰⁴⁸ V. Campigli, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

¹⁰⁴⁹ Secondo la terminologia di P. Barile, *Il crollo di un antico feticcio*, cit.

valutativa autonoma degli organi, la verifica della loro applicazione appartiene legittimamente alla giurisdizione esterna, senza che per questo venga compromessa l'autonomia. Così, se ancora si vuole parlare di "ordinamenti interni" degli organi costituzionali, lo si può fare «nella limitata accezione di specifica disciplina organizzativa dell'ente, senza che ne soffra la tutela giurisdizionale»¹⁰⁵⁰.

In questo modo, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 65/2024, avrebbe avviato una riflessione volta a ricercare il punto di equilibrio tra autonomia e tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Su questo terreno si colloca quella parte della dottrina che, non riconoscendo carattere giurisdizionale agli organi di autodichia, ha ipotizzato la possibilità di riconfigurarne la funzione nei termini di una procedura alternativa di risoluzione delle controversie (ADR)¹⁰⁵¹. Si tratterebbe di un ricorso amministrativo interno a carattere giustiziale, caratterizzato da rapidità e specializzazione, cumulabile con la tutela giurisdizionale esterna e idoneo a evitare compressioni del diritto inviolabile di agire in giudizio dinanzi a un giudice indipendente e precostituito per legge.

Tuttavia, allo stato dell'arte, questa prospettiva incontra un ostacolo insormontabile: per i dipendenti, l'accesso al giudice esterno è ancora precluso dal dato testuale¹⁰⁵² delle fonti vigenti, che continuano a sancire l'esclusività della giustizia domestica¹⁰⁵³. Tale esclusività rappresenta non solo un ostacolo normativo, ma anche un ostacolo di ordine sistemico, poiché entra in tensione con l'art. 113 Cost., che vieta di sottrarre gli atti della pubblica amministrazione al sindacato giurisdizionale.

L'ADR, infatti, per definizione, è un rimedio alternativo e non esclusivo: se la via interna resta obbligata e chiusa, l'intero sistema si paralizza e finisce per entrare in conflitto con i principi costituzionali. La contraddizione emerge con particolare chiarezza qualora i collegi interni vengano qualificati come organi amministrativi: in tal caso, i loro provvedimenti devono essere considerati atti della pubblica amministrazione e, in quanto tali, non possono sottrarsi al controllo del giudice comune ai sensi dell'art. 113 Cost.¹⁰⁵⁴ In queste condizioni, l'autodichia non è pertanto ancora configurabile come ADR: lo diventerebbe soltanto a seguito di una modifica regolamentare o, ancor meglio, legislativa, capace di eliminare la preclusività del foro interno.

La necessità di un simile intervento è stata resa ancor più evidente dalla vicenda dei vitalizi, che ha rappresentato il banco di prova più eloquente dei limiti dell'attuale configurazione dell'autodichia. L'assenza di un controllo esterno unitario ha consentito a Camera e Senato di adottare soluzioni

¹⁰⁵⁰ M. Midiri, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., 270.

¹⁰⁵¹ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., p. 428 nt.31

¹⁰⁵² Art. 12, comma 6, Regolamento della Camera; Art. 14, comma 3, della legge n. 87 del 1953 della Corte costituzionale,

¹⁰⁵³ L. Castelli, *Recensione a V. Campigli, L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 1-498, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2024, disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

¹⁰⁵⁴ L. Castelli, *Recensione a V. Campigli, L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

differenti su situazioni sostanzialmente identiche, generando disuguaglianze di trattamento e compromettendo i principi di eguaglianza e di certezza del diritto.

È qui che emerge con chiarezza il nodo centrale: l'autodichia, nella sua configurazione attuale, non può più essere considerata compatibile con il disegno costituzionale se continua a porsi come rimedio esclusivo. L'auspicio, è che maturi una riforma, preferibilmente di fonte legislativa, che armonizzi la materia con gli artt. 24, 111 e 113 Cost. e sottoponga l'autodichia anche al sindacato di costituzionalità.¹⁰⁵⁵ Un simile mutamento di prospettiva richiede, tuttavia, che siano gli stessi organi costituzionali a condividere la necessità di abbandonare una concezione puramente difensiva della propria autonomia¹⁰⁵⁶. Solo in tal modo l'autodichia potrà conservare una funzione utile nell'ordinamento: non più giudice in causa propria, ma strumento complementare di tutela, volto ad assicurare efficienza e prossimità nella risoluzione dei conflitti, senza precludere il diritto di ciascuno ad un giudice imparziale e indipendente.

¹⁰⁵⁵ V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., in part. Cap. IV.

¹⁰⁵⁶ L. Castelli, *Recensione a V. Campigli, L'autodichia degli organi costituzionali*, cit.

BIBLIOGRAFIA

NORMATIVA

Costituzione della Repubblica italiana (1948) , artt. 24, 64, 66, 69, 87, 90, 101, 102, 104-108, 111, 113, 134, 137.

Statuto Albertino (1848) artt. 60-61.

Bill of Rights (1689) , art. 9.

Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789), art. 6.

Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), (1950) , art. 6.

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (2000), art. 47.

