



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2018 FASC. I

(ESTRATTO)

ANTONELLO 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)**

30 GENNAIO 2018

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Antonello 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](#))**

Sommario: *1. Autocrazia ed autodichia come aspetti distinti, ma connessi, nella definizione degli ambiti interni agli organi costituzionali coperti da autonomia. – 2. Disapplicazione o questioni di costituzionalità degli atti normativi interni nella giurisprudenza degli organi di giustizia domestica delle Camere. Le ricadute concrete nella [sentenza n. 213 del 2017](#). – 3. Organi di autodichia come giudici a quibus pur in carenza di una loro natura giurisdizionale (speciale). – 4. I “segnali” sulla legittimità della giustizia domestica e dell’autocrazia all’esito dei conflitti d’attribuzione.*

1. Autocrazia ed autodichia come aspetti distinti, ma connessi, nella definizione degli ambiti interni agli organi costituzionali coperti da autonomia

[La recente sentenza della Corte costituzionale, 12 ottobre 2017, n. 213](#) – oltre ad affrontare la questione dell’applicazione del contributo di solidarietà alle pensioni degli ex dipendenti della Camera dei Deputati¹ – consente di svolgere alcune osservazioni su un profilo di più ampia portata: vale a dire sui differenti approcci che gli organi di giustizia domestica delle Camere adottano nell’effettuare il controllo di legittimità sugli atti normativi “interni”, a seconda del rapporto sussistente tra questi e la legge “generale”. Tale aspetto si inserisce, a ben vedere, in quello più ampio concernente l’autocrazia.

A questo riguardo si rende necessaria una precisazione preliminare. Si preferisce non usare in modo promiscuo i termini “autodichia” ed “autocrazia”, né, a maggior ragione, si possono assimilare questi ad un concetto dalla valenza più generale quale quello di “autonomia”. Ciò non toglie che “autodichia” ed “autocrazia” siano tra loro indissolubilmente connesse, tanto che le decisioni di legittimità costituzionale incidenti sulla prima avrebbero, a cascata, ripercussioni anche sulla seconda.

L’autocrazia indica la potestà degli organi costituzionali (in particolare parlamentari) di determinare, con propri atti, quale parte dell’ordinamento comune può entrare a disciplinare i propri rapporti interni, ovvero di precludere, sotto la copertura della riserva di cui all’art. 64 Cost., l’applicazione delle norme dell’ordinamento generale. L’autodichia, invece, altro non sarebbe che una forma di “giurisdizione riservata” agli organi costituzionali, preclusiva dell’intervento della giurisdizione comune sulle vicende interne all’organo².

Il rapporto tra autodichia ed autocrazia appare evidente ed indissolubile: mentre l’autocrazia rappresenta l’estensione sostanziale dell’ambito interno coperto da autonomia, l’autodichia ne rappresenta il risvolto giurisdizionale. La competenza “giurisdizionale” e, quindi, i limiti di

* *Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali – Università di Pisa.*

** La nota trae spunto dalla relazione tenuta in occasione del seminario dal titolo “Sotto il tappeto. Autocrazia ed altri misteri di Palazzo”, svoltosi a Roma, presso la Nuova Aula del Palazzo dei Gruppi parlamentari, il 17 ottobre 2017.

¹ Si veda al riguardo la nota di L. BRUNETTI, *Il “contributo di solidarietà” sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l’autonomia dell’organo*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), n. 10/2017, 29 ottobre 2017.

