



ANTONELLO LO CALZO \*

## LA CORTE COSTITUZIONALE E LA “CRISI D’IDENTITÀ” DELL’AUTODICCHIA. A MARGINE DELLA SENTENZA N. 65/2024\*\*

**Abstract [It]:** La “controversa” sentenza n. 262/2017 aveva risolto i dubbi sulla legittimità dell’autodichia secondo la regola della connessione tra autonomia normativa e momento applicativo. Ciò ha consentito di giustificare l’autodichia per le controversie con il personale dipendente, ma non quella per le controversie relative ai terzi nella materia degli appalti. Tale “regola”, confermata dalla giurisprudenza “comune”, da cui trae origine il conflitto risolto con la sentenza n. 65/2024, sembra entrare in crisi proprio in quest’ultima decisione che, dietro l’apparenza della continuità decisionale con i precedenti, reca importanti novità sul piano della determinazione del fondamento teorico dell’autodichia.

**Abstract [En]:** The ‘controversial’ Judgment No. 262/2017 had resolved doubts on the legitimacy of ‘autodichia’, according to the rule of the connection between normative autonomy and implementation. This made it possible to justify ‘autodichia’ for litigation with employees, but not for litigation with third parties in procurement contracts. This ‘rule’, confirmed by the ‘common’ jurisprudence, from which the conflict resolved in Judgment No. 65/2024 originates, seems to enter into crisis precisely in this last decision, which, behind the appearance of decisional continuity, brings important innovations on the level of determining the theoretical basis of ‘autodichia’.

**Parole chiave:** Autodichia, Conflitti di attribuzione, Giurisdizione, Parlamento, Autonomia parlamentare

**Keywords:** Autodichia, Conflict of powers, Jurisdiction, Parliament, Parliamentary autonomy

**SOMMARIO:** 1. Continuità o cesura della sentenza n. 65/2024 rispetto ai precedenti in tema di autodichia. – 2. L’autodichia o le autodichie. Un nozione dalle molteplici sfaccettature. – 3. Il precedente della sentenza n. 262/2017 e l’autodichia relativa ai terzi in materia di appalti. – 4. Le vicende processuali che hanno condotto al conflitto di attribuzioni risolto dalla sentenza in commento e il “peso” dell’*obiter* del Giudice costituzionale. – 5. Gli argomenti a sostegno del ricorso della Camera dei deputati contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione. – 6. Il “verso” del conflitto: natura e “disapplicazione” dei regolamenti parlamentari. – 7. La natura degli organi di autodichia e il “grado” di indipendenza e imparzialità dell’organo giurisdizionale. – 8. Autonomia normativa e autodichia da “binomio inscindibile” a “criterio di massima”. – 9. Quali prospettive per l’autodichia degli organi costituzionali: tra radicale (ma improbabile) superamento e necessità di adeguamento ai principi fondamentali sulla tutela giurisdizionale.

\* Ricercatore a tempo determinato di Diritto costituzionale e pubblico – Università di Pisa.

\*\* Contributo sottoposto a *peer review*.

## 1. Continuità o cesura della sentenza n. 65/2024 rispetto ai precedenti in tema di autodichia

Il tema dell'autodichia negli ultimi anni è tornato più volte al centro dell'attenzione<sup>1</sup>, avendo costituito l'oggetto di un contenzioso articolato su più fronti (da quello del personale dipendente a quello dei rapporti con i terzi appaltatori, dai ricorsi concorsuali alle vicende in tema di vitalizi) e che ha visto come parti in causa davanti alle giurisdizioni comuni gli organi costituzionali (in particolare le Camere).

Ad alimentare il dibattito ha, probabilmente, contribuito proprio un intervento della Corte costituzionale che, nell'intenzione di fornire un apparato argomentativo sufficientemente solido per giustificare il mantenimento dei sistemi di giustizia domestica per le controversie con il personale dipendente, ha in realtà lasciato ai giudici comuni il compito di acclarare una serie di aspetti controversi e delicati.

Il riferimento va ovviamente alla sentenza 13 dicembre 2017, n. 262, e, in particolare, al noto *obiter* con cui il Giudice costituzionale ha ritenuto di precisare che la potestà di autodichia, giustificata rispetto al personale, non potesse estendersi anche alle controversie relative ai rapporti con i terzi (in particolare in materia appaltistica).

Si avrà modo di tornare sui passaggi essenziali di questa decisione, ma sin d'ora si può osservare come non fosse sfuggita ai commentatori l'urgenza di un intervento chiarificatore della Corte costituzionale<sup>2</sup>, in modo da far luce sugli aspetti "ambigui" che ancora residuavano dopo la sentenza del 2017 e che avevano consentito, da una parte l'incremento del contenzioso innanzi alla giurisdizione comune, in particolare amministrativa, e dall'altra il mantenimento di posizioni di difesa dell'autodichia in materia di appalti da parte degli organi costituzionali, pur a fronte delle affermazioni apparentemente inequivocabili della Corte.

L'occasione propizia è fornita dalla sentenza 19 aprile 2024, n. 65, con cui la Corte è nuovamente chiamata a pronunciarsi su un conflitto di attribuzioni in materia di autodichia. A differenza del passato, però, nella più recente circostanza il conflitto è sollevato dalla Camera dei deputati e non dagli organi della giurisdizione e, inoltre, ha ad oggetto il caso

<sup>1</sup> Come indice del dibattito sviluppatosi sul tema, soprattutto dopo la sentenza n. 262/2017, è sufficiente rilevare il numero di lavori monografici sull'autodichia, ove l'approccio per lo più critico è declinato con varietà di soluzioni e di posizioni. Con inevitabili lacune, si vedano, A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; I. DIACO, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, Roma, Aracne, 2018; A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali. Fondamenta e prassi*, Napoli, Jovene, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2020; V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Napoli, Editoriale scientifica, 2023; F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Milano, Franco Angeli, 2024.

<sup>2</sup> In questo senso 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. Non era certo imprevedibile che, come confermato dal caso in commento, il "terreno dello scontro" potesse essere quello del conflitto tra poteri dinanzi alla Corte costituzionale o del regolamento di giurisdizione dinanzi alla Corte di cassazione. Cfr. 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*, n. 1/2020, 166.

specifico dell'autodichia verso i terzi appaltatori, alla quale i Giudici della Consulta avevano dedicato finora poche, ma lapidarie, battute.

All'apparenza doveva trattarsi della decisione che avrebbe, una volta per tutte, fatto chiarezza su due aspetti: che l'autodichia relativa alle controversie con il personale dipendente trova il proprio fondamento nell'autonomia normativa di cui gli organi costituzionali godono e, quindi, nel potere di regolare autonomamente le «modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale»; e che, allo stesso modo, il potere di autodichia non possa estendersi alle controversie che investono le situazioni soggettive dei terzi, in particolare appaltatori e fornitori, non essendo gli organi forniti della potestà normativa per regolare i rapporti con i suddetti soggetti.

Al contrario, la Corte, pur cercando di mantenere un minimo di coerenza con il suo più immediato precedente<sup>3</sup>, pare muoversi secondo una linea del tutto innovativa che, come si avrà modo di osservare nelle conclusioni, lascia ancora una volta spazio a mutamenti e oscillazioni, anche in relazione all'autodichia del personale dipendente.

Non è una novità che uno degli argomenti attraverso cui la Corte intende munire le proprie decisioni di una legittimazione “rinforzata” sia quella di inserirle nel solco della continuità con i precedenti e questo vale sicuramente anche in tema di autodichia; tuttavia, non si può non rilevare una certa tendenza allo scostamento, dove la Corte, più che seguire in maniera lineare un precedente, sfrutta semplici agganci tematici che servono a creare il collegamento, salvo poi intraprendere percorsi argomentativi distinti che possono condurre anche a soluzioni del tutto innovative. Questo è quanto avvenuto già tra la sentenza 23 maggio 1985, n. 154, e la sentenza 9 maggio 2014, n. 120, ove la seconda parte da un punto fermo della prima – l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari nella sede del giudizio incidentale – per giungere ad ammetterne il controllo attraverso il conflitto di attribuzioni; allo stesso modo nei rapporti tra la sentenza del 2014 appena citata e la sentenza n. 262/2017, ove l'elemento di continuità era da individuare nella scelta del conflitto quale strumento di sindacato, ma con esiti nel merito ben distanti da quelli apparentemente dubitativi del suo immediato precedente. E questo è quanto avviene anche nei rapporti tra la sentenza del 2017 e quella qui in commento su cui si intende soffermare l'attenzione delle presenti osservazioni: l'elemento di continuità è dato dall'esito del conflitto sull'autodichia dei terzi appaltatori, ma gli argomenti sembrano discostarsi in modo sensibile da quelli che avevano permesso alla Corte di giustificare in passato il mantenimento dell'autodichia per il personale dipendente.

---

<sup>3</sup> 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*, n. 3/2024, 1055, 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. Allo stesso modo, F. DALLA BALLA, *Un tagliando all'autodichia. Prime note a margine di Corte cost. sentenza n. 65 del 2024*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4/2024, 365, 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.

Gli elementi di continuità con i precedenti della sentenza n. 65/2024 sono stati evidenziati da diversi commenti<sup>4</sup>. Tuttavia, ad opinione di chi scrive, tale affermazione richiede un ulteriore approfondimento.

La continuità può essere sicuramente rilevata se si guarda all'esito della decisione. In questo la Corte ribadisce la propria posizione di chiusura rispetto all'autodichia dei terzi in materia di appalti, confermando quanto aveva già chiaramente sostenuto nell'*obiter* della sentenza n. 262/2017. Non è un caso che si sia parlato al riguardo di un conflitto dall'esito prevedibile; di un conflitto che, anzi, non avrebbe dovuto nemmeno essere sollevato<sup>5</sup>. Non ci sono grossi dubbi sul fatto che il tentativo di "arroccamento"<sup>6</sup> della Camera potesse avere ben poche possibilità di successo di fronte alla Corte costituzionale, la quale non aveva lasciato trasparire grossi margini per un *revirement* del proprio orientamento sull'autodichia dei terzi.

Diverso, però, è il discorso se si guarda agli argomenti che la Corte adduce, rispetto ai quali è possibile rilevare una soluzione di continuità rispetto al passato, se non addirittura una vera e propria rimediazione del tema<sup>7</sup>. Infatti, anche se l'esito sul punto specifico è in linea con i precedenti, la decisione sul conflitto è calata anche in questo caso in un più generale quadro argomentativo che, lungi dal soffermarsi sul semplice aspetto dell'autodichia in materia di appalti, investe il profilo generale della conformazione dei giudici domestici ai principi costituzionali e dei rapporti tra autonomia normativa e autodichia. Se, quindi, la sentenza n. 262/2017 aveva offerto una soluzione di largo favore per l'autonomia degli organi costituzionali, fornendo allo stesso tempo argomenti teorici e logici difficilmente superabili nel giustificare l'autodichia come completamento dell'autonomia normativa, la sentenza n. 65/2024 è quella in cui la Corte assume la posizione più severa rispetto alla giustizia domestica, intaccando quegli argomenti che in passato ne avevano consentito la sopravvivenza.

Ad essere toccato è anche il tradizionale assunto, affermato sin dalla sentenza 10 luglio 1981, n. 129, per cui consuetudinariamente l'autonomia si esprime sul piano normativo, ma comprende altresì il momento applicativo delle medesime norme<sup>8</sup>. La scissione tra

<sup>4</sup> A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2024, 184; 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*, n. 12/2024, 118; M. MIDIRI, *Gli appalti e l'autodichia: la Corte pensa all'Europa e dice no*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2024, 690.

<sup>5</sup> In questo senso M. MANETTI, *Aria nuova in materia di autodichia: la sentenza n. 65 del 2024*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2024, 715, la quale parrebbe favorevole alla soluzione diretta da parte del giudice amministrativo, con acquiescenza della Camere sul punto della carenza di giurisdizione.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024, 14.

<sup>8</sup> 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». Sul superamento del fondamento consuetudinario dell'autodichia M. MIDIRI, *Gli appalti e l'autodichia*, cit., 695.

autonomia normativa e autodichia<sup>9</sup>, che si connota come l'aspetto di maggior novità della sentenza, ha un impatto "dirompente" sul criterio elaborato nella precedente sentenza del 2017, tanto che, da un'autonomia assicurata dalla riserva del momento applicativo, si passa ad una nuova costruzione dell'autonomia assicurata dall'adozione delle norme organizzative, senza che ciò implichi un'automatica limitazione dell'accesso al giudice<sup>10</sup>.

## 2. L'autodichia o le autodichie. Un nozione dalle molteplici sfaccettature

Prima di passare ad analizzare in dettaglio i rapporti tra la più recente sentenza e gli immediati precedenti in tema di autodichia è opportuna una rapida puntualizzazione sul concetto di autodichia.

Normalmente con tale termine<sup>11</sup> si designa quella facoltà riconosciuta agli organi costituzionali di decidere autonomamente, e senza l'intervento di un giudice esterno, le controversie che investono le proprie attività interne<sup>12</sup>.

