



## F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia: miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Roma, Franco Angeli, 2024, pp. 396\*

**D**al greco: *autós*, “stesso” e *dikē*, “giustizia” il termine autodichia è l'esercizio di attività formalmente giurisdizionale da parte della pubblica amministrazione e di alcuni organi costituzionali. La tematica dell'autodichia del Parlamento e degli altri organi costituzionali, Corte costituzionale e Presidenza della Repubblica, è stata a lungo trattata da diverse prospettive, da quella del diritto amministrativo a quella del diritto costituzionale e parlamentare. Nella letteratura scientifica il tema assurge a un “classico” e alla luce dei numerosi avvenimenti parlamentari, a partire dallo Stato liberale, è sempre stato attuale.

L'Autore propone uno studio articolato sull'istituto dell'autodichia, con un focus in chiave comparata, diviso in sei capitoli, lungo due direzioni: ritiene gli argomenti storici a sostegno dell'istituto dell'autodichia poco validi; considera, alla luce della giurisprudenza e della dottrina, solido il suo fondamento. Durante la trattazione queste due linee guida saranno approfondite da varie prospettive, da quella del diritto amministrativo a quella della giustizia costituzionale, quindi, la ricostruzione storica dell'istituto.

L'autodichia di un organo costituzionale è la prerogativa di poter decidere sulle controversie attinenti all'esercizio delle proprie funzioni, si è allo stesso tempo giudice e parte in causa del processo, sottraendo il giudizio alla magistratura. Nel primo capitolo l'Autore affronta la tematica in via generale e nello specifico si sofferma sugli istituti di autodichia così come presenti allo stato attuale presso la Camera dei deputati, il Senato, la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica. L'Autore sottolinea come tra le due assemblee parlamentari vi sia una netta differenza, se la Camera già dal 1949 ha stabilito l'istituto per questioni riguardanti i propri dipendenti, al Senato solamente a partire dal 1970 è stato istituito una specie di ricorso gerarchico in chiave domestica esperibile dai dipendenti e dal 1988 si ha un modello simile a quello della Camera, infine, dal 2005 vengono introdotte le norme per i contenziosi riguardanti i non dipendenti. Le differenze tra i vari istituti sono evidenziate chiaramente, ed emerge anche una distinzione tra la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica: la prima si occupa di autodichia a partire dalla legge n. 87 del 1953, mentre la seconda, per cinquant'anni, ha affidato le questioni alla giurisdizione

\* Contributo sottoposto a *peer review*.

amministrativa, istituendo l'autodichia solo dal 1996 per le controversie interne tra il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e i suoi dipendenti. La *ratio* di questa scelta sembra risiedere più nella volontà di tutelare la riservatezza degli affari interni che in un'accresciuta indipendenza dell'organo.

L'Autore mette in relazione il tema dell'autodichia e le dottrine che hanno riguardato il tema dell'autonomia regolamentare *ex art.* 64 della Costituzione. Il regolamento adottato da Camera e Senato ha posto, fin dall'entrata in vigore della Costituzione, un dubbio legato alla natura stessa della fonte. Le due teorie contrapposte, quella politica e quella normativa, vengono illustrate. In epoca meno recente il Romano aveva posto l'accento sulla mancanza dei requisiti di generalità e di astrattezza delle fonti regolamentari, negli ultimi anni altri autori, tra cui Manetti, hanno considerato la natura anche politica del regolamento, un atto approvato dalla maggioranza assoluta di ciascuna camera e suscettibile di essere derogato da prassi e consuetudini anche *contra legem* al fine di essere adattato alle circostanze politiche. Il regolamento rappresenta, per questa teoria, lo strumento in cui la natura giuridica e politica coesistono, l'assenza di sanzione in caso di violazione dei precetti regolamentari costituirebbe la prova della sottrazione di tale atto dal paradigma delle fonti di diritto. Le teorie normative che riconducono i regolamenti tra le fonti del diritto partono dal presupposto che in una Costituzione rigida, a differenza della flessibilità dello Statuto Albertino, la legge non è più l'unica fonte in grado di plasmare l'ordinamento, ma è anche essa stessa subordinata alla Costituzione. Il regolamento parlamentare si posiziona quindi come una fonte tipizzata dalla Costituzione che esclude in quell'ambito di competenza la proliferazione di altre fonti e assume una sua tipizzazione. Non solo la fonte regolamentare va a disciplinare ambiti sottratti alla legge, ma interviene anche in altri ambiti in cui la Costituzione prescrive una riserva di legge.