² Il concetto di autodichia è in realtà oggetto di plurime declinazioni, in senso restrittivo o estensivo. Estensivamente l’autodichia comprenderebbe tutte le ipotesi in cui la riserva della facoltà di giudizio dell’organo costituzionale escluda ogni possibilità di valutazione esterna, sia che essa abbia un fondamento costituzionale esplicito, sia che questo manchi. In tale senso essa è prevalentemente intesa nella prassi, ma anche in alcune decisioni giurisprudenziali. Si vedano, in particolare, Cass. civ., S.U., 17 dicembre 1998, n. 12614; e Cass. civ., S.U., ord. 17 marzo 2010, n. 6529. Vista, però, l’esistenza di tratti distintivi marcati tra le diverse ipotesi, più rigorosa sarebbe la sua definizione in senso restrittivo, identificandosi l’autodichia con la «potestà di risolvere, tramite propri organi interni, [...] le controversie insorgenti con il proprio personale dipendente o, addirittura, in alcune ipotesi, con i terzi che dovessero venire “in contatto” nelle proprie attività con le aree riservate» agli organi costituzionali. In questo senso sia consentito rinviare al mio, *L’autodichia degli organi costituzionali*, nella rivista telematica del [Gruppo di Pisa](#), 2015, 1 ss.; nonché, successivamente, a L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano, 2016, 17 ss.

cognizione del giudice domestico sono determinati dalla misura in cui ciascun organo apre il proprio ordinamento interno verso l'esterno; per questo la «solubilità della questione definitoria relativa all'estensione dell'autocrazia» si connette direttamente «all'ambito di efficacia dell'autodichia»³.

In virtù del principio dell'autocrazia le fonti normative vigenti nell'ordinamento esterno non potrebbero trovare immediata applicazione – per forza propria – all'interno delle Camere, ma soltanto quando siano state recepite con specifico atto di autonomia normativa degli organi. Sono questi, infatti, ad essere i titolari della potestà di determinazione dell'ambito di estensione dell'ordinamento interno e della sua “contaminazione” con quello esterno. A ciò, come detto, si aggiunge che, in base al principio di autonomia dell'organo, nessun giudice “comune” potrebbe conoscere della legittimità degli atti interni, così come al giudice domestico sarebbe precluso conoscere della legittimità degli atti esterni (rispetto ai quali, dunque, mai potrebbe operare la disapplicazione).

2. Disapplicazione o questioni di costituzionalità degli atti normativi interni nella giurisprudenza degli organi di giustizia domestica delle Camere. Le ricadute concrete nella [sentenza n. 213 del 2017](#)

A tal fine sembrerebbe assumere rilievo la distinzione tra provvedimenti normativi interni innovativi e provvedimenti normativi interni meramente recettivi⁴.

Quando il rinvio alla legge esterna, effettuato mediante atti normativi promananti dall'Ufficio di Presidenza ed espressione dei principi di autonomia e indipendenza dell'organo, non si limita al suo mero recepimento, ma comporta l'instaurazione di un regime ispirato a quello comune, che se ne differenzia, però, per alcune peculiarità – così che si può affermare che esso è propriamente frutto delle scelte autonome dell'organo ed è distinto sotto il profilo della disciplina da quello comune⁵ – non sarebbe possibile rimettere una questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte che abbia ad oggetto gli atti normativi interni di attuazione di un regime “simile” a quello esterno. L'atto interno rientrerebbe tra quelli attraverso i quali si manifesta l'autonomia dell'organo: pertanto, solo il giudice domestico sarebbe competente ad applicarlo e controllarlo, mentre l'intervento del Giudice delle leggi si trasformerebbe in una illegittima compromissione dell'autonomia⁶.

³ E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 4.

⁴ Va precisato, al riguardo, che in questa sede si fa riferimento esclusivamente agli atti normativi interni, rispetto ai quali i giudici domestici potrebbero procedere, secondo la loro prassi, alla disapplicazione. Non si approfondisce il problema della distinzione tra atti normativi ed atti di amministrazione, passibili invece di annullamento, sul quale si rinvia a G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali dell'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2011, 264.

