

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 4/2024

Data: 6 agosto 2024

Un tagliando all'autodichia. Prime note a margine di Corte cost., sentenza n. 65 del 2024*

di Francesco Dalla Balla – *Assegnista di ricerca in diritto costituzionale dell'Università di Trento*

TITLE: First pit stop for “autodichia”. Early considerations upon Const. Court. Sentence n. 65/2024

ABSTRACT: La Corte costituzione ha fornito alcune rilevanti specificazioni in merito alle conseguenze della sentenza n. 262/2017, specificando che toccherà al giudice comune applicare ed eventualmente sindacare il diritto parlamentare disciplinante le procedure di scelta del contraente, potenzialmente in deroga al codice dei contratti pubblici. In questo contesto, tuttavia, il “criterio dei terzi” e il nesso tra autonomia regolamentare ed autodichia appaiono sempre più incapaci di amministrare il riparto di giurisdizione, esponendo al rischio di indebite interferenze alcune delle fattispecie più sensibili per l'autonomia degli organi costituzionali.

The Constitutional Court has provided some significant clarifications regarding the consequences of ruling no. 262/2017, specifying that it will be up to the ordinary judge to apply and potentially review parliamentary law governing the procedures for selecting contractors, potentially in derogation of the public contracts code. In this context, however, the “third-party criterion” and the connection between regulatory autonomy and self-judging increasingly appear incapable of

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza “CC BY-NC-ND” Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

managing the allocation of jurisdiction, exposing some of the most sensitive cases for the autonomy of constitutional bodies to the risk of undue interference.

KEYWORDS: Autodichia; appalti; regolamenti parlamentari; giurisdizione; conflitti di attribuzioni; public procurements; parliamentary regulations; jurisdiction; judicial review

SOMMARIO: 1. “Chi troppo vuole...”. – 2. Incertezze e solide realtà. – 3. La strumentalità dell’autodichia all’autonomia regolamentare: il rapido declino della “panacea di tutti i mali”. – 4. Il ritorno del diritto parlamentare dei contratti pubblici: per chi suona la campana? – 5. La “tradizione” e le fonti del diritto. – 6. Osservazioni conclusive.

1. “Chi troppo vuole...”

La vicenda processuale in commento trova causa negli strascichi interpretativi della nota sentenza n. 262/2017, con cui la Consulta ha affermato la legittimità costituzionale dell’autodichia, purché limitata alle controversie lavoristiche instaurate dai dipendenti, con esclusione dei “*soggetti terzi*” (individuati dalla pronuncia, a titolo esemplificativo ma non esaustivo, nelle imprese appaltatrici, fornitrici ed aspiranti tali). In tal sede, l’incompetenza degli organi domestici delle Camere a decidere le controversie in materia di appalti era stata menzionata in mero *obiter dictum* (benché in termini inequivoci), dato che il giudizio *a quo*, pendente avanti alle SS.UU., aveva ad oggetto il riparto di giurisdizione nella sola materia del lavoro dipendente. Per questo, la rapidità con cui la giurisprudenza comune si è riappropriata della potestà decisoria nella materia dei contratti pubblici aggiudicati dal Parlamento¹ ha suscitato qualche perplessità, considerato che la normativa vigente presso ciascuna Camera non era stata formalmente scalfita dal dispositivo della sentenza.

Il giudice amministrativo ha prontamente riallineato il riparto di giurisdizione al criterio indicato *in obiter* dalla sentenza n. 262/2017, assicurando che le controversie in materia di appalti – solo in anni “recenti” attratte in autodichia dalla Camera con la delibera dell’Ufficio di Presidenza n. 155/1999 e dal Senato con la delibera del Consiglio di Presidenza n. 180/2005 – fossero da subito

¹ T.A.R. Lazio, 11 settembre 2018, n. 9268; 24 aprile 2020, n. 4183; 1° giugno 2020, n. 5765; 25 luglio 2022, n. 10548; Cons. St., 31 maggio 2021, n. 4150; 17 gennaio 2023, n. 574.

ri-assegnate al processo comune. A tal fine, il Consiglio di Stato (avallando l'orientamento di primo grado invalso a più riprese presso il T.A.R. Lazio) ha ritenuto di poter legittimamente prescindere dall'instaurazione di un ulteriore conflitto di attribuzioni, riservandosi – sotto le mentite spoglie dell'interpretazione conforme – un autentico potere di disapplicazione del diritto parlamentare, laddove quest'ultimo esorbitasse il limite dei *terzi*, introdotto *ex novo* dalla sentenza n. 262/2017². Il problema si pose non solo per le norme che incardinavano il contenzioso in materia di appalti e forniture presso i collegi interni di autodichia (il cui destino, nell'eventualità di un successivo conflitto interorganico, pareva in effetti ormai segnato), ma anche – e soprattutto – per la disciplina sostanziale “speciale” dettata da ciascuna Camera in deroga al codice dei contratti pubblici, al fine di attuare le direttive 23-24-25/2014/UE secondo peculiarità organizzative del Parlamento.

Per certi versi, la giurisprudenza amministrativa più recente era sembrata “filtrare” il rapporto di competenza tra il diritto parlamentare e l'ordinamento generale secondo un criterio simile a quello che la sentenza Granital ha utilizzato per il riparto tra l'ordinamento nazionale ed europeo³, trattando *tanquam non essent* le disposizioni regolamentari eccedenti l'ambito della riserva di cui all'art. 64 Cost. (come circoscritta dalla sentenza n. 262/2017). Anche la normativa applicabile ed i parametri di sindacato degli atti, d'altronde, sono stati prontamente reperiti dalla giurisprudenza nel codice dei contratti pubblici⁴ e non invece nella normativa domestica, spesso datata e non adeguatamente aggiornata alle riforme del diritto europeo. Su queste basi, la scelta della Camera dei deputati di chiamare nuovamente in causa la Consulta, affinché fosse fatta chiarezza sulla posizione giuridica dei “*terzi*” concorrenti nelle procedure di gara, è parsa sicuramente auspicabile⁵.

In ultima istanza, la sentenza della Corte di Cassazione n. 15236/2022 aveva provato ad enfatizzare gli “spazi di manovra” offerti dal diritto parlamentare per l'interpretazione costituzionalmente orientata dei regolamenti processuali, scontrandosi tuttavia con il tenore letterale delle disposizioni vigenti a Montecitorio. In particolare, l'art. 1 del *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* affida al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei

² Secondo Cons. Stato, 31 maggio 2021, n. 4150, l'art. 1 del *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* della Camera poteva essere interpretato in armonia con la sentenza n. 262/2017, escludendo che il sintagma “*qualsiasi impugnativa [...] avverso gli atti di amministrazione della Camera*”, quand'anche “*presentata da soggetti estranei alla Camera*”, si riferisse anche ai ricorsi presentati dai terzi.

³ Corte cost. n. 170/1984.

⁴ T.A.R. Lazio, sez. I, 9 dicembre 2020, n. 13197; 24 aprile 2020, n. 4183.