Non è raro, però, assistere ad un uso ampio del termine, tale da ricomprendere anche fenomeni che si collocano al di fuori delle funzioni degli organi costituzionali. Così è stato proposto di distinguere un'autodichia in senso "proprio", riferita agli organi costituzionali, da un'autodichia in senso "improprio", riferita a contesti diversi, ove l'unico elemento in comune sarebbe dato dalla sottrazione di determinate controversie alla cognizione del giudice comune per affidarle a un giudice *ad hoc* (si pensi, ad esempio, alla giustizia sportiva). Allo stesso modo, si è proposto di distinguere un'autodichia in "senso lato", come svolgimento di una funzione giudicante da parte di organi non giurisdizionali (si pensi, ad esempio, alla riserva di cui all'art. 66 Cost.), da un'autodichia in "senso stretto", quale potere di giudicare sulle controversie insorte con il personale dipendente degli organi o con i terzi che, per varie ragioni, dovessero interagire a livello concorsuale o contrattuale con l'organo<sup>13</sup>.

È possibile, quindi, interrogarsi sulla possibilità di distinguere più concetti di autodichia, piuttosto che uno sufficientemente univoco.

<sup>9</sup> Il riferimento è al par. 4.4. Cons. diritto della sentenza n. 65/2024, ove la Corte ribadisce che le proprie argomentazioni non escludono «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 [...] rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia».

<sup>10</sup> V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 32.

<sup>11</sup> Circa l'uso del termine "autodichia" si rimanda a N. OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, Treccani, 1988, 1.

<sup>12</sup> Si rinvia ad A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 1. Nella stessa sede si osserva che talvolta il concetto di autodichia viene assimilato a quello di autocrinia. Tuttavia, si tratta di concetti che, seppur strettamente collegati, sono completamente distinti. L'autocrinia pare porsi alla base stessa dell'autodichia in quanto ne determina l'ambito di estensione: si potrebbe affermare, per generalizzazione, che, mentre l'autodichia rappresenta il lato procedimentale del fenomeno, l'autocrinia ne rappresenta quello sostanziale. Questo almeno fino alla sentenza n. 65/2024.

<sup>13</sup> Sul punto L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano, EDUCatt, 2016, 51 ss.



Anche volendo restare all'ambito che in questa sede ci interessa, è possibile rilevare che tra l'autodichia del personale e quella dei terzi esiste una differenza sostanziale, ma questa finisce inevitabilmente per sfumare, al punto che i rispettivi confini – e quindi la loro connessione alla garanzia della posizione di autonomia dell'organo – diventano evanescenti.

Questo è, in un certo senso, il cambiamento cui la recente sentenza n. 65/2024 ha condotto rispetto alla precedente del 2017. Se in quest'ultima sede la Corte aveva tracciato un confine chiaro tra le due forme di autodichia, quella per il personale dipendente, fondata sulla potestà di normazione dei profili inerenti all'assunzione, all'organizzazione e alla gestione del personale, e quella per i terzi appaltatori, sprovvista del medesimo fondamento e quindi costituzionalmente illegittima; nel 2024 la Corte si limita a mantenere l'autodichia per il personale soltanto in ragione di una supposta collocazione “interna” di questi soggetti nell'apparato organizzativo della Camera, ma di fatto non esplicita le ragioni per cui la riserva delle controversie sui dipendenti agli organi di autodichia sia funzionale all'autonomia e, al contrario, non lo sia quella delle controversie relative alla selezione di appaltatori e fornitori.

Tali osservazioni non sarebbero sufficientemente chiare se non si esaminassero prima i contenuti della sentenza n. 262/2017, per poi verificare l'effettivo “impatto” della recente decisione su quegli assunti. Solo a quel punto sarà possibile chiedersi cosa resta oggi di un apparato argomentativo che, all'apparenza, avrebbe dovuto chiudere, una volta e per tutte, il discorso sulla legittimità dell'autodichia e che, invece, viene ancora una volta rimesso in discussione.

### **3. Il precedente della sentenza n. 262/2017 e l'autodichia relativa ai terzi in materia di appalti**

L'oggetto della sentenza su cui si incentra il presente commento è il medesimo su cui la Corte aveva avuto modo di soffermarsi nell'*obiter* della sentenza n. 262/2017. 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.

Come nella prima decisione la Corte coglie oggi l'occasione del giudizio sull'autodichia del personale per formulare “critiche” all'estensione della giustizia domestica anche ai terzi in materia appaltistica, così nella sentenza n. 65/2024 il conflitto sollevato dalla Camera rispetto alle decisioni dei giudici comuni che “radicano” innanzi ad essi la giurisdizione per le controversie in materia di appalti, disconoscendo la riserva di autodichia parlamentare, fornisce il pretesto per una critica “ad ampio spettro” dell'autodichia, secondo una ricostruzione non sempre sovrapponibile ai precedenti.

Cercando di estrapolare sinteticamente quelli che sono i passaggi essenziali della decisione del 2017 si può osservare come essa, nel fornire giustificazione al mantenimento dell'autodichia per il personale, faccia leva su tre argomenti. L'impossibilità di sostenere i medesimi argomenti nell'ipotesi delle controversie con i terzi, al contrario, induce la Corte a censurare, anche al di fuori dell'oggetto del conflitto<sup>14</sup>, l'estensione della giurisdizione domestica ai terzi.

Il primo argomento, dotato all'apparenza di maggiore solidità, è quello attraverso cui si intende ricavare il fondamento dell'autodichia dall'autonomia normativa di cui gli organi costituzionali sarebbero muniti<sup>15</sup>. Secondo la Corte, infatti, gli organi costituzionali, e nello specifico le Camere, avrebbero la potestà di regolare secondo la propria normativa interna sia ciò che riguarda l'esercizio delle funzioni primarie, sia gli aspetti che attengono all'organizzazione interna, su tutti i rapporti con il proprio apparato servente. Un'autonoma regolazione dei rapporti con il personale e delle modalità con cui esso è selezionato sarebbe – con le parole dei Giudici della Consulta – strumentale al «buon esercizio delle alte funzioni costituzionali [loro] attribuite».

La garanzia dell'autonomia normativa, tuttavia, non sarebbe completa se ad essa non si accompagnasse quella relativa al “momento applicativo” del diritto che le Camere hanno prodotto, di cui proprio l'autodichia è uno degli esempi più emblematici. Se l'autonomia normativa va estesa anche alla disciplina del rapporto di lavoro con il personale dipendente, perché funzionale ad una più completa garanzia dell'autonomia, ne discende come conseguenza logica che l'autodichia costituisce «il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna».

Non solo, per rafforzare questo argomento la Corte giunge ad affermare che «ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire»<sup>16</sup>. È significativo come questo argomento dalla logica apparentemente insuperabile sia stato poi del tutto rivisitato con la sentenza n. 65/2024.

La medesima logica è alla base dalla posizione di segno diametralmente opposto che la Corte manifesta nella stessa sentenza relativamente all'autodichia per i terzi in materia di

<sup>14</sup> 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. 120/2024 e n. 262/2017*, in *Persona & Amministrazione*, n. 1/2022, 470.

<sup>15</sup> In questo senso l'autodichia è definita «un'epifania dell'autonomia degli organi costituzionali [...] nel suo “momento applicativo”». Cfr. L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 204.

<sup>16</sup> La circostanza che la Corte, nella sentenza n. 262/2017, avesse concentrato i suoi maggiori sforzi argomentativi sul profilo dell'autonomia normativa, piuttosto che su una giustificazione “diretta” della giustizia domestica (magari legata a una consuetudine o alla tradizione, come sostenuto nella sentenza n. 129/1981) sembra essere sottolineato anche da M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2841, la quale osserva che l'autodichia non sembra richiedere un'autonoma dimostrazione di legittimità, essendo soltanto un completamento dell'autonomia normativa. Se si intende dimostrato il fondamento costituzionale di quest'ultima, la legittimità dell'autodichia ne è mero corollario.

appalti. Se, infatti, gli organi costituzionali sono abilitati a regolare in autonomia il rapporto con il personale dipendente, attraendo le rispettive controversie nella cognizione del giudice domestico, «non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive». Il “diniego” di autodichia per i soggetti terzi è legato alla circostanza che, a differenza della prima ipotesi, in questa debba trovare applicazione il diritto “comune”, con conseguente attrazione delle controversie alla giurisdizione ordinaria o amministrativa.

Nello schema della sentenza n. 262/2017 autonomia normativa e autodichia sembrano procedere di pari passo. Dove può giungere la prima, lì deve arrivare anche la seconda, pena il dimezzamento della stessa garanzia che la Costituzione (direttamente o indirettamente) ha inteso riconoscere a questi organi. Ma, se alle Camere non è consentito regolare un determinato ambito, perché non strettamente funzionale al buon esercizio delle proprie funzioni, allora esse non potranno nemmeno riservare ai propri organi di autodichia le controversie che dovessero sorgere in questo.

Per tale ragione la Corte aveva buon gioco nell’affermare che l’autonomia normativa costituiva sia il fondamento della giustizia domestica che il suo limite, al punto che in dottrina si era parlato di un “binomio indissolubile”<sup>17</sup> tra i due concetti che, sul piano dogmatico, avevano un significato distinto ma connesso.

Non era facilmente prevedibile che la Corte mutasse posizione su un argomento che le aveva consentito di pervenire, pur con alcuni esiti non del tutto soddisfacenti, ad una “architettura sgraziata, ma solida” in tema di autodichia<sup>18</sup>. In questo modo, infatti, la Corte riusciva a trovare un argomento a sostegno del mantenimento della giustizia domestica degli organi costituzionali, senza peraltro incidere su un problema di non poco conto che era quello della riserva di applicazione del diritto parlamentare, il quale restava sottratto alla giurisdizione comune. Detto in altri termini, se il giudice amministrativo e ordinario potevano giungere a conoscere e decidere di determinate controversie era solo perché esse non potevano a rigore essere ricomprese nella autonoma regolazione delle Camere.

Eppure tale argomento entra in “crisi” nella sentenza n. 65/2024 che, come si vedrà innanzi, pare “attenuare” il vincolo tra autonomia normativa e autodichia, trasformandolo da “regola logica”, ordinante i rapporti tra giustizia domestica e comune, a “criterio di massima”, il quale non preclude forme di “ingerenza” del giudice comune nell’applicazione del diritto di produzione “interna” delle Camere.

Il secondo e il terzo argomento adottati nella decisione del 2017 investono, invece, il profilo che più nello specifico riguarda la natura degli organi di giustizia domestica e la loro compatibilità con i principi costituzionali in tema di tutela giurisdizionale.

La Corte, in primo luogo, era chiamata a vagliare la compatibilità dei giudici domestici con il divieto sancito dall’art. 102 Cost., secondo il quale non sarebbe possibile istituire nuovi giudici speciali dopo l’entrata in vigore della Costituzione ma, al più, confermare

<sup>17</sup> In questo senso, A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 140 ss.

<sup>18</sup> G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, 1.



quelli preesistenti, vagliandone la compatibilità ai nuovi principi in tema di tutela giurisdizionale. Per tale ragione, ove all'autodichia fosse stata riconosciuta natura di giudice speciale, avrebbe potuto essere chiamato in gioco il suddetto divieto. Al contrario, ove l'autodichia fosse stata sprovvista di qualifica giurisdizionale, le limitazioni all'accesso al giudice determinate dalla riserva di competenza del giudice domestico, anche solo nella misura della preclusione della ricorribilità in Cassazione per motivi di legittimità avverso le relative decisioni, avrebbe comportato la lesione dei principi e delle garanzie che la Costituzione stessa fissa gli artt. 24 e 111 Cost.

Con argomentazione non del tutto lineare la Corte ha sostenuto che gli organi di autodichia non sono giudici speciali<sup>19</sup>, e pertanto i loro atti sono sottratti al ricorso in cassazione *ex art.* 111, comma 7, Cost., ma, allo stesso tempo, sono organi che esercitano una funzione oggettivamente giurisdizionale, quanto a garanzie di composizione e procedura, per cui la sottrazione dei propri atti al sindacato esterno non deriva da una limitazione dei diritti processuali dei ricorrenti, ma si pone come riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali.

Ultimo nell'ordine di esposizione, ma di particolare rilievo se si intende porre a raffronto la sentenza del 2017 con le innovazioni apportate da quella del 2024, è il motivo attraverso il quale la Corte intende delineare una sorta di "statuto" dell'autodichia conforme a Costituzione<sup>20</sup>.