⁵ Si veda, ad esempio, la questione affrontata da Comm. giur. Camera, 29 luglio 2015, n. 7, par. 4.2. del Diritto; e Collegio App. Camera, 22 dicembre 2015, n. 3, par. 3. del Diritto. Il caso concerneva la determinazione della disciplina dei tetti retributivi per il personale dipendente che, pur essendo ispirata a quanto previsto dall'art. 13 del d.l. 24 aprile 2014, n. 66 e dall'art. 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, se ne differenziava sotto diversi profili. Gli atti richiamati, essendo fonti vigenti nell'ordinamento esterno, non potevano trovare applicazione diretta nell'ambito parlamentare, pertanto la delibera dell'Ufficio di Presidenza, 24 luglio 2014, n. 98, non sanciva «il mero recepimento della disciplina esterna contenuta nel decreto n. 66 del 2014», ciò che proponeva di fare era «un intervento in piena autonomia, nell'ambito del potere normativo che i Regolamenti di Camera e Senato attribuiscono ai rispettivi organi di Presidenza».

⁶ Al fine di evitare che, in ragione dell'affermata autonomia, si venisse a creare un “vuoto” nel sistema delle garanzie costituzionali, gli organi di giustizia domestica della Camera hanno progressivamente dato luogo alla prassi di un controllo diffuso di costituzionalità, con conseguente disapplicazione della normativa camerale interna contrastante. In tal senso si vedano, in particolare, Collegio App. Camera, 24 febbraio 2014, n. 2; conformemente a Cons. giurisdizione Camera, 25 giugno 2009, nn. 2-16. Si tratta di un approdo piuttosto recente, non accolto dalla più risalente giurisprudenza interna (si veda, Cons. garanzia Senato, 12 giugno 1990, n. 6), che si evidenzia in tutta la sua peculiarità se rapportato al principio di unicità della giurisdizione costituzionale, generalmente accolto nel nostro sistema, assimilandosi piuttosto alla disapplicazione che il giudice nazionale è tenuto a porre in essere in caso di contrasto della legge con il diritto dell'Unione europea. Sul punto sia consentito rinviare diffusamente al mio *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, 10/2014, 14 maggio 2014.

Nel caso di atti normativi interni che si limitano a richiamare le fonti primarie vigenti nell'ordinamento esterno, invece, gli organi costituzionali non darebbero luogo ad una disciplina autonoma e distinta da quella comune, ma si limiterebbero a recepire quest'ultima, per cui, qualora si dovesse dubitare della legittimità costituzionale della disciplina applicabile, il dubbio andrebbe riferito alla fonte esterna e non all'atto normativo interno di mero recepimento. Di fronte a tale eventualità – e per la prima volta nella nostra esperienza costituzionale – gli organi di giurisdizione domestica della Camera dei Deputati⁷ hanno ritenuto necessario sollevare questione di legittimità in via incidentale innanzi alla Corte costituzionale⁸, non potendo trovare applicazione il consueto meccanismo del sindacato interno e della disapplicazione che, in ipotesi, sarebbe stata lesiva delle prerogative della Corte costituzionale, oltre che invasiva di un ambito normativo separato da quello interno alle Camere e rispetto al quale solo si deve riconoscere l'estensione dell'autodichia.

Nel dare soluzione alle questioni di legittimità prospettate, la Corte costituzionale, nella recente sentenza, offre alcuni spunti di riflessione interessanti, anche in una prospettiva più generale sull'autodichia.

Per quanto concerne il controllo di legittimità degli atti normativi interni, la Corte definisce il giudizio con una pronuncia di infondatezza della questione prospettata, ma le argomentazioni addotte investono direttamente il profilo dei controlli in sede di autodichia. Le ragioni dell'infondatezza non sono riposte nella dimostrazione di coerenza tra la disciplina impugnata e i parametri costituzionali invocati (gli artt. 3, 53 e il principio del “giudicato costituzionale” di cui all'art. 136 Cost.), piuttosto in un errore interpretativo in cui sarebbe incorso il giudice domestico nel sollevare la questione.