⁵ Corte cost. ord. n. 179/2023, con nota F. DALLA BALLA, *Buona la quinta: autodichia e immunità delle sedi di nuovo in Corte*, in *Osservatorio cost.*, n. 6/2023, 195.

deputati “*qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima*”. Con un’ermeneutica assai poco persuasiva, le sezioni unite hanno ritenuto tale disposizione suscettibile di interpretazione conforme, sostenendo che la competenza degli organi giudiziari parlamentari verrebbe meno nel caso dei ricorsi promossi da terzi⁶ (aprendo un ulteriore interrogativo rispetto alla possibilità di scindere i soggetti terzi dalla più generale categoria dei soggetti “*estranei*”, menzionati dal *Regolamento*). In questo modo, anche la Suprema Corte si è esposta ad alcune critiche in merito all’uso eccessivamente disinvolto dell’interpretazione costituzionalmente orientata per sottrarsi alla necessità di sollevare un ulteriore conflitto di attribuzione⁷, svilendo la qualificazione dei regolamenti parlamentari come “*fonti dell’ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi*”, sancita dalla sentenza n. 120/2014.

A differenza della tendenziale acquiescenza prestata dal Senato⁸, la Camera dei deputati ha preferito contrapporsi frontalmente alla giurisprudenza costituzionale, instando la Consulta a rimeditare la devoluzione al giudice comune delle controversie in materia di contratti pubblici⁹. Considerato anche il poco tempo intercorso, era forse inverosimile attendersi un radicale *revirement*. Ciononostante, il conflitto di attribuzioni ha indotto il Giudice delle leggi ad alcuni espliciti e, forse, impronosticabili arretramenti rispetto alla propria recente giurisprudenza, soprattutto per quanto concerne la riespansione dell’autonomia regolamentare ed amministrativa sui “terzi”, inizialmente travolta dalla sentenza n. 262/2017.

⁶ Cass. civ., sez. un., 12 maggio 2022, n. 15236

⁷ *Id.*, secondo cui “*per le sentenze della Corte costituzionale [...] la stessa distinzione tra ratio decidendi e obiter dictum perde di significato*”.

⁸ Pur non avendo adeguato la propria normativa processuale interna in senso conforme alla sentenza n. 262/2017, il Senato ha omesso di sollevare l’eccezione di difetto di giurisdizione nelle controversie instaurate avanti al giudice amministrativo, per cui le rare questioni in questo senso si devono all’attivismo dei controinteressati, non dell’amministrazione parlamentare (ad es. T.A.R. Lazio, sez. I, 10 luglio 2019, n. 9134).

⁹ È quanto emerge da Corte cost. n. 179/2023, ove si apprende che il ricorrente esortava il giudice delle leggi a non considerare “*come autentico precedente [...] l’affermazione contenuta nella sentenza di questa Corte n. 262 del 2017, secondo cui non possono essere riservate agli organi di autodichia le controversie relative agli appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni costituzionali*”.

2. Incertezze e solide realtà

La Corte non si è sottratta all'opportunità di fare un "tagliando" dell'assetto dell'autonomia amministrativa degli organi costituzionali scaturito dalla più recente giurisprudenza, con un'ampia motivazione che prende le distanze, anche in maniera decisa, da alcune delle soluzioni interpretative affermate in precedenza ed evidentemente non più integralmente condivise. Per comprendere l'effettiva persuasività della sentenza n. 65/2024 è utile, tuttavia, riepilogare le certezze ed alcune delle ambiguità residue a seguito della sentenza n. 262/2017.

Di cosa eravamo certi in merito all'autodichia degli organi costituzionali?

1. Sapevamo che – nell'opinione del Giudice delle leggi – l'autodichia trova legittimazione implicita nell'art. 64 Cost., in quanto nelle materie che la Costituzione ha riservato alla competenza normativa dei regolamenti parlamentari è necessario che siano le stesse Camere a riempire di significato le disposizioni di diritto interno, sicché l'interpretazione del regolamento generale e dei regolamenti minori non può essere demandata alla giurisdizione comune. Su questo sintetico rilievo sono impernate – nell'intenzione della sentenza n. 262/2017 – la base giuridica, la *ratio* e la legittimazione dell'autodichia: solo la stretta strumentalità della giurisdizione interna rispetto all'interpretazione del diritto parlamentare ha validamente consentito alle istituzioni costituzionali di eradicare le attribuzioni contenziose in precedenza esercitate dai tribunali comuni, per conferirle a propri organi interni¹⁰.
2. Sapevamo che la competenza regolamentare e – di conseguenza – l'autodichia trovano un limite nel divieto di interferire con le posizioni giuridiche di soggetti terzi e regolare le controversie insorte tra quest'ultimi e l'Amministrazione parlamentare.
3. È inoltre verosimile che l'autodichia sugli atti di amministrazione degli organi costituzionali sia un'acquisizione relativamente recente¹¹ nella storia del diritto italiano, introdotta – per la prima volta – dalla Camera dei deputati nel 1949¹² e, successivamente, presso la Corte costituzionale in forza dell'art. 14 della legge n.87/1953, dal Senato della Repubblica con

¹⁰ Per quanto riguarda i dipendenti, ciò avvenne, ad es., al Senato con il decr. pres. 13 gennaio 1971, n. 4498 e al Quirinale con i dd.P.R. n. 81 e 89/1996.

¹¹ Sul punto si rinvia a F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*, Milano, 2024, pp. 118-128, 143-176 e 321.

¹² Cfr. l'art. 146 del *Regolamento generale* (che riformava il previgente al 153) e l'art. 3, comma 2, del *Regolamento interno per gli uffici e il personale*.

l'art. "B" del decreto presidenziale n. 4498/1971 ed, infine, per i lavoratori del Quirinale, dai dd.P.R. n. 81 e 89 del 1996. In epoca statutaria, la competenza dell' "unica" giurisdizione¹³ (quella ordinaria) sulle "*nomine di impiegati e serventi, provviste di carte, stampe e forniture di altro genere*" del Parlamento¹⁴ era non solo pacifica, ma considerata paradossalmente strumentale all'autonomia delle Assemblee rappresentative. L'alternativa – ovvero l'estensione alle Camere dei "privilegi" processuali spettanti alle autorità amministrative, con la "degradazione" dei diritti soggettivi in interessi legittimi – avrebbe infatti determinato l'assoggettamento delle istituzioni costituzionali ad un organo formalmente amministrativo (qual era, in origine, la IV Sezione del Consiglio di Stato¹⁵), emanazione diretta del Governo, che condivideva con quest'ultimo "*l'indole e gli intenti*"¹⁶. La stessa IV Sezione rivendicò per lungo tempo la natura prettamente amministrativa delle proprie funzioni, rubricando i provvedimenti come decisioni (anziché come sentenze), sottratte al vaglio della Cassazione¹⁷. Nel contesto ermeneutico di fine '800, nel quale "*la giurisprudenza*" era stata "*piuttosto restrittiva nell'ammettere, nei rapporti di diritto pubblico, l'esistenza di diritti*"¹⁸, in favore degli interessi legittimi, il "viatico" necessario per traghettare le funzioni amministrative degli organi costituzionali verso la giurisdizione (anziché nell'alveo dei controlli amministrativi di legittimità) fu l'interpretazione degli atti gestionali delle Camere e della Corona come attività in larga parte privatistica¹⁹, soggetta al codice civile e dunque alla giurisdizione ordinaria, quand'anche svolta con formule tradizionali dell'azione pubblica (ad es. la qualificazione giurisprudenziale della commissione di gara quale arbitratore contrattuale²⁰).