Se la Corte costituzionale con la sentenza n. 154/1985 aveva escluso la sindacabilità dei regolamenti parlamentari in quanto "non diritto", con la sentenza n. 120/2014 la Consulta ha affermato che l'insindacabilità dei regolamenti sarebbe riconducibile non alla loro esclusione dalle fonti del diritto, ma all'autonomia che è riconosciuta alle Camere, fino a giungere con le sentenze n. 262/2017 e n. 237/2022 a ritenere che l'interpretazione e le modificazioni di tali norme possano avvenire sulla base delle prassi.

Nel secondo capitolo l'Autore si concentra sull'autonomia del Parlamento analizzando le implicazioni che il diritto amministrativo ha avuto sulla nascita dell'istituto e ripercorrendone le origini, dà una lettura diversa rispetto a quella che è sempre stata data: durante l'epoca liberale la sottoposizione del Re e del Parlamento alla giurisdizione comune era non solo accettata, ma rappresentava il modo di sottrarre al potere della IV sezione del Consiglio di Stato, istituita con la legge Crispi n. 5992/1889, esercizio di funzioni che dovevano essere indipendenti dal Governo. La tesi che si sostiene è che la sottrazione dalla giurisdizione del Consiglio di Stato non rappresentava un'immunità dalla giurisdizione; pertanto, per le autorità amministrative in senso soggettivo, il controllo sugli atti veniva esercitato dalla giurisdizione comune per le controversie riguardanti i diritti soggettivi, mentre era il Consiglio di Stato a giudicare su questioni vertenti su interessi legittimi, invece,

per le autorità non amministrative in senso soggettivo, come ad esempio la Camera dei deputati, restava in vigore il modello di giurisdizione unica, esercitato dal giudice comune, ai sensi dell'art. 2 dell'Allegato E della legge n. 2248/1865, estendendo tale controllo anche sugli atti di esercizio dell'attività amministrativa. La sottoposizione alla giurisdizione comune da parte delle Camere nasceva dal presupposto che la IV sezione del Consiglio di Stato fosse emanazione del Governo e che la tutela dell'interesse legittimo non fosse tanto importante quanto quella dei diritti soggettivi. È in questo contesto che nasce l'esigenza per le Camere di sottrarsi al controllo amministrativo esercitato dal Consiglio di Stato.

Un tassello fondamentale che l'Autore aggiunge al fine della comprensione storica dell'autodichia è la crisi della giurisdizione unica che si ha tra la Prima e la Seconda guerra mondiale attraverso la formazione di tantissime giurisdizioni speciali. Presso molti plessi amministrativi, non solo la tutela degli interessi legittimi, ma anche quella dei diritti soggettivi viene esercitata da organi interni alle amministrazioni stesse. Questo cambio di paradigma diviene fondamentale per comprendere la nascita dell'istituto dell'autodichia nel periodo repubblicano.