Infatti, la disciplina del contributo di solidarietà di cui all'art. 1, comma 486, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, non sarebbe immediatamente applicabile agli organi costituzionali, essendo questi vincolati solo dal successivo art. 1, comma 487, nei limiti dei “principi” desumibili dal comma precedente. Detto con le parole della Corte «tra le due esaminate disposizioni non sussiste un legame di consequenzialità necessaria, tale che il comma 487 comporti indefettibile applicazione del comma 486, poiché l'applicazione dei soli “principi” da esso desumibili, e non delle regole ivi dettate, è rimessa ad autonoma decisione del soggetto destinatario». L'amministrazione della Camera, quindi, non doveva ritenersi “vincolata” a recepire anche la disciplina di dettaglio (ovvero, la “regola”) dettata dal comma 486; ragion per cui, avendo proceduto in tal senso, «non è ravvisabile affatto quella “coincidenza” contenutistica tra le norme denunciate e la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera impugnata nei procedimenti *a quibus*, come assunta dalla Commissione giurisdizionale rimettente».

Riconducendo tali assunti alle categorie precedentemente esposte, la delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 87 del 2014 non avrebbe contenuto identico a quello della legge, perché, nel recepire entrambi i commi (486 e 487), avrebbe dato luogo ad una disciplina in parte diversa rispetto a quella legale, nella parte in cui ha ritenuto di dare piena attuazione anche alla prima delle due disposizioni. Si tratterebbe, quindi, di un atto normativo interno innovativo, nella misura in cui l'estensione della “regola” del comma 486 è frutto di un'autonoma scelta della Camera e, pertanto, implicitamente sottratta al giudizio della Corte.

⁷ Si vedano Comm. giur. Camera, 10 dicembre 2014, n. 7, e Comm. giur. Camera, 3 marzo 2015, n. 1. La vicenda è occasionata dal ricorso presentato, in sede di autodichia, da alcuni ex dipendenti della Camera che chiedevano l'annullamento della delibera dell'Ufficio di Presidenza, 4 gennaio 2014, n. 87, con cui la Camera aveva recepito i commi 486 e 487, dell'art. 1, della l. 27 dicembre 2013, n. 147, non potendo questi trovare applicazione diretta nell'ambito parlamentare perché atti dell'ordinamento “esterno”. Il regime comune al quale la Camera intendeva rinviare era quello secondo cui «A decorrere dal 1° gennaio 2014 e per un periodo di tre anni, sugli importi dei trattamenti pensionistici corrisposti da enti gestori di forme di previdenza obbligatorie complessivamente superiori a quattordici volte il trattamento minimo INPS, è dovuto un contributo di solidarietà a favore delle gestioni previdenziali obbligatorie, pari al 6 per cento della parte eccedente il predetto importo lordo annuo fino all'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS, nonché pari al 12 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di venti volte il trattamento minimo INPS e al 18 per cento per la parte eccedente l'importo lordo annuo di trenta volte il trattamento minimo INPS».

⁸ Si sarebbe trattato, ad opinione di G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015, 23, di un tentativo – del tutto insufficiente – degli organi di autodichia di «inserirsi a pieno titolo nel novero degli organi costituzionali».

Nulla è possibile dedurre dalla decisione circa l'eventualità che una siffatta disciplina possa comunque essere sottoposta al consueto controllo diffuso interno agli organi di giustizia domestica, lasciando impregiudicata la prassi attuale. Allo stesso modo, non è possibile ricavare elementi prognostici su un giudizio della Corte costituzionale in ipotesi di assoluta coincidenza dei contenuti normativi.

3. *Organi di autodichia come giudici a quibus pur in carenza di una loro natura giurisdizionale (speciale)*

L'unico dato certo che si può ricavare dalla decisione attiene alla legittimazione della Commissione giurisdizionale a sollevare questione di legittimità costituzionale quale giudice *a quo*, trattandosi di «organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie [...] per l'obiettiva applicazione della legge». Statuizione destinata ad avere implicazioni di carattere generale anche sulla successiva decisione della Corte in materia di autodichia.