Al contrario, tra i punti principalmente controversi in merito al funzionamento dell'istituto, anche e soprattutto a seguito della sua ripermimetrazione:

¹³ Sul modello c.d. monista di "giurisdizione unica", introdotto dall'All. E della l. n. 2248/1865, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, II, 1042.

¹⁴ Cass., 28 giugno 1904, in *Foro it.*, 1904, I, 778.

¹⁵ M. CLARICH, *La giustizia*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2000, II, 1709.

¹⁶ In questi termini la relazione illustrativa alla legge n. 5992/1889, istitutiva della IV Sezione del Consiglio di Stato, su cui G. DE NAVA, voce *Consiglio di Stato*, in *Dig. it.*, Torino, 1925, VIII, 304.

¹⁷ M. CLARICH, *La giustizia*, cit.

¹⁸ A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., 1042.

¹⁹ G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913, 409, 428.

²⁰ F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*, cit., 126.

4. Non era chiara la nozione tecnico-giuridica di “terzi e non terzi”, che – stando alla sentenza n. 262/2017 – delimitava tanto il perimetro dell’autonomia regolamentare quanto, di conseguenza, quello dell’autodichia. In particolare, rimanevano imprecisati i criteri usati dalla giurisprudenza costituzionale per connotare come tali l’impresa o il lavoratore autonomo (in quanto parti di un contratto d’appalto stipulato con l’amministrazione) e non invece il dipendente (benché parte anch’egli di un contratto sinallagmatico intercorrente con l’amministrazione)²¹. Un lavoratore o un’impresa non sono intrinsecamente “terzi o non terzi”, ma assumono tale qualifica – di volta in volta – allorché non sono “parti” di un dato rapporto giuridico²² (così, ad esempio, il lavoratore è sicuramente terzo rispetto al contratto stipulato dall’amministrazione parlamentare con un proprio fornitore e viceversa).
5. Mancando una definizione proporzionata alla rilevanza che la distinzione tra “terzi e non terzi” sortisce ai fini del riparto di giurisdizione, rimanevano altresì imperscrutabili i presupposti che hanno consentito di qualificare come appartenenti ed organici all’istituzione parlamentare: a) i concorsisti che si iscrivono e competono per l’assunzione nei ruoli delle Camere (quand’anche esclusi, non idonei o sconfitti da altri candidati)²³; b) chiunque sia stato – anche casualmente, erroneamente o falsamente – nominato negli atti parlamentari ed intenda richiedere la deindicizzazione o la rettificazione a norma del G.D.P.R.²⁴; c) tutti coloro che – a norma della legge n. 241/1990 o del d.lgs. n. 33/2013 – promuovono istanza di accesso per consultare atti e documenti nella disponibilità del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica²⁵, della Camera e del Senato²⁶.

²¹ Su cui G. BARCELLONA, *I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto*, in www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2018, 5.

²² F. MESSINEO, voce *Contratto nei rapporti col terzo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1962, vol. X, 196.

²³ *Contra*, Cons. St., 30 dicembre 2015, n. 5879, secondo cui è terzo il controinteressato che impugna “l’atto di assunzione di un dipendente”.

²⁴ Cass. civ., 6 luglio 2022, n. 21415. L’art. 8 della delib. dell’Uff. Pres. n. 46/2013 (ss.ss.mm.) prevede che “avverso le decisioni adottate” su istanza dei terzi per la tutela del c.d. diritto all’oblio “il richiedente può ricorrere agli organi di tutela giurisdizionale previsti dall’ordinamento interno della Camera dei deputati”. Una normativa speciale in materia di diritto all’oblio è vigente altresì al Senato (cfr. Cons. Presidenza 18 dicembre 2013, n. 31 e 7 maggio 2015, n. 62), anche se non è contemplata un’analoga clausola sulla giurisdizione degli organi di autodichia (su cui A.C. SORRENTINO, *La tutela del diritto all’oblio con particolare riferimento all’attività parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 16/2021, 205).

²⁵ D.P.R. 14 aprile 2021, n. 79/N, secondo cui “avverso il provvedimento che decide sull’istanza di accesso, presentata ai sensi del presente regolamento, l’istante può ricorrere al Collegio Giudicante di cui all’articolo 1 del Decreto Presidenziale 30 dicembre 2008, n.34/N”.

²⁶ Con identica formulazione, l’art. 8 del *Regolamento per l’accesso ai documenti amministrativi* – rispettivamente – “della Camera dei deputati” e “del Senato”.

6. Considerato che la sentenza n. 262/2017 riteneva inibito agli organi costituzionali esercitare nei confronti delle imprese appaltatrici non soltanto l'autodichia, ma anche l'autonomia normativa, rimaneva incerta la "sorte" delle norme di diritto parlamentare vigenti nella materia dei contratti pubblici, rimaste sinora formalmente in vigore²⁷ anche se non più aggiornate.
7. Non erano chiare le ragioni per le quali la controversia proposta dal lavoratore dipendente rispetto al datore pubblico avrebbe recato una potenziale aggressione all'autonomia dell'organo costituzionale più rilevante rispetto all'assegnazione di un contratto d'appalto o – soprattutto – all'esercizio dei poteri discrezionali dell'amministrazione per la risoluzione dello stesso e l'allontanamento dell'appaltatore, fornitore o prestatore di servizi.
8. Con riferimento alle controversie insorte in corso di esecuzione dei contratti, rimaneva controverso il rapporto tra l'effettività della tutela giurisdizionale comune, l'immunità delle sedi e l'autonomia amministrativa. In tale ambito, infatti, è ammessa la penetrante ingerenza nell'azione amministrativa del tribunale civile, che svolge un sindacato di merito sulle valutazioni della stazione appaltante, obbligandola – eventualmente – a riammettere l'impresa di cui la committenza non intendeva più giovare nei propri locali, domini informatici o tra i fornitori.

In punto di dispositivo, la sentenza n. 65/2024 ha sostanzialmente confermato il riparto di giurisdizione tracciato dalla precedente n. 262/2017, ribadendo la competenza del plesso amministrativo per la decisione dei ricorsi avverso le procedure di scelta dell'appaltatore/fornitore. In punto di motivazione, tuttavia, l'approdo curioso della pronuncia in commento è l'aver efficacemente eroso i (già fragili) presupposti giuridici su cui si fondava la sentenza n. 262/2017, senza riuscire – al contempo – ad appianare le criticità ermeneutiche che erano rimaste insolute negli ultimi anni.

²⁷ *Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei deputati*, Titolo V, artt. 39 ss.; *Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica*, Titolo III, artt. 37 ss.