Nel terzo capitolo l'Autore individua le ragioni storiche che hanno portato all'immunità dalla giurisdizione presso la Camera dei deputati già all'inizio della prima legislatura repubblicana e mette in luce le differenze rispetto al Senato. Come è stato precedentemente sottolineato, il Senato e gli altri organi costituzionali hanno adottato modelli di autodichia solo a partire dagli ultimi decenni del XX secolo, inoltre, la Camera dei deputati in epoca liberale aveva deciso di rimettere alla giurisdizione comune i ricorsi presentati avverso gli atti amministrativi. Se si passa da un modello di giurisdizione comune, all'immunità dalla giurisdizione, la ragione va individuata nel periodo della transizione tra lo Stato fascista e l'inizio della Repubblica. La Camera inserisce all'interno del Regolamento generale del 1949 all'articolo 146 l'istituto dell'autodichia e successivamente con un regolamento emanato dall'Ufficio di Presidenza "Regolamento interno per gli uffici e il personale" tale principio viene attuato. Spetta all'Ufficio di Presidenza il giudizio sui ricorsi presentati dai dipendenti avverso le decisioni deliberate dallo stesso ufficio.

La ragione storica è legata all'epurazione dei funzionari delle amministrazioni statali e locali, assunti o promossi per contiguità al P.N.F. Con regio decreto-legge del 28 dicembre 1943, n. 29/B, e successivo d.lgs.lgt. 27 luglio 1944, n. 159, venne istituito un Alto Commissario con il compito di effettuare tale epurazione. La Camera dei deputati fino al 1939, anno della sua abolizione, aveva attraversato una fase di burocratizzazione e di sostituzione di alcuni alti funzionari con personale fiduciario del Regime. Dopo lo scioglimento della Camera dei Fasci e delle corporazioni con regio decreto-legge 2 agosto 1943, n. 705, Vittorio Emanuele Orlando assunse la Presidenza della Camera, è in questo contesto storico costituzionale che si inserisce la corrispondenza epistolare tra il Commissario aggiunto per l'epurazione Mauro Scoccimarro e il presidente della Camera. Se al Senato non vi era stata nessuna resistenza all'operazione di epurazione dell'Alto Commissariato, alla Camera il presidente Vittorio Emanuele Orlando difese fin da subito l'autonomia dell'organo parlamentare circa le decisioni da assumere sui propri dipendenti,

la ragione per Orlando risiedeva nella circostanza che la Camera fosse un organo costituzionale immune dall'attività di altri organi. Nel capitolo vengono riportate le missive più importanti non solo tra Soccimarro e Orlando, ma anche tra Orlando e Ruggero Grieco, che succederà a Soccimarro, e la missiva del Ministro della Giustizia Umberto Tupini, difensore della posizione di Orlando. La questione verrà poi definitivamente archiviata dall'avvocato Domenico Riccardo Peretti Griva che, in qualità di vicecommissario aggiunto per l'epurazione, seguirà la linea impartita dal presidente Vittorio Emanuele Orlando.

Il concetto che il Parlamento essendo un organo sovrano, dovesse anche avere delle immunità collaterali, tali per cui sarebbe stato libero dagli altri poteri, si rinviene, inizialmente, nel parlamentarismo inglese, successivamente, l'opera più apprezzata durante l'epoca liberale, era stata quella di Edouard La Ferrière “*Traité de la jurisdiction administrative et des recours contentieux*”. È solo verso la fine del parlamentarismo liberale che Vittorio Emanuele Orlando propone l'immunità degli organi sovrani. L'Autore non solo riassume i concetti principali dell'opera di Orlando “Immunità parlamentari ed organi sovrani”, ma si sofferma anche sulla teoria degli organi supremi, di cui Mortati nell'opera “L'ordinamento del Governo nel nuovo diritto pubblico italiano” è autore. La teoria delle immunità con la nascita della Costituzione rigida viene ripresa da Barilla e Crosa nella definizione di organo sovrano e successivamente da M. Sandulli che opera una distinzione tra esercizio della potestà giurisdizionale in senso oggettivo e la cosiddetta giustizia politica.