La questione della natura giurisdizionale o meno degli organi di autodichia (come giudici speciali) è sempre stata dibattuta, così come controversa era la loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale⁹. Nella decisione in esame la Corte ha compiuto un ragionamento analogo a quello compiuto in passato per riconoscere la medesima legittimazione agli arbitri in sede di arbitrato rituale¹⁰, ma la stessa conclusione poteva trovare per gli organi di autodichia un ostacolo nella giurisprudenza costituzionale elaborata in materia di controllo sulle leggi elettorali¹¹, dalla quale pareva dedursi una sostanziale carenza di legittimazione a sollevare questioni incidentali da parte delle Giunte per le elezioni.

Nel caso in esame, tuttavia, la Corte ha compiuto una valutazione di ordine sostanziale, sì, ma senza tenere nel dovuto conto le implicazioni concernenti la terzietà-indipendenza dell'organo giudicante domestico¹²; e se è pur vero che non sono mancati casi in passato nei quali la Corte ha riconosciuto natura giurisdizionale a determinati organi "ai limitati fini" della prospettazione di questioni di legittimità costituzionale, ossia senza indagare a fondo la sussistenza di tutti gli elementi tipici caratterizzanti una giurisdizione¹³, le ricadute in prospettiva di tale riconoscimento potrebbero essere determinanti.

⁹ Osservava, però, R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali "giudici a quo"? A proposito di una recente ordinanza di remissione*, in *Quad. cost.*, 2015, 170, che la Corte costituzionale difficilmente avrebbe potuto negare la legittimazione degli organi di autodichia a sollevare questioni di legittimità costituzionale dopo che la Corte EDU aveva riconosciuto espressamente la natura giurisdizionale di questi organi nella nota sentenza *Savino*; tesi della natura giurisdizionale speciale degli organi di autodichia sostenuta anche dalla risalente giurisprudenza della Corte di cassazione. Va, ad ogni modo, rilevato che "naturale corollario" della natura giurisdizionale di un organo sarebbe la ricorribilità per violazione di legge avverso le proprie decisioni in Cassazione. Cfr. S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 283 s.; P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle camere*, in *Dir. soc.*, 1990, 138 s.; F.G. COCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.

¹⁰ Si veda, in particolare, [Corte cost., sent. 28 novembre 2001, n. 376](#).

¹¹ Si vedano, in combinato tra loro, [Corte cost., sent. 13 gennaio 2014, n. 1](#), e [Corte cost., sent. 15 giugno 2015, n. 110](#). Nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale della legge elettorale europea, la Corte ha ritenuto che in questo caso avrebbe piena ed espressa operatività il sistema di tutela giurisdizionale comune contro gli atti elettorali. Non sarebbe così, invece, per le elezioni parlamentari perché in quella sede, come già riconosciuto con la [sentenza n. 1 del 2014](#), opererebbe la riserva dell'art. 66 Cost. che sottrae il controllo dei risultati elettorali al giudice comune per affidarlo alle Camere di appartenenza degli eletti.

¹² Con riferimento agli organi di autodichia la Corte avrebbe potuto orientare la propria valutazione dando prevalenza a due distinti canoni di giudizio: quello della posizione terza dell'organo (rispetto alla quale la legittimazione poteva essere dubbia); ovvero quello del carattere "para-giurisdizionale" della funzione svolta (rispetto al quale si sarebbe potuta ammettere la legittimazione, criterio risultato poi prevalente).

¹³ Per un approfondimento sui casi in cui la Corte ha operato un riconoscimento della natura giurisdizionale di determinati procedimenti, "ai limitati fini" di sollevare una questione di legittimità costituzionale, si vedano E. MALFATTI,

D'altra parte, la legittimazione "ai limitati fini", nella sua essenza concreta, avrebbe proprio lo scopo di superare le "strettezze" della natura giurisdizionale dell'organo al fine di sollevare questioni di legittimità costituzionale, quasi escludendo tale natura e prendendo a fondamento la posizione *super partes* e di soggezione dell'organo alla legge. Ciò vale a dire che il profilo concernente la natura di giurisdizione speciale dell'autodichia e la legittimazione degli organi di giustizia domestica a sollevare questioni di legittimità costituzionale non procedono in parallelo, ma seguono due percorsi distinti, come la più recente sentenza 13 dicembre 2017, n. 262¹⁴ sembra confermare.