Legge cost. 11 marzo 1953, n. 1

Legge 11 marzo 1953, n. 87

Legge 9 agosto 1948, n. 1077. Guarda nel testo

Legge 11 marzo 1953, n. 87

Legge 18 marzo 1958, n. 265

Legge 21 marzo 1889, n. 5992

Legge 30 aprile 1969, n. 153

Legge 31 ottobre 1965, n. 1261

Legge 6 dicembre 1971, n. 1034

Legge 14 gennaio 1978, n. 14

Legge 5 agosto 1978, n. 468 Guarda nel testo

Legge 27 aprile 1989, n. 154, art. 2 Guarda nel testo

Legge 9 marzo 1989, n. 86

Legge 8 agosto 1995, n. 335

Legge 7 agosto 1990, n. 241

Legge 22 dicembre 2011, n. 214, di conversione del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201

Legge 27 dicembre 2013, n. 147 c'è nel testo?

Legge delega 28 gennaio 2016, n. 11, principi per d.lgs. 50/2016

Decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, conv. in legge 22 dicembre 2011, n. 214.

D.lgs. 18 aprile 2016, n. 50, Codice dei contratti pubblici (previgente).

D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, Codice dei contratti pubblici.

R.D. 26 giugno 1924, n. 1054

D.P.R. 30 gennaio 1941, n. 12

Regolamento provvisorio della Camera (1848).

Regolamento interno della Camera (1863).

Regolamento interno della Camera (1876).

Regolamento interno della Camera (1900 e successive modifiche).

Regolamento per la tutela giurisdizionale concernente i dipendenti (Testo coordinato con le modifiche apportate dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 3 agosto 2022)

Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti (Testo coordinato con le modificazioni apportate dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 3 agosto 2022)

Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati (Delib. U.P. 30 gennaio 2012) e successive delibere.

Regolamento del Senato (1848; revisioni 1888, 1922 e successive).

Il "Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica" (decreto del Presidente del Senato l'11 dicembre 2003, n. 9962, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale il 9 marzo 2006)

Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento. (Deliberazione n. 180/2005). (GU n.294 del 19-12-2005)

Regolamento delle pensioni dei Senatori (Delib. Cons. di Presidenza 31 gennaio 2012) e successive delibere.

Regolamento per i ricorsi del personale della Corte Costituzionale : 8 aprile 1960 e successive modifiche (quello attuale 24 gennaio 2018)

D.P.R. 29 febbraio 1980, n. 31

D.P.R. 24 luglio 1996, n. 81/N e D.P.R. 9 ottobre 1996, n. 89/N

D.P.R. 30 dicembre 2008, n. 34/N

Decreto Presidenziale 14 aprile 2021, n. 79/N

GIURISPRUDENZA:

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 21 dicembre 1999, n. 3863.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 4 febbraio 2000, n. 698.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 20 aprile 2005, n. 2905.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 11 febbraio 2006, n. 1030

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 24 maggio 2007, n. 4784.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 5 settembre 2007, n. 8537.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 11 settembre 2018, n. 9268.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 10 luglio 2019, n. 9134.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 24 aprile 2020, n. 4183.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 1° giugno 2020, n. 5765.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 25 luglio 2022, n. 10548.

T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I, 4 gennaio 2023, n. 165.

Cons. St., Sez. IV, 9 settembre 1898, n. 415.

Cons. St., Sez. IV, 12 agosto 1927, n. 490.

Cons. St., Sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3008.

Cons. St., Sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657.

Cons. St., Sez. I, 26 luglio 2018, n. 2016.

Cons. St., Sez. I, parere 18 ottobre 2018, n. 2106.

Cons. St., Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150.

Cons. St., Sez. IV, 26 maggio 2021, n. 4066.

Cons. St., Sez. II, 25 luglio 2022, n. 6560.

Cons. St., Sez. V, 17 gennaio 2023, n. 574.

Cass., Sez. civ., Roma, 28 giugno 1904

Cass., SS.UU., 30 luglio 1953, n. 2593

Cass., civ., Sez. I, 13 febbraio 1961, n. 318.

Cass., SS.UU., 7 maggio 1965, n. 859.

Cass., SS.UU., 5 agosto 1975, n. 2979.
Cass., SS.UU., ord., 31 marzo 1977 , n. 408 reg. ord. 1977, in G.U. n. 299/1977.
Cass., SS.UU., 11 luglio 1977, n. 356
Cass., SS.UU., ord., 10 luglio 1980 n. 315 reg. ord. 1981, in G.U. n. 269/1981.
Cass., SS.UU., ord., 10 luglio 1980, n. 316 reg. ord. 1981, in G.U. n. 269/1981.
Cass. SS.UU., 23 aprile 1986, n. 2861
Cass. SS.UU., 10 aprile 1986, n. 2546
Cass., SS.UU., 10 maggio 1988, n. 3422.
Cass., SS.UU., 18 febbraio 1992, n. 1993.
Cass., SS.UU., 17 dicembre 1998, n. 12614.
Cass., SS.UU., 27 maggio 1999, n. 317
Cass., SS.UU., 19 novembre 2002, n. 16267
Cass., SS.UU., 10 giugno 2004, n. 11019
Cass., SS.UU., 27 luglio 2004, n. 14085
Cass., SS.UU., ord., 17 marzo 2010, n. 6529.
Cass., SS.UU., ord., 8 luglio 2019, n. 18265.
Cass., SS.UU., ord., 8 luglio 2019, n. 18266.
Cass., SS.UU., 12 maggio 2022, n. 15236.