È nel quarto capitolo che l'Autore ripercorre la giurisprudenza costituzionale riguardante il tema dell'autodichia. Emerge come tale istituto sia stato fin da subito legittimato dalla stessa Corte costituzionale, nonostante manchi un riferimento esplicito in Costituzione. La legittimazione deriva piuttosto da un'interpretazione estensiva dell'autonomia tipica degli organi costituzionali. La prima sentenza importante è stata la n. 154/1985, il tema dell'autodichia emerge come conseguenza dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari *ex art.* 134 Cost. La Corte esclude un controllo di legittimità sia per una questione procedurale in quanto la fonte non rientra tra quelle espressamente previste dalla Costituzione-leggi e atti aventi forza di legge-sia perché vi è l'esigenza di tutelare l'indipendenza del Parlamento e quindi le fonti *ex art.* 64, primo comma Cost. Qualche anno più tardi in un'altra celebre sentenza, la n. 120/2014, viene ribadita l'esclusione dei regolamenti dal vaglio di sindacabilità, ma la Corte sottolinea che le fonti regolamentari, a differenza di quanto si credesse in passato, «sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza» (p. 198). La portata innovativa sta nel passaggio in cui la Consulta evidenzia una differenza tra le funzioni costituzionali del Parlamento, sottratte al sindacato giudiziario e l'autodichia amministrativa, riguardante sia i dipendenti delle Camere, sia il rapporto delle amministrazioni con i soggetti terzi. Per questa seconda categoria viene richiamata l'attenzione sull'importanza dello Stato di diritto e il conseguente sistema giurisdizionale comune che serve a garantire i diritti di tutti. A seguito di questa sentenza (n. 120/2014) si era pensato che la Corte costituzionale avrebbe in occasioni future ristretto l'ambito di

applicazione dell'autodichia parlamentare. Contraddicendo le premesse, la Corte con la sentenza n. 262/2017 rimette agli organi parlamentari la scelta delle materie da disciplinare tramite la fonte regolamentare. Viene superata quella differenza, unicamente descrittiva, tra funzioni primarie e funzioni amministrative in quanto l'amministrazione delle Camere è funzionale e necessaria per le attività primarie. Entrambe disciplinate dai regolamenti parlamentari *ex art. 64 Cost.* ed entrambe espressione dell'autonomia parlamentare. Se vi fosse una giurisdizione comune su materie disciplinate dalla fonte regolamentare ciò minerebbe l'autonomia stessa del Parlamento. L'unico limite riguarda i rapporti giuridici con i soggetti terzi e le controversie che coinvolgono situazioni soggettive. Infine, viene sottolineato come l'autodichia non pregiudichi il rispetto degli articoli 3, 24, 101, 111 Cost., nonché i principi CEDU. L'Autore ritiene che la Consulta nel ribadire la validità dell'autodichia abbia invertito i termini della questione, non si fa riferimento alla legittimità dell'istituto rispetto alla Costituzione, ma diviene importante la modalità tramite cui il processo interno in sede domestica viene svolto, inoltre, mette in evidenza che in caso di processo ingiusto sarebbe impossibile sollevare conflitto di attribuzione per ripristinare le tutele giurisdizionali della persona lesa.

L'Autore si sofferma sull'esclusione dalla giurisdizione domestica circa i rapporti giuridici con i soggetti terzi e le controversie riguardanti situazioni giuridiche soggettive, viene sottolineato in tema di appalti pubblici, rimessi alla giurisdizione comune, la forte influenza del diritto comunitario anche a seguito della direttiva n. 89/665/CE. L'intarsio tra le fonti regolamentari e quelle legislative in tema di appalti avrebbe, in caso di autodichia, «implicato l'intromissione diretta nel contenzioso parlamentare degli organi di giustizia dell'Unione» (p. 212). Sempre rispetto alla sentenza n. 263/2017, viene posto l'accento sul criterio argomentativo che la Consulta ha utilizzato per legittimare l'autodichia anche alla luce del principio di unicità della giurisdizione e del divieto di istituzione di nuovi giudici speciali *ex art. 102 Cost.* Sebbene la giurisdizione domestica sia esercitata da organi interni all'amministrazione, le funzioni sono sempre state considerate, da dottrina e giurisprudenza, giurisdizionali e quindi tali organi assimilabili a giudici speciali, tuttavia, la Corte costituzionale per superare il divieto di cui all'articolo 102 Cost. ha dichiarato tali organi non appartenenti all'organizzazione giudiziaria.