L'attenzione deve essere, infatti, posta a questa recente pronuncia con cui la Corte costituzionale ha risolto i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di cassazione contro Senato e Presidenza della Repubblica, proprio in merito alla legittimità dei rispettivi organi di giustizia domestica.

In questa più recente occasione la Consulta ha avuto modo di precisare che la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale da parte degli organi di autodichia sarebbe espressiva del carattere "oggettivamente giurisdizionale" della loro attività, per le medesime ragioni che aveva anticipato nella [sentenza n. 213](#) di poco precedente. Ciò non contrasterebbe con l'assunto secondo il quale – come si osserva nella medesima decisione – gli organi di autodichia non potrebbero essere qualificati quali organi giurisdizionali speciali in quanto estranei all'organizzazione della giurisdizione, da cui la sottrazione delle rispettive decisioni al sindacato di legittimità della Cassazione e la coerenza rispetto al divieto di introdurre nuovi giudici speciali di cui all'art. 102 Cost.¹⁵.

In conclusione, pur negandosi la loro natura di giurisdizioni speciali¹⁶, ciò non va ad incidere sulla loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, non dipendendo questa, ad opinione della Corte, da un aspetto puramente soggettivo (anche se la Corte, in modo all'apparenza contraddittorio, utilizza per essi la qualifica di "giudici").

4. I "segnali" sulla legittimità della giustizia domestica e dell'autocrazia all'esito dei conflitti d'attribuzione

Seppur con riferimento ad un aspetto incidentale, l'*obiter* sulla legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale da parte degli organi di autodichia aveva offerto numerosi spunti per riflettere sui possibili esiti dei conflitti successivamente decisi con [sentenza n. 262 del 2017](#).

Tra le alternative prospettabili, oltre a quella di "spettanza" agli organi coinvolti, potevano annoverarsi una radicale illegittimità della giustizia domestica, ovvero, in via "minimale", la sola illegittimità per la non ricorribilità in Cassazione avverso le decisioni degli organi di autodichia.

La [sentenza n. 213 del 2017](#) pare dare per presupposta l'idoneità degli organi di autodichia a decidere le controversie domestiche in posizione di indipendenza e con obiettiva applicazione del

S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, 89 s.; e A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 203 s.

¹⁴ Sulla quale si vedano R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in [Federalismi.it](#), n. 24/2017, 20 dicembre 2017; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), n. 12/2017, 21 dicembre 2017.

¹⁵ [Corte cost., sent. 13 dicembre 2017, n. 262](#), stabilisce che «La tutela dei dipendenti è quindi assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale».

¹⁶ Ponendosi, in tal senso, nel segno della discontinuità rispetto al prevalente orientamento della Corte di cassazione, la quale, salvo rare eccezioni, ha sempre sostenuto la natura giurisdizionale speciale degli organi di autodichia. In particolare si vedano, Cass. civ., S.U., 28 novembre 1985, n. 6943; Cass. civ., S.U., 10 aprile 1986, n. 2546; Cass. civ., S.U., 23 aprile 1986, n. 2861; Cass. civ., 18 novembre 1988, n. 6241.

diritto, soluzione che, al più, poteva essere compatibile con un accoglimento “minimale” della Corte, ma che, di fatto, era un segno fortemente indicativo nel senso della compatibilità dell’autodichia ai principi costituzionali.