Corte cost., sent. 9 marzo 1957, n. 38
Corte cost., sent. 9 marzo 1959, n. 9
Corte cost., sent. 27 giugno 1963, n. 111
Corte cost., sent. 7 dicembre 1964 n. 103
Corte cost., sent. 29 dicembre 1966, n. 127
Corte cost., sent. 30 giugno 1964 , n. 66
Corte cost., sent. 30 dicembre 1968, n. 143
Corte cost., sent. 17 febbraio 1969, n. 15
Corte cost., sent. 26 giugno 1970, n. 110.
Corte cost., ord. 9 giugno 1971 n. 130.
Corte cost., sent. 22 ottobre 1975., n. 231
Corte cost., sent. 10 luglio 1981, n. 129
Corte cost., ord. 2 dicembre 1982, n. 225

Corte cost., sent. 29 marzo 1984 , n. 78
Corte cost., sent. 17 dicembre 1985, n. 349
Corte cost., sent. 6 maggio 154/1985
Corte cost., sent. 3 febbraio 1993, n. 36
Corte cost., sent. 31 luglio 1994, n. 289
Corte cost., sent. 2 novembre 1996, n. 379
Corte cost., ord. 16 aprile 1998, n. 130
Corte cost., sent. 14 luglio 2000, n. 283
Corte cost., sent. 16 febbraio 2004, n. 22
Corte cost., sent. 9 marzo 2005, n. 1
Corte cost., sent. 17 gennaio 2008, n. 1
Corte cost., sent. 15 gennaio 2013, n. 1
Corte cost., sent. 9 maggio 2014, n. 120
Corte cost., sent. 11 febbraio 2015, n. 10
Corte cost., sent. 13 luglio 2016 n. 173
Corte cost., sent. 12 ottobre 2017. n. 213
Corte cost., sent. 13 dicembre, 2017, n. 262.
Corte cost., sent. 26 marzo 2021, n. 48.
Corte cost., sent. 28 novembre 2022, n. 237
Corte cost., sent. 22 giugno 2023, n. 126
Corte cost., sent. 19 aprile 2024, n. 65

Commissione contenziosa del Senato, decisione n. 660/2020

Consiglio di garanzia, decisione n. 253/2022

Consiglio di garanzia, decisione n. 268/2023

Consiglio di garanzia, decisione n. 272. 2023

Il Collegio d'appello della Camera decisione ultima del 2025

Corte EDU, Savino e altri c. Italia, 28 aprile 2009

Corte EDU, Varano c. Italie, 31 agosto 2021

DOTTRINA

Amato G., *Questioni controverse intorno al controllo di costituzionalità sul procedimento di formazione della legge*, in *Giurisprudenza costituzionale.*, 1961, p. 855 ss.

Andrioli V., *Il Ministro-giudice: la Costituzione della Repubblica* (nota a Cass., Sez. un., 17 aprile 1956, n. 1141), in *Il Foro italiano*, I, 1956, pp. 683-692.

Andronio A., *Art. 111*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, UTET, Torino, 2006, p. 2121.

Azzariti G., *Giurisdizioni speciali e sezioni specializzate (art. 102 della Costituzione)*, in *Il Foro italiano*, IV, 1949, pp. 17-24, ora in Id., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 236-247.

Azzariti G., *Giurisdizioni speciali, Corte costituzionale e Magistratura ordinaria*, in *Il Foro italiano*, IV, 1950, pp. 8-12, ora in Id., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 248-255.

Azzariti G., *I rapporti tra potere legislativo e potere giudiziario* (1950), ora in ID., *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, p. 221.

Baldassarre A., *I diritti fondamentali nello Stato costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alberto Predieri*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1996, pp. 63-82.

Balladore Pallieri G., *La Costituzione italiana nel decorso quinquennio*, in *Il Foro padano*, n.1, IV, 1954.

Barbera A., *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999.

Barcellona G., *I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l’autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei “terzi”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n.3/ 2018,

Barile P., *Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n.4/1959, p. 240 ss.

Barile P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 1957, 907-922, ora in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 226-244.

Bartholini S., *I rapporti fra i supremi organi regionali*, Cedam, Padova, 1961.

Bassi F., *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1965, pp. 17-114.

Benvenuti F., *Autotutela (diritto amministrativo)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 537-556.

Bertolini G., *Appunti sull’origine e sul significato originario della dottrina degli “interna corporis”*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell’Assemblea Costituente*, vol. 5: *Le Camere. Istituti e procedure*, Vallecchi, Firenze, 1969, pp. 25-94.

Bilancia F. – Civitarese Matteucci S., *Il diritto pubblico nella società contemporanea*, Giappichelli, Torino, 2023.

Blackstone W., *Commentaries on the Laws of England*, vol. I, Clarendon Press, Oxford, 1766.

Bobbio N., *Il modello giusnaturalistico*, in N. Bobbio, M. Bovero, *Società e Stato nella filosofia politica moderna*, Il Saggiatore, Milano, 1979, pp. 15-109.

Bobbio N., *Teoria generale del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009.

Bologna C., *Art. 69*, in R. Bin, S. Bartole (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padova, 2008.

Bon Valsassina M., *Sui regolamenti parlamentari*, Cedam, Padova, 1955.

Brunetti L., *Autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018.

Brunetti L., *Autodichia delle Camere: una “deroga” a un principio “che non conosce eccezioni”?*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

Brunetti L., *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, EDUCatt, Milano, 2016.