Questo profilo, anche prima della sentenza del 2017, aveva destato qualche perplessità in dottrina<sup>21</sup>. A maggior ragione i dubbi si rafforzano dopo che la Corte ha accomunato le vicende che riguardano ipotesi di autodichia molto diverse tra loro. Da una parte, infatti, le fonti di autonomia delle Camere stabiliscono adeguate misure di incompatibilità per i giudici domestici, i quali non possono allo stesso tempo far parte degli organi amministrativi di vertice, assicurando altresì la particolare competenza tecnica degli organi giudicanti, composti sempre da personale altamente qualificato nelle materie giuridiche. Dall'altra, la Presidenza della Repubblica si è dotata di organi di autodichia che, in primo grado e in appello, sono composti da magistrati provenienti dalle giurisdizioni ordinaria e amministrativa, selezionati attraverso un modulo "concertato" tra amministrazione interna e vertici degli organi giudiziari esterni. Per di più, richiamando il precedente della sentenza 12 ottobre 2017, n. 213, gli organi di autodichia sono chiamati all'obiettiva applicazione del diritto al caso concreto e sono abilitati a sollevare questioni di legittimità costituzionale

<sup>19</sup> Particolarmente critica sul punto è stata la posizione di chi, nello studiare il tema dell'autodichia, ha fatto propria la tesi dell'inserimento della giustizia domestica nel "circuito" giurisdizionale, qualificando i suddetti organi nei termini di giudici speciali, in quanto, sempre ad opinione di questi autori, da una decisione della Corte di cassazione in sede di gravame delle decisioni interne nessun *vulnus* potrebbe derivare alla posizione di indipendenza dell'organo. Cfr. L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 223 ss. A supporto di questa posizione è stato, altresì, sostenuto che gli organi di autodichia, pur intesi come giudici speciali, non si porrebbero in contrasto con l'art. 102 Cost., in quanto istituiti prima dell'entrata in vigore della Costituzione. Cfr. ID., *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*, n. 1/2018, 16.

<sup>20</sup> Sul punto v. F.G. SCOCA, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2018, 1 ss.

<sup>21</sup> È stata significativamente sottolineata in dottrina l'impossibilità di assimilare fattispecie di autodichia tanto diverse, soprattutto per quanto concerne la composizione. Cfr. F.G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2011, 37.

dinanzi al Giudice delle leggi, al pari di ogni altro giudice o soggetto ad esso equiparato a tal fine<sup>22</sup>.

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

Per quanto già all'epoca dell'adozione della sentenza n. 262/2017 fosse controverso sia il processo di assimilazione logica di forme di autodichia molto diverse tra loro, sia l'effettiva corrispondenza di un organo composto da soli parlamentari ai principi costituzionali sull'indipendenza e l'imparzialità dell'organo giudicante<sup>23</sup>, la Corte sembrava aver optato per una soluzione fortemente conservativa del sistema esistente<sup>24</sup>, che pochi margini di scostamento futuro lasciava intendere. Invece, quello che appariva un altro “caposaldo” della giurisprudenza in tema di autodichia, è stato anch'esso messo in discussione dalla sentenza n. 65/2024, la quale lascia trasparire alcuni accenni critici sulla effettiva indipendenza degli organi di autodichia, fornendo uno “statuto” costituzionale dell'autodichia legittima all'apparenza molto più circoscritto di quello che aveva stilato nel 2017.

#### 4. Le vicende processuali che hanno condotto al conflitto di attribuzioni risolto dalla sentenza in commento e il “peso” dell'*obiter* del Giudice costituzionale

Le vicende che hanno condotto al conflitto, risolto dalla sentenza n. 65/2024, prendono avvio proprio dall'*obiter* della sentenza n. 262/2017 e dalle modalità con cui i giudici comuni hanno dato seguito ad esso. Si tornerà specificamente su questo aspetto, ma si consideri che alla base del ricorso della Camera c'è stata l'opzione del giudice amministrativo di pronunciarsi direttamente nel merito dei giudizi promossi da terzi nei confronti dell'organo.

Ciò è avvenuto a partire dalla prima decisione del TAR Lazio in una vicenda che riguardava l'impugnazione dell'atto di esclusione di un raggruppamento di imprese,

<sup>22</sup> Si tratta del riconoscimento dell'idoneità a sollevare questione di legittimità costituzionale a favore di soggetti che, pur svolgendo funzioni di natura sostanzialmente giurisdizionale, non sono qualificabili formalmente come giudici. Il novero dei soggetti qualificati quali “giudici ai limitati fini del giudizio incidentale sulle leggi” dalla Corte costituzionale è ormai abbastanza ampio, comprendendo la Sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, la Corte dei conti in sede di controllo, gli arbitri, il Consiglio di Stato in sede di rilascio del parere a fronte di ricorso straordinario al Capo dello Stato e, da ultimo, gli organi di autodichia di Camera e Senato. Più in generale sul punto E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2024, 86 ss.; nello specifico sulla sentenza n. 213/2017 con cui la Corte ha abilitato gli organi di autodichia a sollevare questioni di legittimità costituzionale (confermata sul punto dalla sentenza 28 novembre 2022, n. 237) si veda A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, n. 1/2018, 27 ss.

<sup>23</sup> È stato acutamente e provocatoriamente osservato che se proprio l'affidamento del giudizio domestico a giudici di carriera distaccati presso la Presidenza è valutato come indice di particolare indipendenza dell'autodichia, tanto valeva affidare le relative controversie direttamente alla giurisdizione comune. In tal senso G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali. Brevi osservazioni a margine di C. cost. n. 262 del 2017*, in *Ambiente diritto*, 2018, 24.

<sup>24</sup> N. LUPPO, *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*, 2017.

classificatosi primo in una procedura competitiva bandita dalla Camera, per una rilevata anomalia nell'offerta. Nella vicenda, conclusasi con la sentenza 24 aprile 2020, n. 4183<sup>25</sup>, la Camera aveva eccepito, in primo luogo, il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo adito dalla ricorrente e, in secondo luogo, chiesto il rigetto nel merito della domanda. Il TAR disattende l'eccezione preliminare di carenza di giurisdizione e ritiene di poter decidere direttamente sulla domanda principale, proprio in virtù del sopra citato *obiter*. Nel merito, però, condivide le ragioni della Camera e rigetta il ricorso, per cui la vicenda prosegue innanzi al Consiglio di Stato, investito dell'impugnazione della decisione promossa dalle imprese soccombenti.

In sede di gravame il Consiglio di Stato definisce la questione con la sentenza 31 maggio 2021, n. 4150, provvedimento che 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.

La questione principale affrontata dai Giudici di Palazzo Spada, e che ha permesso loro di riconoscere la sussistenza della propria giurisdizione<sup>26</sup>, concerneva i limiti di applicabilità dei regolamenti interni, con particolare riferimento alle controversie con i terzi in materia di appalti. Infatti, la sentenza n. 262/2017 non avrebbe prodotto alcun effetto caducatorio del regolamento<sup>27</sup>, per cui la definizione dei suoi limiti applicativi doveva avvenire per via interpretativa e seguendo i criteri dettati dalla Corte costituzionale, in questo senso la sua applicazione poteva riguardare «esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa».

Il giudice amministrativo circoscrive in tal modo la portata dell'*obiter* del 2017 che, lungi dall'attingere l'intero ambito dell'autodichia per terzi, intende spiegare i propri effetti nella materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture.

Ciò, sempre ad opinione del Consiglio di Stato, non si tradurrebbe in una surrettizia disapplicazione delle disposizioni regolamentari<sup>28</sup>, bensì in una «rigorosa interpretazione letterale e funzionale [...] delle norme regolamentari approvate dalla Camera dei deputati».

<sup>25</sup> 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*, n. 4/2020, 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.

<sup>26</sup> Orientamento che lo stesso giudicante ha poi ribadito in altre circostanze successive, in particolare si veda la sentenza Cons. Stato, Sez. V, 17 gennaio 2023, n. 574.

<sup>27</sup> Questo sarebbe uno degli argomenti che ha suscitato perplessità anche in ragione della rapidità con cui i giudici amministrativi si sono riappropriati della giurisdizione in materia di appalti aggiudicati dalle Camere. Così osserva recentemente F. DALLA BALLA, *Un tagliando all'autodichia*, cit., 347.

<sup>28</sup> Questione controversa in dottrina che, sia a seguito della decisione in oggetto sia nelle fasi immediatamente successive alla sentenza n. 262/2017, si era interrogata sui possibili effetti disapplicativi di una decisione del giudice amministrativo che semplicemente si fosse limitato a pronunciarsi nel merito, radicando la giurisdizione presso se stesso, piuttosto che proporre un nuovo conflitto di attribuzioni avente come oggetto l'adozione delle disposizioni regolamentari istitutive della riserva di competenza a favore del giudice domestico. Cfr. T. IANNUZZI, *La Corte Costituzionale è il "giudice naturale" della Autodichia. Nota alla Sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 4150 del 31*

Non vi sarebbero, inoltre, i presupposti per sollevare un nuovo conflitto di attribuzioni dinanzi alla Corte costituzionale, sia perché non sussiste un interesse attuale al conflitto da parte del giudice (le cui prerogative sono ben salvaguardate dall'esercizio di un potere interpretativo), sia perché il conflitto tra poteri non può essere esperito quando la parte (in tal caso la Camera) dispone di altri rimedi giuridici a tutela delle sue attribuzioni, come, nella specie, il ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione.

A differenza del giudizio di primo grado, però, superate le eccezioni sulla carenza di giurisdizione, la decisione nel merito premia gli appellanti, per cui, a fronte della soccombenza nel merito, la Camera propone ricorso in Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione (*ex art. 111, comma 8, Cost.*).

Si giunge, così, al secondo atto oggetto del conflitto di attribuzioni – la sentenza della Corte di cassazione 12 maggio 2022, n. 15236 – con cui si statuisce sulla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo in ordine ai ricorsi presentati dai terzi nei confronti delle Camere in materia di appalti e forniture.

La decisione è di particolare interesse perché sviluppa alcuni degli argomenti già espressi in sintesi dalla sentenza del Consiglio di Stato e affronta, per la prima volta, un tema che poi tornerà – anche se con declinazioni diverse – nella motivazione della sentenza n. 65/2024. Potrebbe essere definita “sentenza ponte”, in quanto assolve alla medesima funzione svolta in passato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014<sup>29</sup>: definisce le modalità attraverso cui potrà accedersi al conflitto di attribuzioni sulla vicenda specifica dell'autodichia dei terzi.

Il giudice comune, secondo la Cassazione, non avrebbe l'onere di arrestare il proprio giudizio e sollevare conflitto ogniqualvolta venisse eccepita la sussistenza di una riserva di autodichia da parte dell'organo costituzionale parte in causa. Grava, infatti, sul giudice il potere-dovere di verificare se una fattispecie ricada sotto la propria giurisdizione e «soltanto ove ritenga di trovarsi di fronte ad un'ipotesi di giustizia domestica della Camera, il giudice avrà l'onere, in alternativa alla chiusura in rito del processo, di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, per lamentare la lesione concreta dell'attribuzione costituzionale di apprestare tutela alle situazioni soggettive davanti a lui azionate. Diversamente, se il giudice esclude che la fattispecie controversa sia sussumibile nel perimetro della norma regolamentare che prevede l'autodichia, incombe alla Camera dei deputati l'iniziativa di promuovere il conflitto costituzionale di attribuzione»<sup>30</sup>.

Secondo tale criterio, quindi, il giudice si limiterebbe ad esercitare i propri poteri di interpretazione al fine di definire il perimetro della giustizia domestica, senza che ciò possa tradursi in una forma surrettizia di disapplicazione o annullamento delle disposizioni regolamentari interne delle Camere. Tale ultimo profilo avrebbe meritato probabilmente un

---

maggio 2021, in *Federalismi.it*, n. 28/2021, 70 ss. Per considerazioni affini, già prima della decisione del Consiglio di Stato, cfr. R. MICCÙ e M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, 19 ss.

<sup>29</sup> A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014.

<sup>30</sup> Cass. Civ., 12 maggio 2022, n. 15236.

maggior approfondimento e non a caso ritornerà “tra le righe” del giudizio risolto dalla sentenza n. 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*.

La sentenza della Corte di cassazione del 2022 deve segnalarsi anche per una ulteriore “anticipazione” dei temi che saranno affrontati dal Giudice dei conflitti nel 2024, in particolare quello che concerne il rapporto tra esercizio dei poteri interpretativi del giudice ed efficacia vincolante dell'*obiter* contenuto in una sentenza della Corte costituzionale.

A partire dalle prime controversie successive alla sentenza del 2017 i giudici amministrativi avevano ritenuto di attribuire all'*obiter* sull'autodichia dei terzi una efficacia propriamente vincolante e non meramente esemplificativa<sup>31</sup>. Tuttavia, la scelta a favore di questa opzione non era stata esplicitamente motivata.

La Suprema Corte, pur riconoscendo che il conflitto risolto dalla Consulta con la sentenza n. 262/2017 riguardasse esplicitamente il distinto ambito dell'autodichia per il personale dipendente, è decisa nell'affermare che all'*obiter* «deve essere riconosciuto un valore non soltanto esemplificativo, ma anche orientativo, perché concorre, in una logica di bilanciamento, ad individuare il confine tra attribuzioni in equilibrio sistemico, determinando il perimetro dell'ambito guarentigato degli organi costituzionali, al di fuori del quale si espande la normale funzione giurisdizionale di garanzia dei diritti». In questo senso, quanto statuito dalla Corte costituzionale sull'autodichia in tema di appalti e forniture non costituisce una mera “divagazione argomentativa”, eterogenea rispetto al principale filo conduttore della motivazione.