Dopo la panoramica sulla giurisprudenza costituzionale l'Autore si sofferma sulla problematica che crea l'individuazione dei soggetti terzi, sottoposti a giurisdizione comune. A seguito della sentenza n. 263/2017 è il tribunale adito dal ricorrente a stabilire se la materia rientri tra quelle tutelabili in sede domestica, effettuando un'interpretazione il giudice deve valutare se le disposizioni parlamentari dettate verso i terzi siano riconducibili all'ambito dell'autodichia oppure no. In caso di conflitto è la Cassazione in ultima battuta a decidere, manca un meccanismo di interlocuzione con le Camere, infatti, sono i giudici a stabilire quali sono le materie espressione dell'autonomia parlamentare, *ex art. 64 Cost.*, sottratte alla giurisdizione comune. Tutto ciò ha creato delle problematiche sia riguardo la tutela giurisdizionale sia in riferimento all'autonomia dell'organo parlamentare.

L'Autore si sofferma sulle problematiche che hanno riguardato i contratti pubblici stipulati tra le Camere e i soggetti terzi, emerge da un lato l'importanza fondamentale dell'applicazione del diritto europeo per quanto riguarda le gare d'appalto, dall'altro, la Cassazione sembra aver introdotto la categoria del «terzo contraente, destinatario di norme interne che, accettate, lo riguardano» (p. 229), non è chiaro se dopo aver firmato il contratto l'impresa non rientri più tra la categoria dei soggetti terzi, questo dubbio è analizzato rispetto al diverso tipo di tutela giurisdizionale azionabile. Viene successivamente analizzato il caso dei vitalizi, l'Autore ripercorre la giurisprudenza sul tema soffermandosi sulla problematicità dell'intarsio tra regolamenti e leggi, rispetto a quanto ribadito nella sentenza n. 267/2017, sull'attrazione in sede domestica delle materie disciplinate con la fonte regolamentare, le sezioni unite della Cassazione con ordinanze n. 18265-18266/2019 richiamando il c.d. «diritto singolare» chiariscono che la giurisdizione domestica si giustifica ogni qual volta vi sia da tutelare l'autonomia del Parlamento, anche laddove la fonte che disciplina la materia non sia quella regolamentare. Tuttavia, con riferimento alla tutela giurisdizionale dei terzi, la Consulta nella sent. n. 126/2023 ribadisce che il criterio di riparto introdotto con la sent. n. 262/2017 è ancora valido «e il giudice comune non può sottrarsi all'obbligo di qualificare soggettivamente il ricorrente» (p. 241).

Vengono poi trattati altri due aspetti specifici: gli atti dei gruppi parlamentari, sottoposti a giurisdizione domestica; il rapporto tra gli atti parlamentari e la *privacy*. Con riguardo all'ultimo aspetto, entrambe le Camere hanno ricalcato la normativa europea e con riferimento al diritto all'oblio, il soggetto terzo che chiede la deindicizzazione dall'atto parlamentare, in caso di ricorso deve avvalersi dei plessi domestici, l'Autore si sofferma sulle implicazioni che questa scelta ha sul rispetto del diritto europeo in tema di applicazione del GDPR.