Brunetti L., *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell’autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2018

Brunetti L., *Il contributo di solidarietà sulle pensioni degli ex dipendenti non viola l'autonomia dell'organo*, in *Quaderni costituzionali* 29 ottobre 2017.

Buonomo G., *Autodichia ed autocrinia degli organi costituzionali*, intervento al Seminario del corso di dottorato di ricerca in Scienze giuridiche, Pisa, 12 novembre 2014.

Buonomo G., *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, n. 5-6/2013, parte I,

Buonomo G., *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione Giustizia online*, 17 settembre 2019.

Calamandrei P., *La Cassazione civile*, Fratelli Bocca Editori, Milano–Torino–Roma, 1920.

Calasso F., *I glossatori e la teoria della sovranità*, Giuffrè, Milano, 1957.

Campigli V., *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023.

Campigli V., *L'autodichia di fronte alla Corte costituzionale: tra conferme (della sua esclusione) in materia di appalti e possibili passi in avanti*, in *Diritti comparati*, 20 maggio 2024.

Campigli V., *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2024.

Campigli V., *Vitalizi, regolamenti parlamentari minori, autodichia (a margine della decisione n. 272/2023 del Consiglio di garanzia del Senato)*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2024.

Canale G., *I primi due tocchi di campana per l'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali. Rassegna*, 2015, n. 8,

Canale G., *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto (nota a Cass., SS.UU., nn. 18265 e 18266/2019)*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, pp. 574-591.

Canale G., *Una breccia nel fortino dell'autodichia*, in M. Boni (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 174 ss.

Cantella F.S., *L'inarrestabile espansione del “foro domestico” della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/ 2000, p. 1153 ss.

Caporali G., *Separazione dei poteri*, in *Enciclopedia – Diritto on line*, Treccani, Roma, 2018.

Caristia C., *Scritti giuridici storici e politici*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1953, pp. 367-410.

Carnevale P., *Ecce iudex in ca(u)sa propria: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (prime riflessioni sulla posizione della giurisprudenza della Corte costituzionale intorno al problema*

della natura delle norme di autoregolamentazione dei propri giudizi nel quadro del dibattito dottrinario), in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 35-68.

Carnevale P., *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it*, 2004.

Cassese S., *Una grande lezione di diritto della Cassazione al Parlamento*, in *Il Foglio*, 30 luglio 2019.

Castelli L., *Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018.

Castelli L., *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rassegna parlamentare*, n. 2, 2018, pp. 337 ss.

Castelli L., *L'autodichia degli organi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2019.

Castelli L., *Recensione a V. Campigli, L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, pp. 1-498, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2024.

Castelli L., *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 20 luglio 2022.

Cecchetti M., *Per una rinnovata riflessione sul potere normativo della Corte costituzionale per la disciplina dei propri giudizi*, in P. Caretti, M.C. Grisolia (a cura di), *Lo Stato costituzionale. La dimensione nazionale e la prospettiva internazionale (Scritti in onore di Enzo Cheli)*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 227-244.

Cerri A., *Istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1999.

Cerrina Feroni G., *Testo dell'audizione resa il 4 ottobre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017.

Chiola C., *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2000, pp. 3492-3503.

Ciaurro L., *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2018.

Cicconetti S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e autodichia parlamentare*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 6/ 2010,

Cicconetti S.M., *Corte europea dei diritti dell'uomo e principio di autodichia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2011, p. 913 ss.

- Cicconetti S.M., *Diritto parlamentare.*, Giappichelli , Torino , 2019.
- Cicconetti S.M., *L'autodichia della Presidenza della Repubblica (Commento all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 6592 del 17 marzo 2010)*, in *Giurisprudenza costituzionale* , 2010.
- Ciervo A., *Regolamento parlamentare*, in *Diritto on line*, Istituto Treccani, 2016.
- Clarich M., *Manuale di diritto amministrativo*, V ed., Il Mulino, Bologna, 2022.
- Codacci Pisanelli G., *Analisi delle funzioni sovrane*, Giuffrè, Milano, 1946.
- Contini G., *Indennità parlamentare*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, pp. 106-125.
- Cortese E., *Sovranità (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIII, Giuffrè, Milano, 1990, pp. 205-224.
- Cozzoli V., *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in AA.VV., *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, Cedam, Padova, 2012, p. 315 ss.
- Crisafulli V. , *Le funzioni della Corte costituzionale nella dinamica del sistema: esperienze e prospettive*, in G. Maranini (a cura di), *La giustizia costituzionale*, Firenze, Vallecchi, 1966, pp. 83-108, spec. p. 107
- Crisafulli V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1969.
- Cuttaia F.G., *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online*, n. 1, 2023, pp. 137-148.
- D'Amico G., *La Corte adegua la sua autodichia alla "propria" giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni Costituzionali* , n.2/ 2018.
- D'Andrea A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004.
- D'Orta C., Garella F. (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997.
- Dalla Balla F., *Buona la quinta: autodichia e immunità delle sedi di nuovo in Corte*, in *Osservatorio AIC* , n. 6/2023.
- Dalla Balla F., *Indagine sull'autodichia*, Franco Angeli, Milano, Franco Angeli.
- Dalla Balla F., *Un tagliando all'autodichia. Prime note a margine di Corte cost., sent. n. 65 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 4/2024.