Alla base di ciò vi sarebbe una distinta valutazione della portata di un *obiter*, a seconda che questo sia contenuto in una sentenza di un giudice comune o del giudice costituzionale. Nel primo caso le affermazioni di principio restano legate alla decisione del caso concreto, investendo profili che non attengono direttamente ai fatti in causa, ma senza spiegare alcun effetto vincolante per gli altri giudici; nel secondo, invece, non sarebbe possibile distinguere l'efficacia della statuizione principale dalla portata dell'*obiter* «giacché le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce, da considerare sempre nella loro totalità, hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto». In altri termini, pur senza giungere ad affermare una espressa efficacia vincolante dell'*obiter*, esso assolverebbe ad una fondamentale funzione di “orientamento” dei poteri interpretativi del giudice, fissando i criteri cui questo dovrà attenersi nello stabilire se una determinata controversia ricada o meno nella riserva di autodichia<sup>32</sup>. È in questo modo che il giudice può correttamente, e rigorosamente, interpretare i regolamenti interni, definendo i limiti della loro applicazione.

Come si diceva, il tema della portata dell'*obiter* torna nella sentenza n. 65/2024, giacché il primo dei quattro argomenti addotti dalla Camera a sostegno del proprio ricorso verteva

<sup>31</sup> A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 147.

<sup>32</sup> Come osserva L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., la Cassazione fornisce «delle vere e proprie “istruzioni” impartite a tutti i giudici allorché si trovino al cospetto dell'eccezione di autodichia».



proprio sulla supposta eterogeneità delle affermazioni in esso racchiuse, inserite nel contesto di una sentenza – la n. 262/2017 – che risolveva, in senso favorevole all’organo, il conflitto in ordine alla sussistenza del potere di autodichia per il personale dipendente.

La Corte non condivide la tesi della Camera, sulla scorta però di un argomento diverso da quello in precedenza sostenuto dalla Cassazione. Infatti, non si sofferma sulla distinta portata di un *obiter*, a seconda che esso sia contenuto in un provvedimento del giudice comune o costituzionale, ma sulla connessione che, nel caso specifico, vi sarebbe tra quanto in esso puntualmente affermato e la *ratio decidendi* dell’intera sentenza. La decisione del 2017 intende preservare comunque uno spazio per l’autodichia, ma nei soli casi in cui ciò sia necessario al libero adempimento delle funzioni dell’organo, precisando – attraverso l’*obiter* – i casi in cui invece tale potere non possa essere riconosciuto<sup>33</sup>.

## 5. Gli argomenti a sostegno del ricorso della Camera dei deputati contro le sentenze del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione

Come anticipato al precedente paragrafo la Corte costituzionale con la sentenza n. 65/2024 ha risolto il conflitto di attribuzioni di cui era stata investita dalla Camera dei deputati<sup>34</sup>, in riferimento alle due sentenze del Consiglio di Stato (n. 4150/2021) e della Corte di cassazione (n. 15236/2022) con cui era stata riconosciuta la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo sulle azioni proposte da terzi nei confronti dei suddetti organi in materia di appalti o forniture.

Nello specifico, secondo la Camera, le due sentenze avrebbero disconosciuto il proprio potere di autodichia, ledendone così le attribuzioni costituzionali. Infatti, la 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”<sup>35</sup>, 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

<sup>33</sup> Corte cost., 19 aprile 2024, n. 65, par. 4.3.1. Cons. diritto.

<sup>34</sup> La sentenza in commento evidenzia anche una ulteriore incongruenza nell’approccio processuale di Camera e Senato al conflitto. Infatti, l’analisi della giurisprudenza amministrativa precedente al conflitto dimostra che i due organi hanno orientato i propri comportamenti secondo distinte tendenze. Mentre la Camera è sempre stata coerente nel ribadire la propria posizione a difesa della prerogativa dell’autodichia in materia di appalti, come ben dimostrano le eccezioni di difetto di giurisdizione formulate nelle difese e il ricorso in cassazione per motivi di giurisdizione, il Senato ha da subito fatto propria una linea difensiva improntata alla “acquiescenza” rispetto alla scelta della controparte di adire il giudice amministrativo, dando per implicita l’accettazione della portata dell’*obiter* del 2017 (si vedano, in particolare, TAR Lazio, Roma, 11 settembre 2018, n. 9268, e TAR Lazio, Roma, 10 luglio 2019, n. 9134). Nel conflitto sollevato dalla Camera, invece, il Senato decide di intervenire adesivamente in difesa dell’autodichia, prospettando anche ulteriori argomenti che non saranno oggetto di esplicita analisi nel merito della decisione.

<sup>35</sup> A 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. Da un punto di vista casistico occorre rilevare una netta preponderanza delle decisioni adottate proprio nella materia oggi rimessa al giudice amministrativo. D’altra parte, 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”, *precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 471 ss.

competenza esclusiva a decidere avverso qualsiasi impugnativa degli atti di amministrazione della Camera, anche presentata da soggetti esterni ad essa.

La Corte provvede poi a precisare il “perimetro” del *thema decidendum*, il quale deve essere limitato a quanto la Camera, soggetto ricorrente, effettivamente lamenta nell’introdurre il conflitto, senza poter estendere la propria valutazione alle ulteriori questioni emerse su sollecitazione delle altre parti intervenienti. Si tratta di un profilo che, nell’articolazione della motivazione, trascende la sua consueta valenza processuale, investendo aspetti di particolare interesse anche per il merito della decisione e per la costruzione del fondamento teorico dell’autonomia parlamentare.

Per tale ragione si tornerà in maniera più approfondita su tale punto, limitandoci per ora ad osservare come per la Corte la stretta osservanza del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato imponga di pronunciarsi esclusivamente sul mancato riconoscimento, da parte del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, del potere della Camera di esercitare l’autodichia nelle controversie relative all’affidamento di appalti a terzi.

La Corte si sofferma così sui quattro motivi su cui è articolato il conflitto sollevato dalla Camera, argomentando puntualmente il proprio dissenso, anche con notevoli aspetti di novità rispetto al passato.

Sul primo argomento si è già detto al precedente paragrafo, si tratta di quello in cui la Camera intende “ridimensionare” il peso delle affermazioni sull’autodichia dei terzi nella sentenza n. 262/2017, in quanto contenute in un mero *obiter*, avulso dall’oggetto principale del conflitto.

Il secondo argomento ha anch’esso il fine di circoscrivere la portata dell’*obiter*. Ad opinione della Camera, infatti, questo farebbe esclusivo riferimento alla fase della esecuzione successiva alla aggiudicazione, per la quale le Camere già sono orientate nel senso della devoluzione delle relative controversie al giudice ordinario, mentre per la fase della aggiudicazione, che più strettamente riguarda l’autonomo esercizio delle funzioni, dovrebbe ritenersi tutt’ora sussistente la riserva di autodichia. Ma una tale soluzione, secondo la Corte, fraintende la portata della categoria dei “terzi” cui fa riferimento la sentenza del 2017. Questi potrebbero, a rigore, essere individuati in quei soggetti che interagiscono con la Camera nella fase della selezione dei contraenti, ma non nella fase esecutiva quando i rapporti tra appaltatore e appaltante sono regolati da un vincolo contrattuale, ragion per cui l’appaltante non sarebbe più terzo, ma controparte<sup>36</sup>. Quando la Corte faceva riferimento all’autodichia dei terzi in materia di appalti, quindi, la intendeva comprensiva della fase pubblicistica dell’aggiudicazione.

<sup>36</sup> Tale soluzione, coerente alla decisione del 2017, non consente però di superare un dubbio già emerso all’indomani del primo conflitto, nella misura in cui non sarebbe sempre possibile utilizzare l’argomento contrattuale per distinguere un terzo da un “non terzo”. Tant’è vero che, 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, 5 s., se si considera la 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 “terziarietà” 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’analoga “terziarietà” 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».

I restanti due argomenti sono quelli in cui emergono con maggiore evidenza i tratti di originalità della sentenza n. 65/2024 e che permettono alla Corte di far riaffiorare alcune criticità della giustizia domestica rimaste latenti dopo la decisione del 2017.

Nel terzo argomento la Camera aveva lamentato che il riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle controversie in materia di appalti avrebbe inevitabilmente comportato un'ingerenza del potere giudiziario nell'organizzazione e gestione dei propri servizi; mentre il quarto argomento era fondato sul tentativo di leggere l'autodichia dei terzi in parallelo con l'autodichia del personale, per cui le esigenze di indipendenza ed efficiente svolgimento delle funzioni si porrebbero sia per l'organizzazione e gestione dei dipendenti che per la scelta dei contraenti nelle procedure pubbliche.

Prima di soffermarci sugli argomenti della Corte che segnano una maggiore discontinuità rispetto al passato è, però, necessario dedicare alcuni passaggi al profilo che la Corte non affronta, perché estraneo al *thema decidendum*, vale a dire quello di una possibile disapplicazione dei regolamenti interni determinata dalla scelta dei giudici di decidere comunque nel merito le controversie ad essi sottoposte, ignorando di fatto l'esistenza delle norme regolamentari.

## 6. Il “verso” del conflitto: natura e “disapplicazione” dei regolamenti parlamentari

Intervenendo nel giudizio in esame, il Senato della Repubblica aveva addotto un ulteriore argomento a sostegno della posizione della Camera. Si interrogava, infatti, sulla circostanza che il potere costituzionalmente garantito di autonomia normativa dell'organo potesse essere lesa non già dalla statuizione dei giudici comuni che riconoscevano la propria giurisdizione in materie prima (del 2017) coperte da autodichia, ma già dal solo fatto che, così decidendo, i giudici avrebbero sostanzialmente disapplicato i regolamenti parlamentari, fonti di rango primario dell'ordinamento generale, invece di sollevare un nuovo conflitto di attribuzioni davanti alla Corte che avesse ad oggetto proprio l'adozione di dette regole interne.

La Corte, attraverso una lettura rigorosa, ma coerente, delle proprie regole processuali, non può tuttavia pronunciarsi sull'aspetto in questione, in quanto esso rappresenterebbe un allargamento del *thema decidendum* ricavabile dal ricorso introduttivo. In altri termini, la Corte non si sofferma sulla difficile distinzione tra disapplicazione e interpretazione restrittiva dei regolamenti – questione che già in passato era risultata di difficile risoluzione – ma solo sulla possibile violazione della posizione di autonomia della Camera derivante dal mancato riconoscimento del proprio potere di autodichia.

Ciononostante, i Giudici della Consulta non ignorano la problematicità del profilo in questione e, pur senza pronunciarsi sulla correttezza della sequenza processuale che ha condotto al conflitto, forniscono interessanti spunti sulla natura dei regolamenti parlamentari e sulla loro applicazione da parte dei giudici comuni.

Secondo la Corte, i regolamenti parlamentari sono fonti primarie dell'ordinamento generale<sup>37</sup>, non sindacabili attraverso il giudizio incidentale – stante le espresse limitazioni dell'oggetto di cui all'art. 134 Cost. – ma soltanto attraverso conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. In ciò si ravvisa una sostanziale continuità con il filone aperto sin dalla sentenza n. 154/1985 e proseguito, con rilevanti precisazioni, nella sentenza n. 120/2014. Proprio la loro natura primaria, però, non consente al giudice comune di ignorarli o, comunque, di disapplicarli, ove chiamato a decidere su questioni che trovano la propria regolamentazione nella disciplina autonoma delle Camere<sup>38</sup>. E ciò varrebbe sia per i regolamenti maggiori, i quali rinvergono il proprio immediato fondamento nell'art. 64 Cost., sia per i regolamenti “minori”, i quali hanno la propria fonte di legittimazione in quelli maggiori e, secondo un orientamento dottrinale fatto proprio anche dal giudice costituzionale<sup>39</sup>, ne condividono la “posizione” nel sistema generale delle fonti.

Nella consapevolezza di quanto accennato, la Corte di cassazione aveva ritenuto che la decisione del giudice amministrativo di pronunciarsi nel merito delle controversie tra Camera e appaltatori non aveva l'effetto di disapplicare, o anche soltanto ignorare, i regolamenti parlamentari minori, piuttosto essa era espressione dell'esercizio dei consueti poteri interpretativi, quale *proprium* della funzione giurisdizionale, attraverso i quali sarebbe possibile definire in maniera più o meno restrittiva il campo di applicazione dei regolamenti. In altri termini, come già si era ricordato nei precedenti paragrafi, definire cosa ricada nel campo del diritto parlamentare è questione di interpretazione e non di applicazione. Come

<sup>37</sup> Per una diversa risalente ricostruzione si veda T. MARTINES, *La natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Studi nelle scienze giuridiche e sociali*, Università di Pavia, 1952, 1 ss., ora in ID., *Opere. Fonti del diritto e giustizia costituzionale*, II, Giuffrè, Milano, 2000, part. 141 ss., secondo il quale occorrerebbe distinguere le diverse tipologie di norme regolamentari a seconda del loro fondamento: direttamente in una norma costituzionale, in un potere di supremazia speciale o nella potestà di organizzare i propri uffici come connotato costituzionale dell'autonomia di cui le Camere godono. Mentre le prime sarebbero sicuramente norme giuridiche dell'ordinamento generale, per le seconde occorrerebbe distinguere tra l'ipotesi in cui siano in grado di intaccare le situazioni soggettive dei singoli (in tale caso avrebbero valenza di norma giuridica in senso generale) ovvero siano prive della esteriorità perché concludono i propri effetti nella sfera interna delle Camere. Le norme di organizzazione, invece, avrebbero sempre il carattere di norme interne, non costitutive dell'ordinamento dello Stato. Quest'ultima posizione, a ben vedere, è stata ormai superata dagli sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

<sup>38</sup> Già da questo passaggio traspare un implicito riferimento a quanto sarà ulteriormente sviluppato nelle battute conclusive della motivazione. La Corte pare considerare implicito il fatto che vi possano essere ambiti in cui il giudice comune può essere chiamato ad applicare il diritto parlamentare. Se può applicarlo, quindi, può interpretarlo, anche restrittivamente nel senso indicato dalla Corte costituzionale (e già prima dalla Corte di cassazione).