3. La strumentalità dell'autodichia all'autonomia regolamentare: il rapido declino della "panacea di tutti i mali"

Innanzitutto, la sentenza n. 65/2024 ha relegato ai margini della materia il – pur controverso – principio cardine su cui era imperniata la precedente n. 262/2017, ovvero il nesso biunivoco tra autodichia ed autonomia regolamentare²⁸. L'osservazione è pressoché scontata, posto che è la stessa motivazione ad enfatizzare in modo esplicito la correzione di rotta. La sentenza *Zanon* si riproponeva di sminuire una delle principali criticità ordinamentali dell'autodichia, ovvero l'assenza di una copertura costituzionale, a fronte dei rigorosi principi in materia di esercizio della funzione giudiziaria. A tal fine, la Corte sussunse l'autodichia nell'art. 64 Cost., affermando che nelle materie ove è consentito l'esercizio dell'autonomia regolamentare delle Camere, del Presidente della Repubblica e della Corte costituzionale è inevitabile che sia altresì riservata a ciascuna istituzione anche l'interpretazione delle norme così introdotte. *“L'autonomia degli organi costituzionali”*, infatti, *“comprende il momento applicativo delle norme stesse”*, ovvero *“l'interpretazione e [...] l'applicazione di tali fonti”*²⁹. Perciò *“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”*³⁰. Il significato delle norme regolamentari, dunque, non avrebbe mai potuto essere esplorato dal giudice comune, a pena di compromettere l'autonomia normativa. Immunità giurisdizionale e potestà regolamentare *“simul stabunt simul cadent”*³¹. Il ricorso alla fonte interna rendeva perciò costituzionalmente necessaria l'autodichia, ma – per converso – quest'ultima non avrebbe potuto estendersi ad ambiti estranei alla competenza regolamentare delle Camere (*“ubi autonomia ibi autodichia”*³²).

La strumentalità dell'autodichia alla ben più esplicita autonomia regolamentare avrebbe dovuto svolgere, nelle premesse della sentenza n. 262/2017, una funzione taumaturgica: non soltanto, infatti, forniva legittimazione e *ratio* ad una prerogativa considerata dalla principale letteratura

²⁸ A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020, 142.

²⁹ Corte cost. n. 262/2017, sub. 7.3.

³⁰ *Id.*

³¹ Così L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Torino, 2019, 210.

³² *Idem.*

contra constitutionem, ma ne fissava altresì un perimetro oggettivo, arginando la tendenza delle istituzioni sovrane a dilatare progressivamente il novero delle vertenze sottratte all'autorità giudiziaria³³. Ed infatti la sentenza introdusse un nuovo e controverso limite alla competenza del diritto domestico, ivi compreso quello parlamentare: *“agli organi costituzionali [...] non spetta [...] ricorrere alla propria potestà normativa [...] per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi”* e – conseguentemente – viene meno altresì la facoltà di *“riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive”*³⁴. Non era dunque l'autodichia, bensì la potestà regolamentare, a trovare un limite nei c.d. “terzi”, la cui posizione giuridica – nelle intenzioni espresse dalla sentenza n. 262/2017 – sarebbe dovuta rimanere oggetto del diritto comune. Perciò, le funzioni giurisdizionali assegnate alle Camere in materie eccedenti l'ambito di competenza dei regolamenti parlamentari sfuggivano alla legittimazione costituzionale offerta dall'art. 64 Cost., quand'anche irritualmente normate da fonti interne. Per quanto discusso, il principio era comunque nitido, non potendo le Camere avvalersi della propria autonomia normativa per disciplinare *“appalti e forniture prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali”*. Il sillogismo era chiaro: essendo priva di base giuridica costituzionale, l'autodichia non vantava un “proprio” perimetro, ma mutuava “per proprietà transitiva”, la competenza dell'autonomia regolamentare, che ne costituiva – al contempo – il fondamento ed il limite.

Con una radicale inversione di rotta, la sentenza n. 65/2024 ha ammesso che le Camere possono avvalersi della propria potestà normativa per regolare i rapporti con i soggetti terzi, tra cui – in particolare – le questioni concernenti l'aggiudicazione dei contratti di appalto e fornitura. L'autonomia normativa ed organizzativa dell'istituzione implica infatti la possibilità di conformare *“le procedure in parola a regole più snelle rispetto a quelle vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni, e comunque più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del modus operandi del singolo organo costituzionale”*³⁵. Alla ri-espansione dell'autonomia regolamentare verso questioni non specificamente concernenti il lavoro dipendente non fa seguito, tuttavia, una

³³ Vanno registrate le perduranti perplessità dell'avvocatura che ravvisa *“il problema della (non) terzietà dei giudici interni, quasi sempre – e specie negli ultimi anni – assolutamente in linea con l'Amministrazione nelle decisioni assunte, tanto che sovente non sono neppure più percepiti dall'utenza» come effettivamente terzi”* (in questi termini S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico” del sindacato costituzionale sui giudici parlamentari e la compatibilità dell'autodichia con il sistema repubblicano*, in S. TOSCHEI (a cura di), *L'attività nomofilattica del Consiglio di Stato*, Roma, 2019, 459.

³⁴ Corte cost. n. 262/2017, sub. 7.2.

³⁵ Corte cost. n. 65/2024, sub. 4.4.

corrispondente riaffermazione dell'autodichia. Per ragioni non chiare, infatti, *“l'interpretazione e applicazione”* del diritto parlamentare degli appalti *“resterà [...] affidata alla stessa giurisdizione amministrativa”*.

Perciò, laddove la sentenza n. 262/2017 aveva provato ad inscrivere la potestà normativa e giurisdizionale delle Camere entro l'angusto perimetro dei “soggetti non terzi”, la successiva pronuncia n. 65/2024 è tornata a riproporre l'insegnamento tradizionale, affermando che l'autonomia amministrativa e regolamentare non possono essere relegate alla gestione dei soli rapporti con i dipendenti. Al contempo, viene meno la stretta strumentalità tra autonomia ed autodichia, che non si implicano reciprocamente (o, perlomeno, non più). Deve dunque ritenersi consentito agli *“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”*³⁶. La *“corrispondenza tra autonomia ed autodichia degli organi costituzionali”* dev'essere intesa – ad opinione della Corte – *“come mero criterio di massima”*, ovverosia non come norma giuridica, ma come prevalenza statistica. Ben possono sussistere dunque materie disciplinate dal diritto parlamentare affidate all'interpretazione del giudice comune (come gli appalti) e materie disciplinate dalla legislazione generale attribuibili alla competenza del giudice domestico (come l'indennità parlamentare). Nonostante lo scrupolo profuso dalla sentenza n. 262/2017 per assicurare all'autodichia un appiglio costituzionale (per il tramite dell'art. 64), la sentenza n. 65/2024 sembra consapevole ed incurante di “forare il salvagente” su cui l'autodichia era stata temporaneamente poggiata negli ultimi anni. Dopo aver precisato che il collegamento tra i collegi interni di giurisdizione e l'interpretazione del diritto domestico è talvolta preferibile, ma non necessario e in altri casi (come i contratti pubblici) addirittura vietato, il Giudice delle leggi non si preoccupa di conferire all'autodichia una legittimazione costituzionale alternativa.