De Tocqueville A., *L'Ancien Régime et la Révolution* (1856), in ID., *Scritti politici*, a cura di N. Matteucci, vol I, Utet Torino, , 1969; ID., *De la démocratie en Amérique* (1835-1840), trad. it. *La democrazia in America*, a cura di G. Candeloro, Rizzoli, Milano, 2019.

De Vergottini G., *Diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 2017.

Delle Donne C., *Le alte corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell'“autodichia” del Quirinale*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 3, 2012.pp.692-711

Destutt de Tracy A.L.C., *Commentaire sur l'esprit des lois de Montesquieu*, Delaunay, Paris, 1819 (rist. inalterata ed. 1817).

Di Muccio P., *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Il Foro amministrativo*, n. 12/1977, p. 3047 ss.

Di Seri C., *I regolamenti “minori”*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, n. 1/2018.

Diacono L., *L'autodichia delle Camere parlamentari*, Aracne editrice , Roma, 2018.

Dicey A.V., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Il Mulino, Bologna, 2003.

Dickmann R., *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019.

Dickmann R., *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24/2017.

Dickmann R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n.10/2014.

Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 1938, cap. IV, libro XI.

Esposito C., *Capo dello Stato*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. VI, Giuffrè, Milano, 1960, pp. 224-246.

Esposito C., *La validità delle leggi. Studio sui limiti della potestà legislativa, i vizi degli atti legislativi e il controllo giurisdizionale*, Cedam, Padova, 1934.

F. Grandi, *La Corte di Cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2010.

F. Marinelli, *L'impressionismo giuridico, Artisti e giuristi nella Francia dell'Ottocento*, Pacini Editore, Pisa, 2022

Fasone C., *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, n. 3, p. 1074 ss.

Ferrara G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesauero nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968.

Ferrara L., *Lezioni di giustizia amministrativa. Il giudice speciale - La giurisdizione - Il processo amministrativo: i principi e le condizioni dell'azione*, Giappichelli, Torino, 2023.

Ferrarese M.R., *L'istituzione difficile. La Magistratura tra professione e sistema politico*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 1984.

Ferrari Zumbini R., *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, pp. 87 ss.

Ferrari Zumbini R., *Il grande giudice: Il Tempo e il destino dell'Occidente*, Collana Koinè, Torino, 2024.

Finocchi R., *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 303-330.

Fioravanti M., *Appunti di storia delle Costituzioni moderne*, Giappichelli, Torino, **2014**

Floridia G.G., *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 2/1986, pp. 270-292.

Floridia G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986.

Floridia G.G., Sorrentino F., *Interna corporis*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XVII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, pp. 1-8.

Fois S., *La "riserva di legge". Lineamenti storici e problemi attuali*, Giuffrè, Milano, 1963.

Francaviglia M., *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia*, in *Consulta online*, 2024, n. 3, p. 1055 ss..

Frontoni E., *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it,- FocusFonti*, 23 luglio 2018.

Furlani S., *Pensione parlamentare*, in *Novissimo Digesto Italiano*, vol. XII, Torino, Utet, 1965, pp. 925-926.

G. Pelella, *La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati*, vol. I, 2013, p. 254 ss., spec. p. 272

G. Pelella, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rassegna parlamentare*, n. 4 /2009

Galdieri S., *Autodichia del Parlamento: giustizia domestica e verifica dei poteri*, in *Cammino Diritto*, n. 6/2019.

Galdieri S., *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti Comparati* (www.diritticomparati.it), 25 luglio 2019, 1-5.

Galizia M., *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Giuffrè, Milano, 1951.

Garella F., *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative di loro apparati serventi*, in C. D'Orta, F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Laterza, Roma-Bari, 1997, pp. 7-79.

Garofoli R., *Sulla sindacabilità in sede di giudizio di legittimità dei regolamenti della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1997, pp. 665-718.

Garrone G.B., *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile. Aspetti e problemi del sindacato giurisdizionale sugli "atti amministrativi di autorità non amministrative"*, Giuffrè, Milano, 1990.

Gattamelata S., *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?*, in *Amministrativ@mente- Rivista di diritto Amministrativo*, n. 1, 2014, pp. 3-16.

Gianfrancesco E., *Il trattamento economico post-mandato dei membri di assemblee legislative: fondamento costituzionale, fonti di disciplina e strumenti di tutela*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2020.

Gianfrancesco E., *La fine della XVII Legislatura e la questione dei vitalizi dei parlamentari*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, vol. 36, n. 4, pp. 886-889.

Giannini M.S., *Lezioni di diritto amministrativo*, Jandi Sapi, Roma, 1960; ID., *Corso di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1965.

Gianniti L., Lupo N., *Corso di diritto parlamentare*, IV ed., Il Mulino, Bologna, 2023.

Gianturco E., *Istituzioni di diritto civile italiano*, vol. I, Napoli, Stabilimento Tipografico Salvati, 1885.

Gigliotti A., *Costituzione e natura giuridica delle indennità e dei vitalizi dei parlamentari*, in *Rassegna parlamentare*, 2019, p. 419 ss.

Giupponi T.F., *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell’autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014 p. 676 ss.

Grasso P.G., *Prime osservazioni sulla potestà regolamentare della Corte costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1961, pp. 917-987.

Griglio E., *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2015, pp. 1-21.

Grisolia M.C., *L’autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. Costanzo (a cura di), *L’organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, pp. 86-100.