<sup>39</sup> La Corte fa propria la nota tesi di A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 2011, 576 s., secondo il quale andrebbe tenuto distinto il piano dei rapporti interni da quello dei rapporti esterni tra fonti. Rispetto all'ordinamento generale, infatti, i regolamenti parlamentari, maggiori o minori, sarebbero accomunati dal medesimo rango primario, perché posti in rapporto di separazione di competenza rispetto alla legge; dal punto di vista “interno”, invece, tra regolamenti maggiori e regolamenti minori vi sarebbe un rapporto di subordinazione, in quanto i secondi troverebbero il fondamento della propria legittimazione proprio nelle disposizioni dei primi oltre che nella Costituzione. In senso contrario, non è mancato chi in dottrina avesse inteso dare rilievo, anche sul piano dell'ordinamento generale delle fonti, alla differenza di rango tra regolamenti maggiori e minori, così cfr. G.G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Giuffrè, Milano, 1986, 447 s. La tesi della equiparazione al livello primario dei regolamenti interni era stata già ribadita, in maniera più dettagliata, nella recente sentenza 28 novembre 2022, n. 237, ove la Corte era stata chiamata a pronunciarsi anche sulla legittimità di deliberazioni del Consiglio di Presidenza del Senato. Sulla decisione si rimanda ad 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, 233 ss. Su tale aspetto è recentemente tornato F. DALLA BALLA, *Un tagliando all'autodichia*, cit., 358 s.

dire che, mentre nel caso della disapplicazione il giudice eserciterebbe un potere in grado di incidere sulla fonte e sulla sua idoneità a produrre effetti, nel caso dell'interpretazione restrittiva il profilo "formale" della fonte resterebbe integro, trattandosi di definirne il perimetro applicativo soltanto attraverso la determinazione dell'effettivo significato della norma. Una differenza perfettamente intelligibile sul piano teorico-astratto, ma di più complesso intendimento su quello concreto-applicativo.

La questione della disapplicazione dei regolamenti parlamentari può essere inquadrata secondo una duplice prospettiva: processuale, se si guarda al "verso" del conflitto, ossia al potere che per primo avrebbe dovuto adire la Corte costituzionale, e sostanziale, in quanto induce a interrogarsi sulla natura primaria o secondaria della fonte regolamentare.

Quanto al primo profilo già all'indomani della sentenza n. 120/2014 in dottrina erano state prospettate distinte soluzioni sulle modalità di proposizione del conflitto, differendo le varie tesi a seconda che tale via dovesse essere adita prioritariamente dal giudice comune chiamato a giudicare delle controversie nelle materie tradizionalmente coperte da autodichia ovvero da parte degli organi costituzionali in "reazione" ai provvedimenti giudiziari potenzialmente lesivi della propria posizione di autonomia<sup>40</sup>. La connessione con il tema che si sta analizzando deriva dal fatto che, nell'ipotesi di una decisione "diretta" da parte del giudice comune, con conseguente onere del conflitto affidato alle Camere, si sarebbe prodotto un effetto analogo ad una disapplicazione del regolamento parlamentare<sup>41</sup>.

La Corte di cassazione<sup>42</sup>, come si è detto, ha condiviso una distinta tesi, incentrata sull'uso dei poteri interpretativi. La Corte costituzionale, tuttavia, ritiene di non potersi pronunciare sulla correttezza di una tale interpretazione, giacché esula dal *thema decidendum*.

---

<sup>40</sup> Le tesi prospettate prendevano in considerazione la diversa ipotesi dell'autodichia del personale dipendente, ma, con alcuni accorgimenti, potrebbero essere replicate anche nel distinto ambito dell'autodichia dei terzi. Secondo una prima posizione il giudice avrebbe potuto riconoscere la sussistenza della propria giurisdizione sulle controversie relative al personale dipendente, decidendo le questioni nel merito e lasciando che fossero gli organi costituzionali interessati a promuovere l'eventuale conflitto davanti alla Corte contro le decisioni dei giudici comuni. Cfr. G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2014, 7. Una seconda posizione, invece, riteneva che la lesione fosse riconducibile al concreto esercizio di poteri giurisdizionali da parte degli organi di autodichia, per cui, al fine di evitare che una radicazione diretta della causa davanti al giudice comune si traducesse in una sostanziale disapplicazione dei regolamenti, veniva rimesso al giudice l'onere di proporre il conflitto, qualora adito in sede di impugnazione dei provvedimenti di autodichia, avverso lo specifico atto decisionale. Cfr. R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, 5. Infine, una terza posizione assegnava sempre al giudice l'onere di sollevare il conflitto, con specifico riferimento all'esercizio del potere regolamentare nella parte in cui, esorbitando dagli ambiti coperti da autonomia, assegnava agli organi di autodichia la competenza su determinate controversie. Cfr. P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2116; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2096; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 7/2014, 3; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Rivista di diritto processuale*, 2015, 232 ss. Riflettendo sull'autodichia dei terzi va rilevato come la Corte costituzionale sembri aver implicitamente aderito alla prima delle soluzioni prospettate, anche se manca una presa di posizione espressa al riguardo, perché si tratta solo di una delle possibili soluzioni ricavabili dall'*obiter* del 2017 e perché tale aspetto non è esaminato dalla sentenza n. 65/2024.

<sup>41</sup> Non è mancato chi ha ravvisato nella giurisprudenza amministrativa sull'autodichia dei terzi un approccio simile a quello elaborato dalla Corte costituzionale per risolvere i conflitti tra diritto UE e diritto nazionale. Nella definizione del rapporto di competenza tra diritto parlamentare e ordinamento generale, in sostanza, non sarebbero prese in considerazione le disposizioni regolamentari che eccedono l'ambito della riserva dell'art. 64 Cost. (la cui definizione è di fatto rimessa al giudice costituzionale). F. DALLA BALLA, *Un tagliando all'autodichia*, cit., 348.

<sup>42</sup> La Suprema Corte aveva avuto occasione di pronunciarsi nuovamente sul tema dopo la sentenza del 2022, ritenendo che non vi fossero le condizioni per sollevare conflitto, perché non era stata investita di una questione di



Tale circoscrizione non permette, così, di affrontare il problema del “verso” del conflitto, se cioè possa essere sollevato anche dai giudici comuni, oltre che dalle Camere. Al più la Corte parrebbe dare per implicito che il giudice disponga di un potere di interpretazione della portata del regolamento, in grado di superare quello delle stesse Camere, le quali avrebbero a qual punto, come unico rimedio, quello del conflitto. Ma la questione della interpretazione/disapplicazione non è affrontata, quindi, ad oggi, è possibile solo ipotizzare quale soluzione i Giudici della Consulta riterrebbero preferibile<sup>43</sup>.

Dal punto di vista sostanziale, si è già detto che la Corte ribadisce la collocazione dei regolamenti parlamentari tra le fonti primarie, non suscettibili di disapplicazione, ma al riguardo restano aperti due aspetti che necessiterebbero maggiore approfondimento.

Innanzitutto, ritorna un problema di coerenza rispetto ai principi processuali che la Costituzione fissa a tutela dei diritti dei singoli. Se, infatti, i regolamenti parlamentari sono fonti dell’ordinamento generale, per di più collocati al livello delle fonti primarie, sarebbe logico che i provvedimenti giurisdizionali che li applicano, anche adottati dai giudici domestici, possano essere sindacati per violazione di legge dalla Corte di cassazione<sup>44</sup>. Riemerge, così, una delle incongruenze che già sono state segnalate in merito alla sentenza n. 262/2017, vale a dire quella di attribuire all’operato degli organi di autodichia una valenza sostanzialmente giurisdizionale, ma senza la possibilità di sottoporre i relativi atti a ricorso in cassazione ai sensi dell’art. 111, comma 7, Cost.

La natura primaria di tali fonti resta, inoltre, scissa dal valore di legge e dalla possibilità di sottoporre i regolamenti parlamentari a controllo in via incidentale. Ciò, però, senza escludere in concreto ogni forma di controllo, visto che – con la sentenza n. 237/2022 – la Corte costituzionale ha “legittimato” la prassi del controllo diffuso esercitato direttamente dagli organi di autodichia<sup>45</sup>. Si tratterebbe di una forma di sindacato la cui compatibilità con un modello accentrato di giustizia costituzionale andrebbe più approfonditamente vagliata. Proprio gli esiti cui perviene la Corte nella sentenza n. 65/2024, nel riconoscere ipotesi di diritto di produzione interna non accompagnato dalla garanzia del momento applicativo in autodichia, sollecita nuovi interrogativi circa il concreto modo di operare un controllo di costituzionalità su tali peculiari fonti<sup>46</sup>.

---

giurisdizione, né tale profilo era stato affrontato nei due gradi di giudizio svoltisi innanzi ai giudici domestici. Diverso sarebbe stato se ad essere investito della cognizione della controversia fosse stato anche il giudice amministrativo, con un coinvolgimento anche implicito del tema della giurisdizione. Cass. Civ., Sez. I, ord. 18 aprile 2023, n. 10320.

<sup>43</sup> Denotando, tra l’altro, una scissione tra l’ambito dell’autodichia dei terzi e quello dell’autodichia del personale. Questo, almeno stando ai precedenti, perché nel primo caso non sarebbe a rigore configurabile un potere di autodichia e, quindi, il giudice potrebbe pronunciarsi direttamente, mentre nel secondo sussisterebbe un potere di autodichia, per cui il giudice dovrebbe sollevare conflitto contro il cattivo esercizio del potere regolamentare. Resta comunque il problema, non secondario, di definire in che modo il giudice debba orientarsi in un senso o nell’altro, e in tal senso è essenziale il ruolo che la giurisprudenza costituzionale è destinata a giocare.

<sup>44</sup> Su questo aspetto in particolare M. FRANCAVIGLIA, *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia*, cit., 1048.

<sup>45</sup> F. DALLA BALLA, *Un tagliando all’autodichia*, cit., 359, il quale sottolinea l’impatto su tale meccanismo di controllo della possibile apertura all’applicazione del diritto prodotto dalle Camere da parte del giudice comune, nelle ipotesi in cui la Corte ha limitato la garanzia dell’autonomia al profilo della produzione del diritto, senza l’accompagnamento della garanzia nel momento applicativo.

<sup>46</sup> Sempre F. DALLA BALLA, *Un tagliando all’autodichia*, cit., 360 ss., rileva che, in primo luogo, occorre intendere correttamente se il diritto parlamentare svincolato dall’autodichia sia espressione di una riserva eventuale di

Proprio questa scissione tra potestà normativa e autodichia potrebbe lasciare spazio a futuri conflitti, incluso sul problema della “priorità” nel sollevarli: se il giudice comune dovesse trovarsi di fronte un’ipotesi analoga dovrebbe sempre e comunque decidere nel merito lasciando alle Camere l’onere del conflitto? La Corte costituzionale verosimilmente darebbe ragione al giudice in un conflitto sollevato dalle Camere, ma non si avrebbe il rischio di una moltiplicazione esponenziale del contenzioso in questa materia?

La lettura più aderente allo stato attuale della giurisprudenza pare essere quella che tende a sottolineare la capacità che ha il conflitto di indurre alla desistenza gli organi costituzionali sul profilo della giustizia domestica in ambiti non coperti da riserva parlamentare, come già aveva fatto il Senato nei giudizi di fronte al TAR. Ciò pare confermato anche da recenti orientamenti degli organi di amministrazione della Camera la quale, dopo aver sostenuto le ragioni dell’autodichia nel conflitto, pare essersi assestata sulla posizione di acquiescenza già sperimentata dall’altro ramo del Parlamento, in quanto ha indicato, in un bando di gara per la gestione dei depositi librari, il TAR Lazio quale foro competente sui ricorsi nella fase aggiudicativa<sup>47</sup>.

## **7. La natura degli organi di autodichia e il “grado” di indipendenza e imparzialità dell’organo giurisdizionale**

Si è scelto di scindere l’esposizione degli argomenti con cui la Corte confuta le tesi sostenute dalla Camera dei deputati al fine di dedicare maggior risalto a quelli che, rispetto al passato, introducono gli aspetti di maggior novità sul tema dell’autodichia. Sono, in estrema sintesi, due le grandi novità della sentenza n. 65/2024: la prima denota il passaggio da una posizione di largo favore per l’autodichia ad una di “critica” della giustizia domestica sotto il profilo della garanzia dei requisiti di indipendenza e imparzialità del giudice; la seconda è quella che vede la Corte superare l’originale impostazione che voleva l’autodichia fondata sull’autonomia normativa dell’organo, tanto che, all’esito della sentenza in commento, è tornato di attualità l’interrogativo sul fondamento teorico della giustizia domestica.