Nel quinto capitolo l'Autore analizza il tema dell'autodichia in Spagna. La comparazione con l'ordinamento iberico è di fondamentale importanza dato che l'ordinamento spagnolo e quello italiano, condividendo alcune problematiche, hanno adottato soluzioni differenti. In Spagna l'art. 24 CE (*Constitución Española*) «ha posto fine a tutte le pregenti immunità giurisdizionali che impedivano il controllo di legalità sull'operato dell'amministrazione» (p. 275). Ai sensi dell'art. 72 CE *las Cortes* godono di autonomia normativa ed organizzativa, hanno attribuzione in materia di bilancio e gestione del personale e vi è una riserva di competenza del Presidente per l'esercizio del potere amministrativo. I principi enunciati da questo articolo, a prescindere da una disposizione costituzionale in tal senso, sono stati ritenuti validi per analogia anche per le assemblee legislative presso le Comunità autonome. L'Autore evidenzia come a seguito della sentenza n. 241/1984 del *Tribunal Constitucional* sia stata legittimata tale impostazione, ma vi sia il problema della fonte che, in assenza di una previsione negli statuti delle *Comunidades Autonomas*, deve disciplinare l'autonomia organizzativa. Il *Tribunal Constitucional* ha precisato che «l'approvazione di un regolamento da parte di un organo interno del Parlamento locale, privo di potestà legislativa, (ad esempio la *Mesa*) non consente alla relativa disciplina di acquisire forza di legge» (p. 280).

Successivamente, viene messa in rilievo la *ratio* alla base della disciplina interna che regola l'amministrazione parlamentare, a differenza dell'Italia, l'autonomia amministrativa *de las Cortes* non risiede nella tutela di un organo sovrano e indipendente, espressione della sovranità popolare, ma nel tipo di attività amministrativa che esso svolge e che non potrebbe essere equiparata a quella esercitata dall'amministrazione statale. Tale concezione pragmatica spiega la legittimazione del modello di autonomia anche agli organi legislativi delle Comunità autonome. L'Autore si sofferma sulle principali differenze tra l'Italia e la Spagna, l'ordinamento iberico dall'emanazione della Costituzione del 1978 ha optato per la distinzione tra il diritto parlamentare e il diritto parlamentare amministrativo; inoltre, anche il Parlamento ha un potere limitato, e i suoi atti sono sottoponibili al controllo di costituzionalità a prescindere dal rango della fonte.

Il regolamento parlamentare è considerato un atto avente forza di legge, subordinato alla Costituzione, per cui è ammesso ricorso di incostituzionalità ai sensi dell'art. 27 della *ley orgánica n. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*. È la ragione per cui molte attività interne sono disciplinate dalla stessa Costituzione, dalla legge ordinaria e dal diritto europeo, ciò ha anche molto ridimensionato il ruolo della consuetudine come fonte del diritto parlamentare. L'Autore si sofferma sulla importante divisione, sorta a partire dagli anni '80 tra il *derecho administrativo parlamentario* e il *derecho parlamentario*. L'atto parlamentare si caratterizza per la doppia natura: quella giuridica e quella politica, questi atti sono gli unici ad essere sottoposti a un regime particolare di insindacabilità. Gli atti che rientrano all'interno del diritto amministrativo parlamentare sono, invece, sottoposti alla giurisdizione comune. Ai fini della distinzione tra gli atti non si fa riferimento al soggetto o alla fonte che lo ha emanato bensì ai requisiti oggettivi che riguardano i presupposti, il fine, la causa e i motivi.