Difatti così è stato, ovvero la Corte, nel risolvere il conflitto a favore della spettanza a Senato e Presidenza nel prevedere organi di giustizia domestica, ha posto l’accento proprio sulla loro “oggettiva” idoneità a garantire, allo stesso tempo, un indipendente esercizio delle funzioni ed una effettiva tutela dei diritti individuali, ma solo quando la loro composizione avvenga secondo modalità in grado di garantire indipendenza ed imparzialità. Aspetto che resta, ad ogni modo, controverso, anche dopo la recente decisione.

A ciò va aggiunto che la Corte si è trovata di fronte ad un altro problema di difficile soluzione. Le vicende dell’autodichia, che apparentemente sembrano essere svincolate da ragioni di ordine sostanziale, trattandosi in ogni caso di un giudizio che verte solo ed esclusivamente sulla legittimità della giustizia domestica, in realtà si legano strettamente al profilo sostanziale concernente l’autocrazia. E di questo la Corte ha avuto perfetta cognizione nella [sentenza n. 262 del 2017](#). Non si sarebbe potuto, in sostanza, pensare ad un superamento dell’autodichia e al mantenimento dell’autocrazia. Il primo e più immediato problema a porsi sarebbe stato quello sull’applicazione del diritto da parte del giudice: ovvero, un giudice comune che non avrebbe dovuto dare attuazione al “diritto comune”, ma a quello recepito con proprie delibere dalle amministrazioni degli organi costituzionali, con verosimile pregiudizio del principio costituzionale di “esclusiva soggezione alla legge” (art. 101 Cost.).

Problema che sarebbe rimasto immutato anche nell’ipotesi in cui si fosse giunti ad ammettere il ricorso in Cassazione avverso le decisioni rese in autodichia per violazione di legge – così come adombrato anche dal giudice relatore, Giuliano Amato, all’udienza del 26 settembre 2017. La Corte di cassazione, chiamata ad assolvere la funzione nomofilattica quale garante dell’uniforme interpretazione del diritto, si sarebbe trovata di fronte alla difficoltà di accertare la violazione di legge (*ex art. 111 Cost.*) proprio in riferimento ad atti che tali non sono, perché riconducibili al diritto, per così dire, autoprodotta da ciascun organo.

La soluzione auspicabile sarebbe stata, ovviamente, quella del superamento congiunto del sistema di autocrazia-autodichia, in modo da adeguare il sistema delle garanzie proprie degli organi costituzionali a quelle dello stato di diritto¹⁷, anche in ragione del senso spiegato dal “nesso funzionale” cui pare riferirsi la sentenza della [Corte costituzionale n. 120 del 2014](#)¹⁸.

La soluzione adottata dalla Consulta è stata, però, di segno completamente opposto. Vista l’inscindibile connessione tra aspetti “sostanziali” dell’autocrazia e aspetti “processuali” dell’autodichia, la Corte ha posto la seconda come diretta derivazione della prima nel senso che la potestà di dettare le norme relative al rapporto di lavoro con i dipendenti, fondata sull’autonomia dell’organo di modo che «il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende [...] dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale», non potrebbe prescindere dagli organi di giustizia domestica che assicurano «che l’interpretazione e l’applicazione della specifica normativa approvata in materia dagli organi costituzionali sia sottratta ad ingerenze esterne».

In questo modo verrebbero superate in un solo colpo le questioni relative all’applicazione del diritto “domestico” ad opera dei giudici comuni, al prezzo però di dar luogo ad una contraddizione difficilmente sanabile: l’aver affermato la stretta funzionalità dell’autodichia rispetto all’autonomia dell’organo, negando allo stesso tempo la sua natura giurisdizionale, in sostanza ha consentito che

¹⁷ Ovvero, come osservato dal giudice Giuliano Amato sempre nella medesima udienza, “si riconducono le disposizioni interne ai principi dell’ordinamento dello Stato”.