---

regolamento ovvero trovi la sua base giuridica nella delega prevista a favore di ciascuna Camera dall’art. 224 del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici). Nel primo caso, infatti, il regolamento manterrebbe natura primaria, nel secondo sarebbe da intendersi subordinato alla legge. Ove si dovesse riconoscere che i regolamenti hanno rango secondario il controllo potrebbe essere svolto dal giudice amministrativo che, chiamato ad applicarli, potrebbe dichiararne l’illegittimità e quindi annullarli, ma si potrebbero verificare casi anomali in cui una stessa fonte potrebbe contenere norme espressione di una chiara autonomia normativa e disposizioni frutto della delega suddetta e risulterebbe difficile scindere il rango delle disposizioni racchiuse in un unico testo a seconda del loro contenuto. Nel caso in cui fosse attribuito rango primario a questi regolamenti, questi incontrerebbero sempre il limite dell’art. 134 Cost., che ne preclude il controllo in via incidentale e la via del conflitto, unica praticabile alla luce della sentenza n. 120/2014, potrebbe riscontrare carenze sul piano dell’oggetto, visto che l’uso indebito del potere regolamentare in questi ambiti più che ledere le prerogative di un altro potere lederebbe le prerogative dello stesso legislatore. Infine, si potrebbe ipotizzare una forma di accesso al giudice di autodichia quale giudice della legittimità costituzionale del regolamento interno, con l’assurdo di riportare davanti agli organi domestici controversie che, secondo la giurisprudenza costituzionale, dovrebbero ormai essere radicate irrevocabilmente davanti al giudice comune.

<sup>47</sup> Servizi di biblioteche e archivi – Procedura ristretta per la gestione dei depositi librari e prestazioni ausiliarie della biblioteca della Camera dei deputati, in *Supplemento della Gazzetta Ufficiale della UE*, 12 dicembre 2024, n. 242.

Iniziando dalla “prima grande novità”, questa si articola a sua volta in una duplice critica all’autodichia che pare trascendere il puntuale aspetto delle controversie con i terzi in materia di appalti, investendo – con una valutazione di carattere generale – anche l’autodichia del personale dipendente.

In primo luogo la Corte<sup>48</sup>, nel contestare la tesi secondo cui l’intervento del giudice amministrativo sarebbe in grado di arrecare un pregiudizio all’autonomia delle Camere nella gestione dei propri servizi, rileva che è insita nella tutela degli interessi legittimi (e dei diritti) una limitazione dei pubblici poteri e non possono fare eccezione a tale regola gli organi costituzionali.

In questo senso, anche Camera e Senato concordano sul fatto che le proprie decisioni in tema di organizzazione dei servizi non possano restare immuni da qualsiasi sindacato, tuttavia, ciò che la Corte non condivide è che gli organi suddetti intendono il sindacato nella mera accezione dell’autodichia, vale a dire un controllo svolto da giudici interni allo stesso organo costituzionale. Nel contestare tale argomento la Corte pare abbandonare l’atteggiamento di “fiducia” che aveva caratterizzato la sentenza n. 262/2017 e passa ad un atteggiamento di “diffidenza” verso la giustizia domestica. La circostanza che gli organi di autodichia possano assicurare una tutela equivalente dei diritti diventa argomento “scivoloso”, in quanto la loro effettività richiede che a pronunciarsi contro le condotte non conformi alla legge o ai regolamenti siano giudici (domestici) dotati di un elevato grado di indipendenza.

Ad essere messo in dubbio è il complessivo grado di indipendenza degli organi di autodichia<sup>49</sup>, con quella che all’apparenza sembra una decisa svolta rispetto a quanto affermato nella sentenza n. 262/2017. In quella sede, infatti, i Giudici della Consulta avevano riconosciuto espressamente che i giudici domestici, per quanto interni, fossero composti con modalità tali da assicurare un’adeguata garanzia sul piano dell’indipendenza e dell’imparzialità<sup>50</sup>. Ora, invece, le parole “la tutela degli interessi... esige un elevato grado di indipendenza” sembrano suonare come un “campanello d’allarme” per i giudici domestici, in particolare per quelli delle Camere composti secondo modalità del tutto peculiari. Se non si volesse attribuire a queste affermazioni una valenza generale la conseguenza paradossale alla quale si potrebbe giungere sarebbe quella di ritenere gli organi di autodichia sufficientemente indipendenti per giudicare sulle controversie con i dipendenti, ma non abbastanza per poter giudicare quelle in tema di appalti.

<sup>48</sup> Corte cost., 19 aprile 2024, n. 65, par. 4.3.3. Cons. diritto.

<sup>49</sup> Questo indice di mutamento è osservato anche da A. SANDULLI, *L’autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 186; e V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 19.

<sup>50</sup> Come testualmente afferma la Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2017 « le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché “interni” ed estranei all’organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell’uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia» (corsivo dell’autore).

Se è vero che la Corte aveva già riconosciuto l'indipendenza dei giudici domestici nel 2017, come correttamente segnalato in dottrina<sup>51</sup>, non si può non rilevare che l'approccio odierno sia maggiormente in linea con i principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale dei diritti. Se si vogliono formulare osservazioni critiche al mutamento dell'orientamento della Corte queste dovranno indirizzarsi forse più alle decisioni del passato che a quella odierna.

Nonostante il seme del dubbio piantato dalle parole della Corte nel terreno di una affermazione apparentemente chiarissima – quella, cioè, che i giudici domestici sono composti in modo da garantire l'indipendenza e l'imparzialità – i Giudici costituzionali non si spingono fino al punto di censurare, con una valutazione di carattere generale, ogni ipotesi di autodichia, affidando al giudice comune anche la decisione sulle controversie con il personale dipendente<sup>52</sup>.

È proprio questo aspetto che apre alla seconda critica dell'autodichia sul piano dell'indipendenza e l'occasione è fornita dalla risposta al quarto argomento addotto dalla Camera nel suo ricorso, quello che attiene alla eguale esigenza di tutela dell'autonomia che emergerebbe rispetto all'organizzazione del personale e alla selezione dei contraenti.

Qui la Corte pare rincarare la dose in quanto, non solo la giustizia domestica potrebbe non avere un adeguato grado di indipendenza, ma ne rileva altresì il carattere “eccezionale”<sup>53</sup>, giacché la sua estensione dalle controversie con i dipendenti ad altri ambiti, come quello degli appalti, costituirebbe un “sacrificio sproporzionato” del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva.

A supporto delle proprie argomentazioni la Corte ricorre, per la prima volta in questo ambito<sup>54</sup>, al diritto e alla giurisprudenza europei, in modo da arricchire la nozione di “diritto a una tutela giurisdizionale effettiva” con gli elementi forniti sia dai Giudici di Lussemburgo sia da quelli di Strasburgo<sup>55</sup>. È significativo che tra gli aspetti su cui questa giurisprudenza insiste vi sia quello della indipendenza come condizione di accesso ad una tutela effettiva,

---

<sup>51</sup> In questo senso R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 129; nonché L. CASTELLI, *Recensione a V. Campigli, L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 1-498, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2024, 198 s., secondo il quale il rispetto dei requisiti di indipendenza e imparzialità da parte degli organi di autodichia sarebbe assicurato già dal semplice rispetto delle prescrizioni della sentenza della Corte EDU nel caso Savino c. Italia del 2009, oltre che dal fatto che l'indipendenza andrebbe rilevata più alla luce dallo stato giuridico che dalle modalità di nomina del giudice. Sulla insufficienza dell'osservanza delle “condizioni” fissate da quella sentenza per assicurare una effettiva indipendenza di quell'organo si rinvia ad A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 318 ss.

<sup>52</sup> Osserva M. FRANCAVIGLIA, *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia*, cit., 1051, che la Corte, pur di non giungere ad una espressa dichiarazione di illegittimità dell'autodichia dei dipendenti compie «una vera e propria ‘acrobazia’, nella quale si percepisce tutta la difficoltà di giustificare un evidente privilegio (più che una prerogativa)».

<sup>53</sup> Corte cost., 19 aprile 2024, n. 65, par. 4.3.4. Cons. diritto. Su questo punto v. altresì A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 185.

<sup>54</sup> M. MIDIRI, *Gli appalti e l'autodichia*, cit., 695.

<sup>55</sup> La Corte, in particolare, cita Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 27 febbraio 2018, in causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*; Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-619/18, *Commissione europea contro Polonia*; Corte EDU, grande camera, sentenza 15 marzo 2022, *Grzęda contro Polonia*; Corte EDU, grande camera, sentenza 1° dicembre 2020, *Gudmundur Andri Ástráðsson contro Islanda*; e, infine, Corte EDU, sezione seconda, sentenza 21 febbraio 2023, *Catană contro Moldavia*; Corte EDU, sezione prima, sentenza 23 settembre 2021, *Varano contro Italia*.

ma con l'ulteriore precisazione che questa debba essere intesa come «equidistanza dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima»<sup>56</sup>.

Il passaggio appena citato rievoca uno dei dubbi più forti manifestati in merito all'autodichia, vale a dire la circostanza che a giudicare sulle controversie che vedono l'organo coinvolto come parte siano “giudici” a loro volta inseriti all'interno dell'organizzazione del medesimo organo<sup>57</sup>. Non il massimo sul piano della equidistanza dalle parti della controversia.

Ciononostante la Corte cerca di non “smentire” il proprio precedente, affermando che il mantenimento della “tradizionale” giustizia domestica nelle controversie con i dipendenti non sarebbe in contrasto con la Costituzione perché diretta ad assicurare il libero ed efficiente esercizio delle funzioni dell'organo. Ma ciò entro condizioni ben determinate, che varrebbero a distinguere il caso in questione da quello risolto con la sentenza n. 65/2024: la prima, è che l'autodichia si estenda esclusivamente alle situazioni di persone già qualificabili come “interne” all'amministrazione dell'organo e, la seconda, che i giudici domestici siano composti in maniera tale da assicurare non solo l'indipendenza e l'imparzialità, ma anche la semplice “apparenza” di queste, come la Corte EDU ha riconosciuto nella sua ultima sentenza riguardante proprio la giustizia domestica italiana (caso Varano c. Italia del 2021).

Al di fuori di queste condizioni, ad esempio nel caso in cui l'autodichia fosse prevista per i terzi in materia di appalti, quindi non soggetti “interni” all'organo, come si è detto, ci si troverebbe di fronte ad un “sacrificio sproporzionato” del diritto ad una tutela giudiziale effettiva.

L'autodichia, in particolare quella delle Camere, si regge su un equilibrio sempre più delicato. Non è un caso che il richiamo alla sentenza Varano c. Italia, più che rafforzare il mantenimento della giurisdizione domestica, va a intaccare ulteriormente le fondamenta di quella parlamentare. Infatti, quella decisione, in cui i Giudici di Strasburgo analizzavano la effettività dell'indipendenza dei giudici domestici, riguardava una distinta ipotesi di autodichia, quella della Presidenza della Repubblica, che, al pari di quella della Corte costituzionale, rispetta modalità di composizione degli organi giudicanti completamente distinte da quelle dei tribunali domestici delle Camere<sup>58</sup>. La Corte, che nel 2017 aveva sostanzialmente equiparato le due ipotesi quanto a rispetto delle garanzie, parrebbe oggi muoversi lungo direttrici divergenti. Questo aspetto sarà, ad ogni modo, meglio esplicitato nelle conclusioni.

<sup>56</sup> Corte di giustizia UE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-619/18, *Commissione europea contro Polonia*, paragrafi 73 e 74.

<sup>57</sup> Si pensi alle efficaci definizioni usate da P. CARNEVALE, *Ecce iudex in ca(u)sa propria: ovvero della Corte-legislatore dinanzi alla Corte-giudice (Prime riflessioni...)*, in P. COSTANZO, *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 35 ss.; e P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amministrativo*, 1977, 1904 ss.

<sup>58</sup> Per una sintesi dei passaggi salienti della sentenza della Corte EDU nel caso Varano c. Italia si veda A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale e convenzionale*, in D. FIORINI, M. GALLORI, F. MADIO, D. ARGONDIZZO (a cura di), *L'autodichia al giorno d'oggi tra natura “originaria” e nuovi “limiti”*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2024, 55 s.



Arrivando, quindi, al passaggio in cui la Corte deve pronunciarsi sulla possibile “equipollenza” delle esigenze di autonomia, sia che si tratti di organizzazione del personale che di selezione di contraenti esterni, essa si limita a ribadire che le amministrazioni degli organi costituzionali ben avrebbero potuto avvalersi di personale interno per lo svolgimento di determinati servizi, ma che, avendo deciso di affidarli a fornitori esterni, devono tollerare anche il fisiologico regime di controlli da parte della giurisdizione amministrativa.