L'unico collegamento inscindibile che emerge con evidenza dalla sentenza n. 65/2024 è quello tra l'autodichia e le controversie con i lavoratori dipendenti, anche se le ragioni che rendono così solido questo binomio appaiono progressivamente sempre più nebulose, specie una volta interrotto il nesso tra la giurisdizione domestica e l'autonomia regolamentare. Come anticipato, la letteratura si era ampiamente interrogata sull'offensività delle controversie lavoristiche rispetto all'autonomia

³⁶ *Id.*, sub. 4.4.

dell'istituzione costituzionale³⁷. La sentenza n. 65/2024 ha “messo sui piatti della bilancia” le controversie con gli appaltatori e quelle concernenti i dipendenti, per saggiarne la rispettiva attitudine a pregiudicare l'attività delle Assemblee rappresentative, pervenendo alla conclusione che *“il mantenimento della giurisdizione domestica [...] alle controversie concernenti i propri dipendenti [...] è [...] predicabile”* perché *“questa peculiare tipologia di controversie”* coinvolge *“persone «interne» all'amministrazione o che comunque aspirano a diventarlo”*³⁸. La distinzione tra appaltatori e dipendenti allude ad un presupposto di diritto civile, ovverosia al diverso “tipo” di contratto stipulato. Assodato questo rilievo, tuttavia, la Consulta avrebbe dovuto motivare perché l'inadempimento delle obbligazioni discendenti dal rapporto di lavoro non può essere giustiziato alla stregua dell'inadempimento dell'appalto. Al contrario, la sentenza si è limitata a ribadire che i dipendenti sono dipendenti e gli appaltatori sono appaltatori, senza chiarire il *punctum dolens* ovverosia perché solo i primi (che li si chiami dipendenti, lavoratori, organici, o *“persone interne”*) promuovono ricorsi e cause che non possono essere decise dal giudice comune, a pena di compromettere l'autonomia dell'istituzione. Peraltro, dalla nozione di “persone interne” scaturisce una curiosa concezione del contratto di lavoro come “appropriazione” del lavoratore da parte del datore pubblico, sicché – una volta assunto – il dipendente “smarrisce” la propria identità di soggetto giuridico parte di un contratto sinallagmatico “tra pari” (senza contare che anche molti prestatori d'opera eseguono le loro obbligazioni “all'interno” delle sedi).

Tornando dunque al decalogo di certezze ed ambiguità sintetizzato in apice, la sentenza n. 65/2024 ha efficacemente minato il primo dei postulati che negli anni recenti ha sorretto l'istituto dell'autodichia (in precedenza rubricato al n. 1). Se, infatti, dal 1985 al 2014 la sopravvivenza del contenzioso domestico si è fondata su un problema “processuale” (legato all'insindacabilità della fonte regolamentare ai sensi dell'art. 134 Cost.³⁹), dal 2017 le giurisdizioni domestiche avevano aspirato ad una propria cornice di diritto sostanziale, volta ad esorcizzare le numerose e severe critiche avanzate nel tempo dalla prevalente letteratura.

³⁷ G. BARCELLONA, *I “paradisi normativi”*, cit., 5; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018, 22; A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2018, 98.

³⁸ Corte cost. n. 65/2024, 4.3.4.

³⁹ Corte cost. n. 154/1985.

4. Il ritorno del diritto parlamentare dei contratti pubblici: per chi suona la campana?

La sentenza n. 65/2024 ha eroso anche il secondo dei postulati posti a fondamento della sentenza n. 262/2017, chiarendo che, a differenza dell'autodichia, la potestà regolamentare può legittimamente investire le situazioni giuridiche dei soggetti terzi, coinvolti dalle funzioni amministrative svolte dagli apparati degli organi costituzionali. Il conflitto di attribuzioni proposto dalla Camera dei deputati ha dunque consentito al Parlamento di “tornare” a definire la cornice giuridica della propria autonomia amministrativa, anche per quanto concerne le procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici. Così facendo la Consulta ha dato la stura ad un filone giurisprudenziale sinora sconosciuto e del tutto inedito nel panorama costituzionale italiano, destinato ad impegnare le Corti negli anni a venire: l'interpretazione ed applicazione del diritto parlamentare formale (ovverosia quello recato dai regolamenti generali e minori delle Camere) nei confronti dei terzi, direttamente da parte del tribunale civile ed amministrativo (secondo le rispettive competenze).

Tale decisione lascia inevitabilmente insoluti alcuni interrogativi, in particolare per quanto concerne il rango del diritto regolamentare applicato dal giudice esterno e la possibilità per quest'ultimo di sindacarne la legittimità. In passato la dottrina giuridica si era infatti ampiamente interrogata in merito alla natura dei c.d. regolamenti parlamentari minori, approvati dall'Ufficio o Consiglio di Presidenza su delega dei regolamenti generali. Ad oggi, l'interpretazione consolidata afferma l'irrelevanza per l'ordinamento generale dei rapporti di gerarchia e subordinazione interni all'ordinamento parlamentare⁴⁰, riconoscendo anche ai regolamenti minori il rango primario caratteristico dei regolamenti generali ex art. 64 Cost. Da questo insegnamento non si discosta la sentenza n. 65/2024, che – anzi – ha colto l'occasione per ribadire la collocazione di tutti i regolamenti parlamentari (maggiori e minori) tra le “*fonti di rango primario*”⁴¹. Parimenti, in continuità con l'insegnamento tradizionale⁴², i regolamenti minori rimangono comunque estranei agli atti aventi forza di legge, a norma dell'art. 134 Cost., e dunque alla possibilità di costituire oggetto della q.l.c. alla Corte. Proprio per questo la Consulta aveva avuto modo di precisare che –

⁴⁰ A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in *Giur. it.*, 1977, 1833; L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari*, in *Giur. cost.*, 6/2022, 2705; A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari “minori” e sindacato di legittimità costituzionale*, in *Oss. cost.*, 2/2023, 245.

⁴¹ Corte cost. n. 65/2024, sub. 3.

⁴² Corte cost. nn. 154/1985 e 120/2014.

non essendo ammissibile l'incidente di costituzionalità – è necessario ed imprescindibile che l'organo domestico di giurisdizione, incaricato di applicare la disposizione regolamentare, godesse del potere di annullarla⁴³.

Il problema era sinora piuttosto marginale, in ragione del fatto che – in forza del principio sancito dalla sentenza n. 262/2017 – l'applicazione del diritto domestico non poteva che avvenire in sede domestica. Dopo i primi tentennamenti⁴⁴, i collegi giudicanti delle Camere si ritennero effettivamente legittimati ad annullare le disposizioni di un regolamento minore, anche e soprattutto per contrarietà alla Costituzione⁴⁵. L'eventualità di un simile vaglio rimaneva invece interdetta ai tribunali comuni, tenuti ad arrestarsi di fronte al rango primario del diritto parlamentare, salva la possibilità di promuovere il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato nel caso in cui le Camere avessero indebitamente ecceduto oltre il perimetro della competenza loro riservata.