Grottanelli de’ Santi G., *Note sul sindacato giurisdizionale degli atti del Parlamento nei paesi anglosassoni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1, 1959, pp. 218-236.

Guarino G., *Atti e poteri amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1994.

Gueli V., *Sulla teoria della sovranità*, Arti grafiche A. Chicca, Tivoli, 1939.

Guiglia R., *La Corte costituzionale sui vitalizi dei parlamentari. Una cronaca ragionata delle sentenze n. 126 del 2023 e n. 237 del 2022*, in *Nomos*, n. 2/ 2023.

Habermas J., *Fatti e norme. Contributi a una teoria discorsiva del diritto e della democrazia* (1992), trad. it. A cura di L. Ceppa, Laterza, Roma-Bari ,2013.

Hamilton A., Jay J., Madison J., *The Federalist* (1787-1788), trad. it. *Il Federalista*, Il Mulino, Bologna, 1997..

Iannotta R., *Sulla insindacabilità giudiziale degli atti relativi al personale delle Camere*, in *Il Foro amministrativo*, n.9, I , 1978, p. 1904 ss.

Ibrido R., *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014.

Ibrido R., *Intorno all’“equo processo costituzionale”: il problema della operatività dell’art. 6 CEDU nei giudizi dinanzi ai tribunali costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016.

Jellinek G., *La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. della III ed. tedesca, a cura di M. Petrozziello, Giuffrè, Milano, 1949.

Kant I., *Principi metafisici della dottrina del diritto* (1797), in ID., *Stato di diritto e società civile*, a cura di N. Merker, Editori Riuniti, Roma , 2015, pp. 281-405.

Kelsen H., *Chi deve essere il custode della costituzione?* (1931), in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 229-291.

Kelsen H., *Il problema della sovranità e la teoria del diritto internazionale. Contributo per una dottrina pura del diritto* (1920), trad. it. a cura di A. Carrino, Milano, Giuffrè, 1989.

Kelsen H., *La dottrina dei tre poteri o funzioni dello Stato* (1923-1924), in ID., *Il primato del Parlamento*, a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 77-120.

Kelsen H., *La garanzia giurisdizionale della Costituzione (la giustizia costituzionale)* (1928), in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. Geraci, Giuffrè, Milano, 1981, pp. 143-206.

Kelsen H., *Lineamenti di dottrina pura del diritto* (1934), trad. it. A cura di R. Treves, Einaudi, Torino, 1952.

Laband P., *Das Staatsrecht des Deutschen Reiches*, Mohr, Tübingen (I ed in tre volumi 1876-1882), V ed., 4 volumi, 1911-1914.

Lauricella G., *Commento a “L’art. 64 della Costituzione”*, in *La Magistratura*, 7 febbraio 2022.

Lauricella G., *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna*, n. 9/2019, pp. 1-26.

Lehner E., *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti vs. giusto processo, precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1, 2002.

Liebman E.T., *Manuale di diritto processuale civile*, vol. I, Milano, 1984.

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

Lo Calzo A., *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, 30 gennaio 2018.

Lo Calzo A., *L’autodichia degli organi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

Lo Calzo A., *L’autodichia degli organi costituzionali: dalla sovranità istituzionale dell’organo alla garanzia della funzione*, in *Gruppo di Pisa*, n. 3 / 2015 , p.1

Lo Calzo A., *La Corte costituzionale e la “crisi d’identità” dell’autodichia. A margine della sentenza n. 65/2024*, in «Nomos», 2024.

Lo Calzo A., *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost.*, 28 novembre 2022, n. 237, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, pp. 233-252.

Locke J., *Two Treatises of Government* (1690); trad. it. ID., *Due trattati sul governo*, a cura di Pareyson, Utet, Torino, 2010.

Losacco A., *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Jovene, Napoli, 2018.

Luciani M., *Testo dell'audizione resa il 26 settembre 2017 innanzi alla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale*, fasc. 3/2017, 2 ottobre 2017.

Lucifredi P.G., *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1-2, 1971.

Lupo N., *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2017.

Lupo N., *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017.

Lupo N., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990

Lupo N., *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1/ 2023.

Mabellini S., *La "controversa questione" dei vitalizi e del loro giudice: le dimensioni parallele dello Stato e delle Regioni*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo. Diritto costituzionale in trasformazione*, vol. V (*La democrazia italiana in equilibrio*), Consulta OnLine, 2020.

Malinconico G., *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n.5/ 2011

Malinconico G., *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *Federalismi*, n. 22/ 2009.

Malinconico G., *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica (nota all'ordinanza delle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione 17 marzo 2010, n. 6529)*, in *Federalismi.it*, 28 aprile 2010.

Malinconico, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi*, n. 2, 2014

Manetti M., *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, 2014, pp. 2103-2110.

Manetti M., *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6, 2017, p. 2838 ss.

Manetti M., *Regolamenti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, pp. 638-682.

Manfredi G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007.

Manzella A., *Art. 64*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli; Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1975-ss.

Marinelli F., *L'impressionismo giuridico*, Pisa, Pacini Editore, 2022.

Marshall G., *Impugning Parliamentary Impunity*, in *Public Law*, 1994, p. 510.

Martines T., Silvestri G., *Le fonti del diritto parlamentare*, in Martines T., Silvestri G., Decaro C., Lippolis V., Moretti R., *Diritto parlamentare*, 2^a ed., Milano, Giuffrè, 2011, pp. 37-50.