La Corte non indica quali ragioni permetterebbero la permanenza di un sistema di giustizia domestica per i dipendenti, ma non per gli appalti<sup>59</sup>, fatta eccezione per l’argomento, in realtà piuttosto labile e controverso<sup>60</sup>, della qualifica dei dipendenti come soggetti “interni” (inclusendo anche quelli che aspirino a divenire tali). In una complessiva riconsiderazione dell’autodichia nulla esclude che l’argomento addotto dalla Camera possa essere utilizzato *a contrario*, ove i vizi di illegittimità che la Corte ha prospettato per l’autodichia dei terzi potrebbero valere anche per l’autodichia dei dipendenti, in mancanza di altre più solide argomentazioni<sup>61</sup>.

Questo passaggio è quello in cui le contraddizioni con la sentenza n. 262/2017 sono più evidenti. Se questa decisione era stata di largo favore per l’autodichia, anche con qualche “forzatura” nella parte in cui la Corte mantiene una certa ambiguità sulla natura giurisdizionale (o meno) degli organi di giustizia domestica, ovvero sull’adeguato rispetto delle indispensabili condizioni di indipendenza e imparzialità nella loro composizione, nella sentenza n. 65/2024 essa sembra sottolineare non solo il carattere “eccezionale” dell’istituto, ma anche suo il carattere “derogatorio” rispetto alla grande regola dello Stato di diritto. La Corte sembra lasciar intendere, in modo velato, che una piena equipollenza delle garanzie non ci sia, che l’autodichia possa costituire un *minus* rispetto ad una tutela giurisdizionale piena affidata al giudice comune.

Nel raffronto con il paragrafo finale della sentenza n. 262/2017 sembrano venire al pettine i nodi che quella decisione aveva intrecciato, ovvero la difficoltà di fornire un argomento convincente sull’effettivo grado di indipendenza degli organi di autodichia e, quindi, sulla loro idoneità a dare sufficienti garanzie per i ricorrenti, ma anche quella di accomunare ipotesi di giustizia domestica tanto diverse tra loro.

Si tratta, dunque, di una operazione complessa anche solo da un punto di vista logico. Se la Corte afferma che gli organi di autodichia devono essere composti in maniera tale da garantire l’indipendenza del giudice, e quindi offrono garanzie analoghe a quelle della giurisdizione comune, per altro verso sostiene che comunque in materia di appalti la sua previsione sarebbe una deroga sproporzionata rispetto al diritto alla tutela giudiziale.

<sup>59</sup> M. FRANCAVIGLIA, *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia*, cit., 1052.

<sup>60</sup> Che la categoria dei “terzi” rispetto all’organo parlamentare sia di mobile definizione non era sfuggito nemmeno al Consiglio di Stato nel parere 26 luglio 2018, n. 2016, con cui era stato chiamato a pronunciarsi sulla percorribilità di una riforma della disciplina dei vitalizi degli *ex* parlamentari per mezzo di deliberazioni interne piuttosto che attraverso la legge. Cfr. A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, cit., 154.

<sup>61</sup> V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 23 s., parla di un “punto cieco” dell’autodichia nella motivazione della Corte, visto che l’argomento del sacrificio sproporzionato che essa introduce in modo consequenziale per contestare la legittimità dell’autodichia per i terzi, in realtà finisce per rivelare l’intrinseca debolezza dell’istituto anche per il personale dipendente.

Quindi, forse, questa pienezza di indipendenza non convince del tutto nemmeno i Giudici della consulta se l'autodichia del personale sembra costituire una deroga eccezionale, soltanto tollerata sulla base di altre esigenze. In sintesi, o l'autodichia offre garanzie analoghe a quelle della giurisdizione, e quindi la sua previsione non dovrebbe porre in generale problemi (né per i dipendenti né per i terzi), oppure si finisce per tollerare, nel caso dei dipendenti, una lesione del loro diritto a un giudice terzo e imparziale<sup>62</sup>.

La domanda che potrebbe sorgere a questo punto è: su quali argomenti si regge oggi l'autodichia del personale degli organi costituzionali? La risposta più immediata potrebbe essere “sull'autonomia normativa” di cui quegli organi beneficiano, la cui garanzia dovrebbe estendersi anche al momento applicativo; ma, come anticipato e come si tratterà specificamente nel prossimo paragrafo, anche questo argomento “cardine” della sentenza n. 262/2017 sembra incrinarsi nella nuova lettura teorica che la Corte fornisce della giustizia domestica.

## 8. Autonomia normativa e autodichia da “binomio inscindibile” a “criterio di massima”

Si può in tal modo passare ad esaminare la “seconda grande novità” della sentenza n. 65/2024 rispetto alla sentenza n. 262/2017.

In precedenza (v. *retro* par. 3) si è visto come il principale argomento su cui si era fondata la decisione del 2017 nel giustificare il mantenimento dell'autodichia per il personale dipendente era quello che ravvisava uno stretto collegamento tra la giustizia domestica e l'autonomia normativa, costituendo la prima una logica conseguenza della seconda, la quale sarebbe rimasta priva di effettività se al momento produttivo del diritto non si fosse associata l'autonomia anche nel momento applicativo. Vale a dire, se si fosse consentito ad organi esterni non solo di imporre il diritto che le Camere erano chiamate ad osservare, ma anche di interpretare ed applicare lo stesso diritto che le Camere avevano autonomamente deciso di darsi.

Questo che, all'apparenza, sembrava essere il più solido degli argomenti a sostegno dell'autodichia, è “travolto” da un tratto di penna del Giudice costituzionale in un rapido passaggio della sentenza n. 65/2024 ove 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»<sup>63</sup>. La trasformazione della connessione autocrinia-autodichia in mero criterio di massima comporta che, oltre agli ambiti in cui l'applicazione del diritto parlamentare è riservata ai giudici domestici, ve ne siano altri in cui le Camere

<sup>62</sup> Secondo l'affermazione risalente di N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice “indipendente ed imparziale” del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, in *Diritto e società*, 1979, 737 ss.

<sup>63</sup> Corte cost., 19 aprile 2024, n. 65, par. 4.4. Cons. diritto.

possono esercitare i propri poteri normativi, ma ciò non vale a precludere l'interpretazione e l'applicazione del medesimo diritto da parte del giudice comune. Questo passaggio probabilmente nasce dall'esigenza di contestare uno degli argomenti sostenuti dalla Camera nell'introdurre il conflitto, ossia la circostanza che anche negli ambiti relativi ai rapporti con terzi fornitori e appaltatori si pongano le medesime esigenze di indipendenza, tali da richiedere il riconoscimento di un autonomo potere di regolamentazione. E, in effetti, la Corte rileva che anche in relazione ad esigenze di carattere organizzativo, se non sussistono vincoli dettati dal diritto UE o dai principi costituzionali, potrebbe giustificarsi l'adozione di regole più snelle di quelle che valgono per le pubbliche amministrazioni in generale, ovvero che siano più adeguate alle peculiarità delle funzioni che gli organi costituzionali svolgono. Emblematico è proprio il caso dell'art. 224, comma 7, del d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36 (Codice dei contratti pubblici), secondo il quale gli «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».

Come pare intuibile, con il passaggio della connessione tra autodichia e autonomia normativa a mero criterio di massima la Corte adotta una soluzione di compromesso<sup>64</sup>, mantenendo un certo livello di autonomia normativa, pur senza spingersi fino al punto da riconoscere la legittimità di una connessa forma di autodichia. In questo senso, pare 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. Ma ciò fa sorgere un ulteriore interrogativo di valenza generale sulla concreta tenuta dell'autodichia del personale. Se, infatti, l'autonomia parlamentare è opportunamente salvaguardata dal riconoscimento di una potestà normativa in determinati ambiti relativi ai terzi, senza che ciò comporti limitazioni alla giurisdizione amministrativa, la quale potrà così applicare il diritto prodotto per se stesse dalle Camere, allora è lecito dubitare che il mantenimento dell'autodichia del personale trovi sempre e comunque una giustificazione nell'esigenza di assicurare la predetta autonomia normativa anche nel momento applicativo<sup>65</sup>.

Non si può, però, tralasciare la circostanza che la scissione tra autonomia normativa e autodichia, resa palese dalla sentenza n. 65/2024, aveva già preso avvio a partire dalle ordinanze con cui, nel 2019, la Corte di cassazione aveva risolto due regolamenti di giurisdizione relativi alla materia dei vitalizi<sup>66</sup>. In quella circostanza, infatti, la Suprema Corte

<sup>64</sup> M. FRANCAVIGLIA, *Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia*, cit., 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., 360 ss.

<sup>65</sup> In maniera emblematica 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 autonomarsi, 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?».

<sup>66</sup> Nello specifico si tratta delle due ordinanze "gemelle" Cass. civ., 8 luglio 2019, nn. 18265 e 18266, con cui la Suprema Corte ha stabilito che la sede per la verifica dei limiti dell'autodichia in materia di vitalizi sia da individuare nel regolamento preventivo di giurisdizione. E ciò per l'ipotesi della revoca del vitalizio per gli *ex* parlamentari

aveva sì riconosciuto la giurisdizione domestica quale sede di risoluzione del contenzioso, ma lo aveva fatto attraverso l'elaborazione di una peculiare categoria – quella di “diritto singolare” – da intendersi come insieme normativo complesso, formato sia da fonti regolamentari interne che 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.

La Corte sembra concludere quel percorso di progressivo allentamento della connessione tra autonomia normativa e autodichia, ove la prima era sia fondamento (per il personale) che limite (per i terzi appaltatori) dell'autodichia. Dopo la sentenza n. 65/2024 i rapporti tra regolazione sostanziale e tutela giurisdizionale potranno avere una più complessa articolazione: sarà possibile incontrare casi in cui le Camere sono competenti a regolamentare in maniera autonoma una certa materia e l'applicazione delle relative disposizioni sarà riservata al giudice domestico (es. per l'autodichia per il personale); casi in cui le Camere possono regolare autonomamente una certa materia, ma l'applicazione del diritto che esse hanno prodotto potrà essere rimessa al giudice amministrativo (es. in materia di appalti); casi in cui il diritto applicabile è dato dalla combinazione di regolamenti interni e legge, ma, nonostante ciò, l'applicazione è rimessa ai giudici domestici (es. in materia di vitalizi)<sup>67</sup>.

Le implicazioni teoriche di una tale posizione sono significative anche sotto un altro aspetto, quello che attiene alla riserva di interpretazione e applicazione dei regolamenti parlamentari da parte delle stesse Camere<sup>68</sup>. Si tratta della risalente nozione della insindacabilità degli *interna corporis acta*, su cui la dottrina si era abbondantemente concentrata in passato<sup>69</sup>, che oggi va ad assottigliarsi ulteriormente, visto che un giudice comune (amministrativo) potrebbe sindacare se l'atto o il comportamento delle Camere sia conforme alla norma dei regolamenti. Va in ogni caso precisato che ciò varrebbe soltanto per funzioni che non siano riservate, come appunto in materia di appalti, e non per funzioni riservate come quella legislativa, per le quali varrebbe ancora quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza 9 marzo 1959, n. 970.

---

condannati per determinati gravi reati (la prima ordinanza) e per quella della decurtazione retroattiva del vitalizio per gli ex parlamentari (la seconda ordinanza). Su tali decisioni si vedano L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 898 ss.; R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019, 1 ss.; 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.

<sup>67</sup> F. DALLA BALLA, *Un tagliando all'autodichia*, cit., 366 ss.

<sup>68</sup> Su questo profilo, in particolare, V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 34; M. MANETTI, *Aria nuova in materia di autodichia*, cit., 715.

<sup>69</sup> Il riferimento è soprattutto al noto scritto di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli “interna corporis”) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 240 ss.

<sup>70</sup> Con tale pronuncia la Corte segna un superamento parziale della insindacabilità degli *interna corporis*, riconoscendo la propria legittimazione a vagliare la legittimità costituzionale di una legge sotto il profilo dei vizi *in procedendo*, ma, allo

Non è mancato poi chi abbia ulteriormente circoscritto la portata “invasiva” dell’intervento del giudice comune, il quale avrebbe esclusivamente una competenza interpretativa-applicativa del regolamento interno, ma non potrebbe spingersi fino al punto di delimitare i confini dell’autonomia, sanzionando l’illegittimità del testo adottato dalle Camere<sup>71</sup>.

Quale che sia il limite delle pronunce del giudice comune, il dato significativo è che la Corte, con la sentenza n. 65/2024, ha incrinato anche il più solido e logico degli argomenti della sentenza n. 262/2017. Nel regime che questa aveva fissato, ove vi era autocrinia non poteva non esservi autodichia. Oggi possono aversi ambiti disciplinati dalla normativa interna, ma rimessi al giudizio di un giudice esterno. Il giudice comune così non è solo il giudice dell’applicazione della legge, ma anche dei regolamenti interni negli ambiti non riservati. Questa ricostruzione in parte “smentisce” anche quanto affermato nell’*obiter* della sent. 262/2017; lì era proprio il mancato riconoscimento di una potestà regolamentare in materia a impedire l’estensione della giurisdizione domestica all’ambito degli appalti. Oggi, invece, quell’estensione non sarebbe possibile perché determinerebbe un sacrificio sproporzionato del diritto ad accedere a un giudice indipendente.