Con riferimento ai regolamenti parlamentari in materia di appalti, la sentenza n. 65/2024 ha ritenuto di dare atto del disposto dell'art. 224 del d.lgs. n. 36/2023, senza però specificare se, in tale ambito, l'*autonomia normativa senza autodichia* costituisca una prerogativa costituzionale o – piuttosto – l'esercizio di una facoltà esplicitamente accordata dal codice degli appalti. La questione non è di poco conto. Se, infatti, la possibilità di disciplinare autonomamente le procedure di gara e l'esecuzione del contratto rientra nell'alveo dei c.d. contenuti eventuali della riserva di regolamento tutelata dall'art. 64 Cost. (ossia esiste a prescindere dall'espresso rinvio operato dall'art. 224, comma 7, del d.lgs. n. 36/2023), allora è ragionevole che tali atti conservino il rango primario che la tradizionale letteratura e la giurisprudenza hanno ascrivito a tutte le fonti interne, surrogando il diritto comune in una materia coperta dalla riserva di legge ex art. 97 Cost. Viceversa, se la competenza del regolamento ad interferire con le situazioni giuridiche dei "terzi" trova base giuridica nella "delega" prevista a favore delle istituzioni costituzionali dall'art. 224 del d.lgs. n. 36/2023, allora i contenuti normativi dettati in autonomia da ciascuna Camera acquisirebbero rango secondario, non essendo consentito ad un atto avente forza di legge ripartire la funzione legislativa con modalità nuove e diverse rispetto a quanto tassativamente stabilito dalla Costituzione.

⁴³ Corte cost. n. 237/2022, *sub*. 5.2.5.

⁴⁴ Consiglio di Giurisdizione, 17 novembre 1999, n. 1/99/CG, in *Giur. cost.*, n. 2/2000, 1141.

⁴⁵ Paradossalmente, le maggiori resistenze sul fronte della sindacabilità del diritto regolamentare si sono registrate proprio presso gli organi di autodichia della Corte costituzionale (in questi termini l'intervento di S. Gattamelata al convegno *L'autodichia degli organi costituzionali: problemi e prospettive*, LUISS Guido Carli, 6 giugno 2024, con riferimento a Corte cost. – Collegio giudicante di primo grado, n. 1/2022 e Collegio giudicante di secondo grado, n. 1-A/2023; cfr. altresì F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*, Milano, 58).

Queste considerazioni si riflettono sulle modalità con cui, per effetto della sentenza n. 65/2024, dovrà essere garantita la sindacabilità dei regolamenti parlamentari in materia di appalti da parte del giudice comune, ordinario ed amministrativo. La questione si pone naturalmente con riferimento al diritto costituzionale ed europeo, ma implica altresì una valutazione delle possibili antinomie esistenti tra regolamento minore e regolamento maggiore. I regolamenti generali fungono infatti da parametro interposto per il rispetto dell'art. 64 Cost., che sarebbe inevitabilmente trasgredito dalle eventuali disposizioni difformi e/o modificative, recate dai regolamenti dell'Ufficio o Consiglio di Presidenza e perciò non approvate dall'Assemblea con il *quorum* della maggioranza assoluta. In proposito, la Corte non chiarisce in alcun modo con quali strumenti ed istituti processuali il giudice ordinario o amministrativo possano sindacare la legittimità della norma incostituzionale cui sono tenuti a dare applicazione.

Una prima soluzione interpretativa potrebbe assestarsi nel senso che, per soli i contenuti interferenti con la posizione giuridica dei terzi, il regolamento minore è destinato ad assumere rango secondario una volta portato all'attenzione dei tribunali comuni, divenendo annullabile dal giudice amministrativo e disapplicabile dal giudice ordinario, a norma dell'art. 5 dell'allegato E alla legge n. 2248/1865. Su queste basi, l'interprete dovrebbe attrezzarsi con una nozione "mobile" e cangiante di regolamento parlamentare, le cui singole disposizioni verrebbero – talvolta, laddove attuativi dell'art. 224 del d.lgs. n. 36/2023 – degradate a rango secondario, per ovviare alle possibili rimozioni concernenti la formazione di zone franche sottratte al sindacato di costituzionalità. I *Regolamenti di amministrazione e contabilità* (tanto della Camera quanto del Senato) versano in un unico articolato normativo previsioni concernenti l'organizzazione degli uffici, l'autonomia finanziaria e di bilancio, tra le quali è intercalato un "*Titolo*" (rispettivamente il "V" e il "III"), rubricato "*Lavori, servizi e forniture*", suscettibile – a seguito della sentenza n. 65/2024 – di applicazione da parte del giudice comune nei confronti dei terzi. È possibile "scomporre" il rango normativo di un medesimo articolato, per qualificarlo in parte come norma primaria ed in parte tra le fonti secondarie? Evidentemente no: l'equiparazione dei regolamenti minori alle fonti primarie è stata postulata dalla letteratura in ragione della necessità di soddisfare la riserva di legge, preposta dalla Costituzione a molte (se non addirittura alla gran parte) delle materie in essi confluite. I provvedimenti dell'Ufficio e del Consiglio di Presidenza delle Camere intervengono infatti nella disciplina dell'organizzazione amministrativa (art. 97) e giudiziaria (artt. 25, 101, 102 Cost.), nonché nella regolazione del processo (art. 111 Cost.). Siffatta qualificazione è servita inoltre allo

Stato italiano per sottrarsi – avanti alla Corte EDU – alle censure di legittimità sollevate in merito al rispetto dell’art. 6 CEDU, nella parte in cui impone sia “*la legge*” a costituire “*il tribunale*” incaricato di esaminare “*la causa [...] equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole*”⁴⁶. In proposito i giudici di Strasburgo hanno conferito specifico rilievo all’interpretazione dei regolamenti minori in analogia al rango primario dei regolamenti generali, consolidata nella giurisprudenza nazionale⁴⁷.

La norma regolamentare in materia di appalti rimane perciò sottratta alla disapplicazione e/o annullamento da parte del giudice ordinario ed amministrativo.

Anche la Consulta dispone di due strumenti (il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato e la declaratoria di illegittimità in via incidentale), entrambi inidonei a scrutinare nel merito la conformità a Costituzione del regolamento parlamentare. La q.l.c., infatti, è storicamente esclusa nel caso dei regolamenti parlamentari (primari o secondari)⁴⁸. Il conflitto interorganico è invece soggetto a presupposti di ammissibilità assai stringenti, che esigono (dal punto di vista oggettivo) una lesione delle attribuzioni spettanti all’organo ricorrente e (dal punto di vista soggettivo) lo specifico ed attuale interesse di quest’ultimo nell’instaurazione del contenzioso. Se la Corte costituzionale intendeva assicurare la sindacabilità del regolamento parlamentare, “ammorbidendo” i presupposti dell’uno o dell’altro strumento processuale, avrebbe avuto l’onere di specificarlo, considerata anche la crescente riottosità dei giudici *a quibus* nel chiamare in causa il Giudice delle leggi⁴⁹, specie in assenza di riscontri univoci rispetto all’ammissibilità del giudizio⁵⁰.

Peraltro, quand’anche la Corte intendesse dilatare i presupposti del conflitto interorganico nel senso per cui non spetta alle Camere usare la propria potestà regolamentare per introdurre norme primarie contrarie a Costituzione, rimarrebbe insoluto il problema della legittimazione attiva dell’organo giudiziario ricorrente. L’eventuale uso indebito della potestà regolamentare compromette infatti l’efficacia della fonte legislativa e costituzionale, non certo le attribuzioni dell’autorità giudiziaria. Quest’ultima rimane dunque priva di interesse processuale a ricorrere.