Martines T., *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Studi sulle scienze giuridiche e sociali*, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1953.

Marzuoli C., *Il diritto, l'individuo, lo Stato*, in M. Carrà, W. Gasparri, C. Marzuoli (a cura di), *Diritto per il governo del territorio*, Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 25-36.

Mazzoni Honorati M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, Giuffrè, 1987.

Midiri M., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999.

Midiri M., *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2014, pp. 1-9.

Midiri M., *Organi costituzionali e giurisdizione (Note su una prerogativa controversa: l'autodichia)*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1, 1989, pp. 32-63.

Modugno F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970.

Modugno F., *Legge - ordinamento giuridico. Pluralità degli ordinamenti*, Giuffrè, Milano, 1985.

Modugno F., *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, vol. XIII, Utet, Torino, 1966, pp. 472-489.

Montanari F., *Dizionario Greco-Italiano*, Loescher, Torino, 2004

Montesquieu (Charles-Louis de Secondat), *De l'esprit des lois*, in *Œuvres complètes de Montesquieu*, Paris, 1859

Mortati C., *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964.

Mortati C., *Esecutivo e legislativo nell'attuale fase del diritto costituzionale italiano*, in *Annali della Università di Macerata*, vol. XIV, Cedam, Padova, 1940.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo I, Cedam, Padova, 1975.

Mortati C., *Le leggi provvedimento*, Giuffrè, Milano, 1968

N. Lupo, *Qualcosa comincia a muoversi sul fronte delle modifiche ai regolamenti parlamentari?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2009..

Occhiocupo N., *«Teologia dei corpi separati» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 12, 1980, pp. 1421-1432; ora in ID., *Costituzione e Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2010, pp. 215-230.

Occhiocupo N., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano 1973.

Occhiocupo N., *Organi costituzionali e «teologia dei corpi separati» dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 2015, pp. 123-140.

Orlando V. E., *Immunità parlamentari ed organi sovrani (A proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento)*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1933, 6-37, ora in ID., *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano, 1940, 461-498.

Orsi Battaglini A., *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia "non amministrativa" (Sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005.

Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.

Paladin L., *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004.

Panunzio S.P., *I regolamenti della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1970.

Panunzio S.P., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2, 1978, pp. 256-323.

Passaglia P., *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3, 2014, p. 2110 ss.

Perlingieri P., *Funzione giurisdizionale e Costituzione italiana*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2010.

Pesole L., *A proposito della sentenza CEDU sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *Federalismi*, n. 8/2010.

Piccione D., *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione imprudente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, p. 2695 ss.

Pierandrei F., *Attività "interne" delle Camere del Parlamento e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. it.*, 1959, I, p. 1020 ss.

Pisicchio P., *Aspetti dell'autodichia parlamentare. Le incompatibilità e le ineleggibilità*, Cacucci, Bari, 2010.

Pizzorusso A., *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in Scialoja A., Branca G. (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli–Società Editrice del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1977.

Pizzorusso A., *Le garanzie costituzionali. Sub art. 137 Cost.*, in Branca G. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli–Il Foro italiano, 1981.

Platania E.M., *Vitalizi traditi. Un'analisi giuridica dei provvedimenti di ricalcolo*, in *Federalismi.it*, n. 27/2023.

Punzi A., *Prudentia iuris*, 2ª ed., Giappichelli, Torino, 2016; ID. (a cura di), *Parole del diritto*, Giappichelli, Torino, 2019.

Racioppi F., Brunelli I., *Commento allo Statuto del Regno*, vol. III, Unione tipografico-editrice, Torino, 1909.

Racioppi F., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, p. 721.

Rebuffa G., *La funzione giudiziaria*, Giappichelli, Torino, 1993.

Romano S., *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, Giuffrè, 1947.

Romano S., *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico*, 1899; ora in ID., *Scritti minori. Diritto amministrativo*, vol. II, Giuffrè, Milano, 1950, pp. 149-156.

Romano S., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

Romano S., *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio del diritto pubblico*, n. 4, 1902; ora in ID., *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950.

Romano S., *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, rist. 1947.

Romano S., *Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione*, in *Il Filangieri*, n. 3, 1898; ora in ID., *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950.

Romano S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, n. 1, 1905, pp. 3-58; ora in Id., *Scritti minori. Diritto costituzionale*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1950, pp. 213-258.

Rosi J., *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2018.

Rossi L., *Analisi della divisione dei poteri*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1939, pp. 5-29, ora in ID., *Scritti vari di diritto pubblico*, vol. V, Giuffrè, Milano, 1939, pp. 45-77.

Rossi L., *L'immunità dei deputati in sé e nella sua applicazione ai militari in tempo di guerra*, in *Archivio giuridico*, LVIII, 1897, 225-263.

Ruggeri A., *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale. Vol. I – L'ordinazione in sistema*, Torino, Giappichelli, 1993.

Ruggeri A., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in *Consulta online*, 10 maggio 2014.

Salandra A., *Corso di diritto amministrativo*, Athenaeum, Roma, 1915.

Salandra A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi. Con speciale riguardo al vigente diritto italiano*, Unione tipografico-editrice, Torino, 1904.

Sandulli A., *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2, 2024.

Sandulli A., *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3, 2018, pp. 87-128.