Vengono poi analizzate le peculiarità *del Estatuto del Personal de las Cortes Generales* che ai sensi dell'articolo 72 CE, viene approvato in sessione riunita dalla *Mesa* del Senato e da quella del Congresso, l'Autore si sofferma sulla peculiarità della fonte atipica, considerata di rango primario sottoposta alla sola Costituzione, inoltre, vengono messe in evidenza le differenze rispetto al regolamento parlamentare e il rapporto della normativa statutaria rispetto alle leggi che fissano i livelli essenziali concernenti il godimento dei diritti fondamentali, soprattutto rispetto ai diritti sindacali dei lavoratori. L'Autore espone il dibattito dottrinale, sorto dalla fine dell'800 tra i fautori del criterio soggettivo di individuazione dell'*Administración Pública* e coloro che considerano l'attività amministrativa in maniera oggettiva, considerando le funzioni esercitate dagli organi. In Spagna dopo un lungo dibattito è prevalsa la concezione *estatutaria dell'Administración Pública*, cristallizzata nella *ley de régimen jurídico del sector público (1 octubre 2015, n. 40)*. «La qualificazione dell'amministrazione pubblica in termini prettamente soggettivi non esclude che essa possa condividere parte del proprio statuto con altri apparati dello Stato» (p. 301), infatti, molte leggi sull'apparato amministrativo del Governo sono state estese anche all'apparato amministrativo *de las Cortes Generales*, tuttavia il *Tribunal Constitucional*, ai fini della tutela giurisdizionale ha protesato per una concezione oggettiva dell'attività amministrativa. Fino al

1978, anno di promulgazione dell'attuale Costituzione spagnola, il Tribunal Supremo si era rifiutato di sindacare le controversie aventi ad oggetto un atto parlamentare. Dopo alcuni anni di confusione, a causa anche dal prevalere della dottrina *estatutaria dell'Administración Pública*, *las Cortes* hanno sciolto qualsiasi dubbio; lo statuto del personale del Parlamento nel 1983 ha radicato la competenza giurisdizionale in capo al giudice amministrativo, il *Tribunal Constitucional* nella sentenza n. 241/1984 ha non solo legittimato tale forma di tutela giurisdizionale, ma l'ha estesa anche ai dipendenti degli organi legislativi delle Comunità autonome. L'Autore ripercorre i vari passaggi salienti in cui è stato, dapprima radicato in capo al *Tribunal Supremo* la competenza a giudicare in un unico grado i ricorsi promossi contro atti e disposizioni delle istituzioni costituzionali dello Stato e successivamente è stata attribuita ai *Tribunales Superiores de Justicia* la giurisdizione in unico grado sugli atti amministrativi dei Parlamenti regionali delle Comunità autonome.

Nel contesto della “giurisdizionalizzazione” del contenzioso resta fondamentale la differenza tra atti parlamentari e atti amministrativi parlamentari, «solo quando esercitano competenze di diritto pubblico in materia di personale, amministrazione e gestione patrimoniale, le Camere sono soggette alla giurisdizione del contenzioso amministrativo, rimanendo altrimenti insindacabili gli atti che costituiscono esercizio delle funzioni politico-costituzionali» (p. 308).

Infine, l'Autore si sofferma sul *recurso de amparo constitucional*: qualsiasi cittadino può rivolgersi, in via residuale e diretta, al *Tribunal Constitucional*, per denunciare la violazione dei diritti e delle libertà fondamentali. Se in un primo momento il *Tribunal Constitucional* aveva escluso questo tipo di ricorso sugli atti parlamentari, con la celebre sentenza n. 118/1988 viene superata la teoria degli *interna corporis ad acta* aprendo la strada al *recurso de amparo* anche agli atti parlamentari di natura politica in caso di violazione di un diritto fondamentale e nello specifico del diritto del deputato “al libero esercizio del mandato in condizioni di eguaglianza” art. 23 CE. Una deliberazione o atto interno del Parlamento, suscettibile di una violazione del regolamento interno, approvato ai sensi dell'articolo 72 CE tramite una procedura aggravata, non solo viola la stessa Costituzione, ma anche l'art. 23 CE, nella parte in cui tutela il diritto del parlamentare ad esercitare il mandato in condizioni di eguaglianza; il Tribunale Costituzionale utilizza il regolamento parlamentare come parametro interposto al fine di valutare la legittimità costituzionale di un atto parlamentare nel rispetto dell'articolo 23 CE. Non solo l'Autore fa emergere come ciò abbia inciso sull'autonomia de *las Cortes* rispetto a quelle scelte che, si pensi al caso italiano, sarebbero state lasciate alla dialettica assembleare di maggioranza/opposizione, ma si sofferma anche sull'impatto che la giurisprudenza del Tribunale ha avuto sulle fonti del diritto parlamentare.