¹⁸ In ragione della quale, bisogna ricordarlo, «le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere sicuramente ricadono nella competenza dei regolamenti e l’interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse [...]. Se altrettanto valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, è questione controversa». Circa il nesso che deve sempre legare una “prerogativa” alla “funzione” si veda G. BUONOMO, *L’autodichia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giust. civ.*, 2013, 936.

per determinate situazioni, ancora una volta, non possa valere quella “grande regola dello Stato di diritto” di romaniana memoria¹⁹.

Le ampie argomentazioni espresse dalla Corte nel tentativo di fornire un quadro dell'autodichia conforme, sotto l'aspetto funzionale e della composizione, ai principi costituzionali non riescono a superare un dato di ordine sistematico: ci sono determinate vicende sottratte alla giurisdizione ed affidate al controllo di organi che “soggettivamente” non appartengono ad essa, e ciò sulla base di un bilanciamento non del tutto simmetrico, dove a prevalere sarebbe il principio dell'autonomia dell'organo (sul quale l'autodichia si fonderebbe) rispetto al diritto alla tutela giurisdizionale, annoverato dalla Corte «tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio»²⁰.

Tornando, in conclusione, alle questioni inizialmente poste, la [sentenza n. 213 del 2017](#) non chiudeva definitivamente il discorso sull'illegittimità dell'autodichia (trattandosi all'evidenza di questioni diverse), ma sicuramente lasciava presagire sviluppi difficilmente orientati nel segno del superamento dell'autodichia e della connessa autocrinia.

“Ambigue” apparivano anche le statuizioni della Corte in merito alla natura degli organi di giurisdizione domestica. La lettura congiunta delle due sentenze sopra citate, seppur nel segno della continuità rispetto alla precedente giurisprudenza sulla legittimazione “ai limitati fini”, attribuisce e nega la qualifica di “giudice” a seconda del profilo analizzato: gli organi di autodichia sono “giudici” quando devono sollevare questioni di legittimità costituzionale (ma solo su atti normativi meramente recettivi) e per la tutela che offrono ai singoli, ma non sono giudici al fine di sottoporre le loro decisioni al controllo della Corte di cassazione, né sarebbero giudici speciali per non incorrere nella violazione dell'art. 102 Cost.²¹. Probabilmente sarebbe stato preferibile anteporre alla decisione sulla questione di costituzionalità sollevata dagli organi di autodichia una decisione della Corte che, una volta statuito sulla legittimità o meno dell'autodichia in sede di conflitto, avesse optato per una presa di posizione più netta sulla sua natura o meno giurisdizionale²².

¹⁹ S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV sezione del Consiglio di stato*, in *Il circolo giuridico*, 1899, 77 s.

²⁰ [Corte cost., sent. 22 gennaio 1982, n. 18](#). In particolare desta perplessità il passaggio in cui la Corte afferma che la preclusione nell'accesso al giudice comune non si traduce in un'assenza di tutela. Infatti, la limitazione sarebbe «compensata dall'esistenza di rimedi *interni* affidati ad organi che, *pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa*, garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio d'imparzialità» (Corsivo dell'autore). Il semplice inserimento di un organo giudicante nell'ambito dell'amministrazione in causa sarebbe sufficiente a far dubitare dell'adeguatezza di ogni misura che fosse diretta a garantirne l'indipendenza.

²¹ Circa le “ambiguità” della Corte sulla natura degli organi di autodichia v. N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, cit., 4.

²² Il senso concreto di questa affermazione si può comprendere attraverso il raffronto con l'altra ipotesi peculiare di riconoscimento della legittimazione a sollevare questioni per soggetti che difettavano della qualifica formale di “giudice”, vale a dire per gli arbitri in arbitrato rituale. In quest'ultimo caso, infatti, la natura “giurisdizionale oggettiva” assume pieno valore nella misura in cui la devoluzione della controversia ad arbitri non preclude un effettivo controllo giudiziale in sede di impugnazione del lodo, accesso alla giurisdizione che sarebbe, invece, del tutto precluso nell'ipotesi dell'autodichia la quale, ove fosse “giurisdizione in senso oggettivo”, lo sarebbe in modo imperfetto.