Sandulli A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 2, 1964, pp. 200-216.

Sandulli A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 11, 1977, pp. 1831-1838; ora in ID., *Scritti giuridici. Diritto costituzionale*, vol. I, Jovene Editore, Napoli, 1990, pp. 296-305.

Sandulli A.M., *Sulla «posizione» della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 4, 1960, pp. 705-727.

Santori E.M., *Sulla giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia relativa ad una procedura di gara indetta dalla Camera dei deputati*, in *Il Foro amministrativo*, 2020, n. 4, p. 644 ss.

Schmitt C., *Dottrina della costituzione* (1928), trad. it., a cura di A. Caracciolo, Giuffrè, Milano, 1984.

- Scicolone D., *L'autodichia e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*.
- Scoca F.G., *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, n. 1, p. 1 ss.
- Scoca F.G., *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, n. 3, p. 494 ss.
- Silvestri G., *La separazione dei poteri*, 2 volumi., Giuffrè, Milano, 1979-1984; ID., *La parabola della sovranità. Ascesa, declino e trasfigurazione di un concetto*, in *Rivista di diritto costituzionale*, n. 1, 1996, pp. 3-74.
- Sperti A., *Il Presidente della Repubblica nei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in A. Ruggeri (a cura di), *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 289-314.
- Stancati P., *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1990.
- Stancati P., *Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 954-1006.
- Stato attuale ed ipotesi evolutive degli organi di giustizia domestica della Corte costituzionale*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, n. 3-4, 2010, 115-163.
- Tavilla E. (a cura di), *Tempi del diritto. Età medievale, moderna, contemporanea*, 4^a ed., Giappichelli, Torino, 2025.
- Testa I., Gerardi A., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2013.
- Testa L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014.
- Tocqueville A. de, *De la démocratie en Amérique*, Rizzoli, Milano, 2019 (trad. it., orig. 1835-1840).
- Traversa S., *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, scheda in *Camera dei deputati – Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali* (s.d.).
- Treves G., *Considerazioni sullo Stato di diritto*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3, 1959, pp. 399-416.
- U. Zampetti, *Art. 69*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione – Le Camere*, tomo II (artt. 64-69), Bologna–Roma, Zanichelli – Il Foro it. Ed., 1986
- Vanz M.C., *L'autodichia della Presidenza della Repubblica sulle cause dei dipendenti del Segretariato generale: un revirement poco convincente*, in *Rivista di diritto processuale*, 2011, p. 399.

Vasino G., *Alcune riflessioni sulla "riforma" dei vitalizi parlamentari tra vecchie questioni e nuove criticità*, in *Rivista AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 17 settembre 2018.

Vignudelli A., *Sulla separazione dei poteri nel diritto vigente*, in *Diritto e società*, n. 4, 2006, pp. 657-695.

Violante L., *L'evoluzione del ruolo giudiziario*, in *Criminalia*, 2015, pp. 341-357.

Virga P., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1979; ID., *Sindacato sugli «interna corporis» e poteri di indagine della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 1959, pp. 994-1002.

Zagrebel'sky G., *Il diritto mite*, Einaudi, Torino, 1992 (rist. 2020).

Zagrebel'sky G., *Manuale di diritto costituzionale. I: Il sistema delle fonti del diritto*, UTET, Torino, 1990.

Zanfarino G., *Alle origini del governo rappresentativo*, Bonacci, Roma, 1993.

Zanobini G., *Le norme interne di diritto pubblico*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1915, pp. 321-372; Id., *Corso di diritto amministrativo. I. Principi generali*, Giuffrè, Milano, 1958.

Zicchittu P., *Le "zone franche" del potere legislativo*, Giappichelli, Torino, 2017.

Zingales I., *Il difetto assoluto di giurisdizione tra apparenza e realtà*, in *Foro amm.*, III, 2000, p. 2022 ss.

SITOGRAFIA:

www.forumcostituzionale.it

www.diritticomparati.it

www.treccani.it

www.camera.it

www.federalismi.it

www.giurcost.org

www.nomos-leattualitaneldiritto.it

www.osservatorioaic.it

www.osservatoriosullefonti.it

www.senato.it

www.cortecostituzionale.it

www.gruppodipisa.it

www.lamagistratura.it

www.questionegiustizia.it

www.isle.it

www.costituzionalismo.it

www.associazionecostituzionalisti.it

www.cortedicassazione.it

www.amministrativamente.com

www.giustizia-amministrativa.it

<https://storia.camera.it>

Altre fonti

Pace A., *Parere pro veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità (AP 15-01)*, 18 marzo 2015

Ainis M., *Parere pro veritate sullo schema di delibera concernente la cessazione dell'erogazione degli assegni vitalizi e delle pensioni a favore degli on. senatori che abbiano riportato condanne definitive per reati di particolare gravità*, 24 marzo 2015

Tesaro G., *Audizione informale dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione affari costituzionali del Senato del 26 settembre 2017, in relazione ai progetti di legge n. 2888 e connessi (abolizione dei vitalizi)*, in *Prima Commissione permanente (Affari costituzionali)*, XVII legislatura, Comunicazione nella Seduta n. 510 del 26 settembre 2017, p. 2

Senato della Repubblica – Servizio studi, *Note sull’A.S. n. 2888 “Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali”*, n. 528, XVII legislatura, 2017, p. 12.