⁴⁶ CEDU, 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04.

⁴⁷ *Id.*

⁴⁸ Corte cost. n. 154/1985; 120/2014.

⁴⁹ In questi termini le considerazioni del Presidente nella *Relazione annuale 2023*, in www.cortecostituzionale.it.

⁵⁰ La disamina storica dell’autodichia è – a questo proposito – emblematica: nonostante l’insofferenza esplicita per le giurisdizioni domestiche, la Corte di Cassazione ha impiegato quasi settant’anni per promuovere il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che è stato instaurato dalle sezioni unite soltanto con le ordd. sez. un., 19 dicembre 2014, n. 26934 e 19 gennaio 2015, n. 740 dopo aver ottenuto dalla Corte costituzionale esplicito conforto sull’ammissibilità dello stesso nella sentenza n. 120/2014.

Inoltre, la necessità che le parti convincano profondamente il giudice in ordine alla piena fondatezza ed all'opportunità di instaurare il conflitto di attribuzioni delinea una tendenziale sperequazione rispetto ai presupposti della questione di legittimità costituzionale. La legge cost. n. 1/1948 prescrive infatti che il vaglio del giudice *a quo* si arresta di fronte alla “*non manifesta infondatezza*”, mentre il merito e la necessità del conflitto possono essere discrezionalmente soppesati dal tribunale, cui – in quanto “potere dello Stato” – spetta ogni valutazione di opportunità in merito alla compromissione delle proprie attribuzioni.

Altrimenti, considerato che – nonostante il rango primario dei regolamenti parlamentari – è ormai assodata la facoltà per gli organi di autodichia di annullare ogni fonte dell'ordinamento domestico, la rigidità costituzionale potrebbe essere presidiata con l'adeguamento coordinato delle fonti interne, del codice di procedura civile e del codice del processo amministrativo, al fine di predisporre un “rinvio incidentale” alle giurisdizioni domestiche. Si tratta comunque di una prospettiva – al momento – del tutto teorica, sottoposta ad un'ampia serie di incertezze, tra cui – non ultima – l'aporia derivante dal fatto che l'eventuale processo domestico sulla legittimità del regolamento attrarrebbe comunque presso il foro interno un contenzioso tra l'amministrazione parlamentare ed un terzo, incorrendo nella “scure” della sentenza n. 262/2017.

Il nodo, dunque, resta del tutto indefinito ed appesantito da plurime condizionalità giuridiche ed interpretative, che rischiano di disincentivare il giudice comune dall'intraprendere iniziative “sperimentali” ed esplorare la sindacabilità del diritto parlamentare, specie nei casi di illegittimità costituzionale non conclamata o manifesta.

Ne scaturisce dunque un consuntivo frastagliato, nel quale vi sono vicende disciplinate dal diritto parlamentare il cui contenzioso è attratto in sede domestica (ad es. le controversie in materia di lavoro dipendente o concorsi), materie regolate dal diritto parlamentare il cui contenzioso dev'essere esaustivamente vagliato dai giudici comuni (ad es. le controversie sulle procedure selettive per l'aggiudicazione di appalti e forniture), questioni regolate in quota parte dal diritto generale e da atti parlamentari che rimangono di competenza dei tribunali comuni (es. l'esecuzione dei contratti d'appalto e/o locazione delle sedi) e, infine, settori regolati in tutto o in parte dal diritto comune per i quali è comunque prescritto il ricorso alla giurisdizione interna (ad es. controversie sull'indennità parlamentare e sull'esercizio del diritto all'oblio garantito dal G.D.P.R.).

5. La “tradizione” e le fonti del diritto

In continuità con la precedente sentenza n. 262/2017, anche nella pronuncia in commento la Corte ha avuto cura di sottolineare per ben tre volte la “*tradizionale*” consistenza dell’autodichia. Con questo frasario la sentenza *Zanon* si poneva nel solco del riferimento alla “consuetudine costituzionale”, contenuto nella sentenza n. 129/1981, che avrebbe legittimato l’immunità giurisdizionale degli organi costituzionali.

In realtà, le radici storiche delle giurisdizioni domestiche sono alquanto controvertibili⁵¹. Nello Stato liberale le Camere non vantavano, per i propri atti di gestione, una forma – anche primitiva – di immunità dalla giurisdizione. Al pari dell’apparato amministrativo assegnato al Re ai sensi dell’art. 19 St. Al., il Parlamento possedeva una legittimazione processuale passiva del tutto analoga a quella spettante a qualunque soggetto privato⁵². Non trattandosi di “*autorità amministrative*” ai sensi dell’art. 3 della legge n. 5992/1889, gli apparati amministrativi delle Camere mantenevano natura privatistica ed operavano in conformità alla disciplina delle obbligazioni civili, presidiata dal giudice ordinario. Ciò significa che, al cospetto della Corona e delle Camere, la controparte contrattuale manteneva intatti i propri diritti soggettivi, insuscettibili di essere “degradati” a meri interessi legittimi. Quest’ultimi costituivano – nella dogmatica imperante a cavallo del secolo – posizioni giuridiche oggetto di una tutela “affievolita” rispetto alla pienezza del diritto soggettivo, in considerazione della necessità di salvaguardare l’interesse pubblico perseguito dall’amministrazione. Se, dunque, le Camere erano sottratte al controllo del Consiglio di Stato, ciò non significava che fossero estranee alla giurisdizione. Anzi, non “subendo” la degradazione dei diritti in interessi legittimi, l’ingerenza del giudice ordinario nell’attività degli apparati amministrativi parlamentari avveniva con modalità che – all’epoca – venivano considerare finanche più intense rispetto al controllo di legittimità riservato alle altre amministrazioni⁵³.

In Italia l’immunità del Parlamento (o meglio, della sola Camera dei deputati) dalla giurisdizione emerse solo tra il 1944 e il 1945, per esimere i dipendenti ereditati dalla Camera dei fasci e delle

⁵¹ *Ex multis*, a favore della consistenza storica dell’autodichia, S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico”*, cit., 468; A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, 44.

⁵² Sul punto si rinvia a F. DALLA BALLA, *Indagine sull’autodichia*, cit., 122 ss.

⁵³ G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano, 1913, 409; Cass. civ., 28 giugno 1904, in *Foro It.*, 1904, I, 777.

corporazioni dall'ingerenza dell'Alto Commissariato per le sanzioni contro il fascismo⁵⁴. Disciolto il consesso fascista per effetto del r.d.l. n. 705/1943, senza che fosse al contempo formata una nuova Assemblea rappresentativa, l'istituzione di Montecitorio sopravvisse infatti come mero apparato amministrativo, determinato ad emanciparsi dai poteri (anche inquisitori) del Governo transitorio. Risiede in questo antefatto storico la ragione per cui – tra tutti gli svariati rapporti giuridico/patrimoniali intessuti dalle Camere (locazione delle sedi, appalti e forniture, rapporti di lavoro *etc.*) – l'autodichia si è “storicamente” affermata solo a Montecitorio e solo per le questioni concernenti i dipendenti.