Il sesto e ultimo capitolo, oltre a ripercorrere e racchiudere i capitoli precedenti, anche con dei passaggi sulla storia istituzionale, espone le tesi argomentative dell'autore. Una delle prime conclusioni smentisce la tesi secondo cui l'autodichia del Parlamento, così come concepita oggi, derivi da una tradizione invalsa in epoca liberale. Sul finire del XIX secolo vi era «una profonda consapevolezza, circa la distinzione tra le funzioni politiche delle Camere e l'attività amministrativa/gestionale degli apparati serventi» (p. 326). Inoltre,



L'Autore sottolinea come l'immunità dalla giurisdizione della IV sezione del Consiglio di Stato nasceva per ragioni del tutto diverse, rispetto a quelle che oggi legittimano l'istituto della giustizia domestica e anzi, l'indipendenza del Parlamento era garantita sottoponendo anche gli atti amministrativi al controllo del giudice comune. La teoria degli atti amministrativi di autorità non amministrative, che legittimava l'esclusione del giudizio amministrativo sugli atti del Parlamento, era del tutto estranea alla concezione degli *interna corporis* richiamata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 154/1985. È solo dal 1988 che gli organi amministrativi interni alla Camera assumono i connotati giurisdizionali. «L'analisi diacronica smentisce, quindi, il fondamento consuetudinario dell'istituto» (p. 332).

L'Autore ritorna sull'importanza del periodo della transizione e sulle tesi esposte da Vittorio Emanuele Orlando per sostenere l'immunità dalla giurisdizione della Camera dei deputati, viene sottolineato come l'esigenza sia nata non tanto per essere indipendenti dal potere giudiziario, bensì da quello governativo. Sia nel periodo fascista che durante la transizione, il Governo aveva assunto non solo ampi poteri legislativi, ma anche giudiziari, l'epurazione e il decadimento dei funzionari legati al P.N.F. rientravano tra questi. Da un lato l'Orlando fu consapevole della scelta che stava sostenendo, dall'altro non considerò che i rimedi utilizzati in sede domestica erano per lo più amministrativi e che quindi poco avevano a che fare con la giurisdizione. L'accettazione del modello dell'autodichia parlamentare fu possibile alla luce delle giurisdizioni speciali che erano sorte nella prima metà del '900, l'autodichia venne considerata alla stregua di queste e nonostante la Costituzione ne avesse proibito la formazione, questa fu l'unica che riuscì a salvarsi. L'Autore successivamente si sofferma sulle dottrine che hanno posto l'accento sulla natura politica del diritto parlamentare, tra cui quella di Sandulli, e sull'importanza all'interno del diritto parlamentare della fonte-fatto, non solo le Camere approvano il Regolamento, ma hanno la facoltà di interpretarne le norme, di disapplicarle ad un caso concreto o di inaugurare una prassi che può diventare una consuetudine contraria al precetto scritto. Tali caratteristiche renderebbero difficile la sottoposizione del diritto parlamentare al controllo di un giudice.

L'Autore critica la mancata differenziazione tra il diritto parlamentare e il diritto amministrativo parlamentare, così come avvenuto in Spagna, ma in mancanza di tale divisione conclude che sarebbe difficile affidare il controllo del diritto parlamentare a un giudice terzo. In conclusione, emerge non solo la flessibilità che l'istituto ha avuto dallo Stato liberale ad oggi, ma come la questione dell'immunità dalla giurisdizione sia «un valore politico condiviso negli organi supremi dello Stato» (p.364).

Enrico Marro