## **9. Quali prospettive per l’autodichia degli organi costituzionali: tra radicale (ma improbabile) superamento e necessità di adeguamento ai principi fondamentali sulla tutela giurisdizionale**

Dopo la sentenza n. 65/2024 occorre nuovamente interrogarsi intorno al fondamento dell’autodichia. Ormai sembrano superati sia il risalente fondamento consuetudinario, di cui alla sentenza n. 129/1981, sia il fondamento della connessione con l’autonomia normativa, di cui alla sentenza n. 262/2017<sup>72</sup>. L’autodichia per il personale dipendente degli

---

stesso tempo, mantiene intatta l’autonomia delle Camere nell’interpretazione delle proprie disposizioni regolamentari. Il controllo sul procedimento di formazione della legge sarebbe possibile esclusivamente per quei vizi derivanti dalla violazione di disposizioni costituzionali, mentre quelli derivanti da una erronea applicazione delle disposizioni procedurali di natura regolamentare resterebbero comunque assoggettati all’apprezzamento insindacabile di ciascuna Camera.

<sup>71</sup> Come osserva, in modo condivisibile, V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 35, «mentre il merito (il contenuto) degli atti regolamentari interni rientra naturalmente nella sfera valutativa autonoma del soggetto costituzionale, la verifica circa la legittima applicazione di siffatti regolamenti non riguarda – né può inficiare – il piano dell’autonomia dell’organo». Sembra andare oltre tale “limitazione” R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 127, secondo il quale «non si può far derivare dalla sentenza in commento che la Corte abbia inteso legittimare la competenza del giudice esterno a (ri)determinare volta per volta i confini dell’autonomia degli organi costituzionali, e delle Camere in particolare, né che abbia voluto legittimarne l’interpretazione dei regolamenti di autonomia *erga omnes* e *pro futuro*, anche in ragione dell’indisponibilità degli effetti tipici del giudicato da parte del giudice stesso»; ma non solo, non avendo la decisione del giudice comune effetto ablativo del regolamento nulla escluderebbe la cognizione dei giudici domestici in tali materie, nel caso in cui l’atto venisse nuovamente in applicazione davanti agli organi di autodichia, ma solo ove questi fossero intesi come sedi di giudizio arbitrale.

<sup>72</sup> M. MIDIRI, *Gli appalti e l’autodichia*, cit., 695.



organi costituzionali pare, quindi, reggersi esclusivamente su una antica “tradizione”<sup>73</sup>, probabilmente antecedente all’entrata in vigore della Costituzione repubblicana<sup>74</sup>, per cui andrebbe sottoposta ad un più approfondito vaglio critico la compatibilità della previsione di forme di giustizia domestica con i principi in questa consacrati, in particolare con gli artt. 24, 111 e 113 Cost. Ove non si riuscisse ad andare oltre l’argomento “tradizionalista”, le ragioni per il mantenimento dell’autodichia per il personale dipendente parrebbero invero piuttosto deboli, ciò anche perché la Corte non esplicita in maniera approfondita le ragioni per cui le esigenze di protezione dell’autonomia varrebbero rispetto alle controversie con il personale, ma non per quelle che riguardano la selezione dei contraenti per appalti e forniture.

Con la decisione in commento la Corte sembra riaprire una partita che appariva ormai chiusa<sup>75</sup>, colpendo nel segno alcune delle criticità più evidenti della giustizia domestica. Nonostante il tentativo di contenere le critiche esclusivamente sul piano dell’autodichia dei terzi, non può non rilevarsi l’affievolirsi delle “certezze” che per lungo tempo hanno caratterizzato la giurisprudenza costituzionale sui giudici interni agli organi costituzionali.

Con un’autodichia in “crisi d’identità” sono imprevedibili gli sviluppi che gli eventuali futuri conflitti potranno riservare: non è un caso che la decisione è stata letta come un invito, nemmeno troppo velato, ad una revisione critica dell’autodichia<sup>76</sup>.

La formulazione di previsioni su sviluppi futuri e incerti della giurisprudenza reca con sé il rischio della smentita; però, salvo un ritorno sulle più rigide posizioni che in passato erano state assunte a difesa dell’autodichia, non si può escludere che la Corte possa ulteriormente muoversi verso un progressivo superamento della giustizia domestica.

Al riguardo sarebbero ipotizzabili due possibili soluzioni: una “massimale”, ma, a parere di chi scrive, poco probabile, in cui la Corte giungerebbe a dichiarare l’illegittimità dell’autodichia del personale, estendendo ad essa le medesime osservazioni critiche già manifestate nella sentenza n. 65/2024 per l’autodichia dei terzi; una “minimale”, ma più facilmente praticabile, in cui la Corte potrebbe dichiarare l’illegittimità dell’autodichia del personale quando gli organi di giustizia domestica non rispettino certi requisiti di indipendenza nella composizione. In tal senso avremmo una dichiarazione di illegittimità che andrebbe a toccare soltanto l’autodichia delle Camere, lasciando indenne quella della stessa Corte e della Presidenza della Repubblica, con un approccio sicuramente diverso rispetto a quello che era stato manifestato nei passaggi finali della sentenza n. 262/2017.

<sup>73</sup> Come espressamente affermava la sentenza n. 262/2017 «l’autodichia [...] costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest’ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale».

<sup>74</sup> Emblematiche le parole di G. ARANGIO RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale*, Fratelli Bocca, Torino, 1913, 408, il quale già agli inizi dello scorso secolo, in epoca liberale, rilevava che «a nessun reclamo o ricorso ad autorità estranea alla Camera (salve le eventuali controversie giudiziarie civili) sono soggetti i provvedimenti che concernono la carriera e la disciplina di impiegati ed inservienti».

<sup>75</sup> Volendo parafrasare le parole del noto saggio di G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1986, 270 ss.

<sup>76</sup> Questa è l’impressione, condivisibile, di V. CAMPIGLI, *L’autodichia di fronte alla Corte costituzionale*, cit., secondo la quale l’autodichia dovrebbe essere trasformata in un rimedio di natura amministrativa, che non preclude l’accertamento di un giudice esterno sui relativi provvedimenti.

Secondo la prima prospettiva “massimale”, la recente sentenza aprirebbe ad una “revisione” della posizione di favore che i Giudici della Consulta avevano assunto nel 2017 sull’autodichia per il personale dipendente degli organi costituzionali<sup>77</sup>, in modo tale da assicurare, anche per tali soggetti, una tutela giurisdizionale piena, senza deroghe alla “grande regola dello Stato di diritto”. Ciò potrebbe avvenire estendendo anche a tale ipotesi di giurisdizione domestica il “criterio” del “sacrificio sproporzionato” del diritto di accesso a un giudice, che la Corte impiega per ribadire l’illegittimità di forme di autodichia che riguardino le situazioni dei terzi appaltatori nella fase pubblicistica dell’aggiudicazione<sup>78</sup>. D’altra parte, resterebbe ancora senza dimostrazione l’assunto che un eventuale sindacato del giudice comune che abbia ad oggetto le controversie sorte sulla base dei rapporti di lavoro sia effettivamente in grado di incidere sulla posizione di autonomia degli organi costituzionali<sup>79</sup>.

La Corte non parrebbe, almeno per il momento, manifestare aperture in tal senso. Anche se la sentenza n. 65/2024 ci restituisce un’autodichia fortemente indebolita nei fondamenti giustificativi, è espresso il cenno al mantenimento della giustizia domestica per il personale dipendente degli organi costituzionali. Il riconoscimento, però, non parrebbe pieno e incondizionato, innanzitutto perché a venire in gioco sarebbe un ulteriore criterio, quello del carattere puramente “eccezionale” della giustizia domestica del personale e della necessità che, ove previsti, tali organi siano composti in modo da garantire l’indipendenza e l’imparzialità.

Questa considerazione permette di aprire ad una seconda prospettiva, che si è definito “minimale”, in cui giocherebbe un ruolo decisivo anche il raffronto con gli altri sistemi di autodichia vigenti, diversi da quelli delle Camere. Se uno dei maggiori dubbi sull’indipendenza dei giudici domestici parlamentari deriva dalle modalità di composizione<sup>80</sup>, la Corte potrebbe tornare nuovamente su tale profilo indicando la via di una riforma che appaia improntata al modello di giudice domestico di cui essa già si era dotata nel 2018<sup>81</sup>. Gli aspetti critici sulla composizione degli organi giudicanti interni

<sup>77</sup> Avanza tale possibilità M. MANETTI, *Aria nuova in materia di autodichia*, cit., 716. In termini possibilisti, ma dubitativi, sulla circostanza che la sentenza n. 65/2024 abbia aperto qualche spiraglio per tornare in un altro conflitto sull’autodichia per i dipendenti A. SANDULLI, *L’autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 186.

<sup>78</sup> In questo senso anche V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 22.

<sup>79</sup> Recentemente sul punto V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 29. Già in precedenza A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., 434, rilevava come «una magistratura che sia chiamata alla garanzia dei diritti dei lavoratori, investendo ambiti non “guarentigati” delle Camere, nessuna lesione potrebbe arrecare alla loro autonomia».

<sup>80</sup> I dubbi riguarderebbero, sotto tale profilo, soprattutto i giudici domestici delle Camere, composti esclusivamente da parlamentari, seppur dotati di particolari competenze in ambito giuridico. Così A. SANDULLI, *L’autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 187. Occorre aggiungere, inoltre, che risultano insoddisfacenti, ai fini di un effettivo rispetto delle condizioni di indipendenza del giudice, i “blandi” criteri fissati dalla Corte EDU nella sentenza *Savino* del 2009, ove quale unica censura si prospettava la necessità che negli organi di autodichia in grado di appello non sedessero soggetti che facevano anche parte dell’organo amministrativo di vertice della Camera. Le ragioni di una soluzione a “maglie larghe” era ovviamente condizionata dal rispetto del margine di apprezzamento dello Stato e dalla impossibilità per la Corte di imporre un modello preciso di tribunale, rispetto al quale i Giudici di Strasburgo si limitavano al riscontro di alcuni criteri minimi.

<sup>81</sup> Si ricorda come nel 2018 la Corte avesse modificato il proprio Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale, istituendo un sistema di autodichia per il personale articolato su due gradi in cui entrambi gli organi sono composti da tre membri (più altri tre supplenti) che durano in carica per quattro anni. L’aspetto più significativo è che

potrebbero indurre ad una più ristretta definizione del modello dell'autodichia legittima, in controtendenza rispetto alla tesi decisamente “permissiva” sostenuta nel 2017. Anche il raffronto con il dato “pragmatico” dell'organizzazione non andrebbe svalutato, perché se la Corte ha fatto una certa scelta nella regolamentazione del proprio giudice domestico e, per il momento, non ci sono segnali che indichino una volontà di revisionare quel modello, sarebbe più coerente seguire soluzioni sul piano giurisprudenziale che siano aderenti alle scelte fatte su quello organizzativo.

La sentenza n. 65/2024 lascia così spazio per sviluppare due contrapposte riflessioni: la certezza di una chiusura ormai definitiva della questione sulla illegittimità dell'autodichia per i terzi in materia di appalti<sup>82</sup> e l'incertezza di un'autodichia per le controversie con il personale dipendente fortemente indebolita, ma che ancora resiste come simulacro di una tradizione sull'autonomia parlamentare che il tempo e i principi costituzionali faticano a superare.

---

possono far parte di ciascun collegio soltanto magistrati provenienti dalle giurisdizioni comuni. Per cui l'organo di primo grado deve essere composto da un magistrato amministrativo, da uno contabile e da uno ordinario, mentre l'organo d'appello può essere composto solo da membri che abbiano ricoperto almeno la funzione di presidente di sezione del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti. La nomina è disposta dalla Corte, ma alla “indicazione” dei giudici provvedono rispettivamente il Presidente del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e della Corte dei conti. Su tale profilo si vedano, C. TOMBA, *Il “Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale della Corte costituzionale”*, in P. CARROZZA, V. MESSERINI, R. ROMBOLI, E. ROSSI, A. SPERTI, R. TARCHI (a cura di), *La Corte costituzionale di fronte alle sfide del futuro*, Pisa University Press, Pisa, 2018, 41 ss.; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla “propria” giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2018, 465 ss. Questo modello ricalca, d'altra parte, quello già vigente presso la Presidenza della Repubblica, che era stato oggetto di vaglio positivo da parte della Corte costituzionale nella sentenza n. 262/2017 (nonostante le ampie differenze rispetto all'autodichia parlamentare) e che ha ricevuto, nella sentenza *Varano* del 2021, l'ulteriore avallo della Corte EDU.

<sup>82</sup> Si ribadisce come anche la Camera dei deputati, dopo gli anni dell'arroccamento a difesa dell'autodichia in materia di appalti, abbia assunto posizioni più vicine a quelle manifestate in passato dal Senato della Repubblica, inserendo, all'interno di un recente bando per la fornitura di servizi, il riferimento al TAR Lazio quale foro competente per le controversie in materia di aggiudicazione (vedi *retro*, nota 46).