Per converso, l'attivazione dell'autodichia da parte del Senato e della Presidenza della Repubblica sopravvenne molto tardi, rispettivamente negli anni '70⁵⁵ e '90⁵⁶. È sufficiente questo per invocare la “tradizione”? Ma, soprattutto, è sufficiente invocare la tradizione per conferire legittimazione giuridica? È verosimile che la tradizione costituisca qualcosa di diverso rispetto alla consuetudine costituzionale, altrimenti la Corte avrebbe preferito alludere alla ben più univoca nozione tecnica, già accreditata nella propria pregressa giurisprudenza⁵⁷ e ben inquadrabile nel sistema delle fonti. L'evoluzione del lessico accolta dalla Consulta, invece, lascia in qualche modo trasparire la difficoltà di inquadrare l'autodichia tanto come istituto consuetudinario quanto come sopravvenienza recente. L'appello alla tradizione – oltre a “nascondere” sotto il tappeto alcune resistenti aporie ordinamentali – lascia perciò una certa insoddisfazione, nella misura in cui rimane difficile conferire a tale concetto un preciso effetto legittimante.

6. Osservazioni conclusive

L'autodichia degli organi costituzionali fatica – nonostante i molti anni trascorsi dalla sua prima positivizzazione, nel 1949, presso la Camera dei deputati⁵⁸ – a consolidare il proprio assetto.

⁵⁴ L. CIAURRO, *La Camera dei Fasci a Venezia e il progetto di riforma del Senato*, in *Nomos*, n. 1/2019 23; F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*, cit., 143 e ss.

⁵⁵ Decreto del Presidente del Senato del 13 gennaio 1971, n. 4498.

⁵⁶ D.P.R. n. 81 e 89/1996; cfr. Cass. civ., sez. un., 17 dicembre 1998, n. 12614, in *Foro it.*, 1999, I, 854.

⁵⁷ Corte cost. n. 129/1981.

⁵⁸ Innovando il testo del previgente art. 153 del *Regolamento* del 1900, l'art. 146 del *Regolamento generale*, approvato dalla Camera dei deputati il 27 aprile 1949 disponeva che “la nomina, le promozioni, il collocamento a riposo, la destituzione dei funzionari, impiegati, commessi ed inservienti spettano all'Ufficio di Presidenza della

L'istituto è stato infatti oggetto di continui cambi di rotta⁵⁹, anche e soprattutto nella giurisprudenza della Consulta. Nonostante il Giudice delle leggi abbia sempre esplicitato l'intenzione di mantenersi nell'alveo dei propri precedenti (affermazione condivisa tanto dalla sentenza n. 262/2017 rispetto alla precedente 120/2014, quanto dalla sentenza n. 65/2024 rispetto alla precedente n. 262/2017), ciascuno di questi arresti ha ricollocato – in tutto o in parte – i mobili confini dell'autonomia parlamentare, talvolta comprimendo (forse oltremisura) le prerogative delle Camere, tal'altra riespandendo poteri che si ritenevano già superati. A queste geometrie caleidoscopiche non si sottrae la competenza regolamentare, cui sono state dapprima bruscamente sottratte alcune delle procedure rientranti nell'autonomia amministrativa del Parlamento, poi rapidamente “rivalutate” (benché senza autodichia) dalla sentenza n. 65/2024. La perdurante “insofferenza” nella perimetrazione dell'autonomia amministrativa parlamentare, anche in considerazione della rapida successione di arresti in un tempo relativamente breve, sembra rispecchiare più le diverse sensibilità sul tema (variamente affermatesi come maggioritarie nelle mutate composizioni della Corte), che non l'ancoraggio ad un obiettivo parametro costituzionale, sempre più sfumato nelle continue reinterpretazioni dell'istituto.

In linea generale, una volta calata nel contesto applicativo, la distinzione tra “terzi e non terzi” non è parsa particolarmente performante. La stessa Cassazione ha dovuto tempestivamente correre ai ripari, formulando un criterio alternativo di riparto della giurisdizione fondato non tanto sulla qualificazione soggettiva del ricorrente, quanto sulla natura oggettiva della posizione giuridica dedotta in causa. Secondo i Giudici del Palazzaccio “*la previsione dell'autodichia [...] trova fondamento nella normativa da qualificare come di diritto singolare, che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri, a presidio della posizione costituzionale del tutto peculiare di indipendenza e autonomia loro riconosciuta dall'art. 64 Cost., comma 1 e artt. 66 e 68 Cost.*”⁶⁰. La categoria del diritto singolare mirava proprio a superare il discrimine formale (legato alla fonte di disciplina della fattispecie), a favore di una nozione più ampia di autonomia, che ben può comprendere anche questioni disciplinate dall'ordinamento generale, onde evitare l'irragionevole

Camera, al quale esclusivamente appartiene altresì il giudizio sugli eventuali ricorsi”. Nello stesso anno l'art. 3 del Regolamento interno per gli uffici e il personale fu aggiornato nel senso per cui all'“Ufficio di Presidenza [...] esclusivamente spetta [...] il giudizio definitivo sugli eventuali ricorsi”.

⁵⁹ Così L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 212, con un assunto che pare ulteriormente confermato dalla sentenza n. 65/2024.

⁶⁰ Cass. civ., sez. un., 8 luglio 2019, n. 18265-18266; 27 gennaio 2020, n. 1720; sez. lav., 07 gennaio 2021, n. 85.

conclusione di demandare ai collegi interni di giurisdizione la soluzione delle questioni concernenti il trattamento economico dei dipendenti e non quelle relative all'indennità dei deputati (in quanto estranea al diritto parlamentare e dunque all'autodichia, perché oggetto di riserva di legge⁶¹ ex art. 69 Cost.).

Infine, la stessa sentenza n. 65/2024 si è fatta carico di rideterminare l'orientamento della giurisprudenza costituzionale, non condividendo la scelta – formalizzata dalla sentenza n. 262/2017 – di dimidiare l'autonomia normativa (sottraendo al regolamento le questioni dell'organizzazione parlamentare interferenti con i diritti dei terzi) al principale scopo di circoscrivere l'autodichia. La letteratura, infatti, ha messo in luce la delicatezza dei rapporti tra l'amministrazione degli organi costituzionali ed i propri appaltatori o fornitori, che coinvolgono questioni di primissimo livello, spesso connesse alle funzioni primarie delle Camere (es. il sistema di voto) o alle immunità dei deputati (es. il fornitore del dominio informatico, dei server e dei sistemi di posta)⁶². Anzi, semmai, la definizione di un preciso quadro di garanzie giuridiche diviene ancor più impellente allorché l'Amministrazione sia chiamata ad interloquire con soggetti "terzi", che operano in favore (o presso i locali) dell'istituzione, organizzando autonomamente i propri mezzi di produzione (art. 1655 cod. civ.), "senza vincolo di subordinazione nei confronti del committente" (art. 2222 cod. civ.). D'altronde, chi opera presso le istituzioni costituzionali, anche come prestatore di servizi, non può ritenersi svincolato ed immune al diritto domestico (ad esempio in materia di sicurezza e trasparenza), solo perché "soggetto terzo" ai sensi della sentenza n. 262/2017.

In definitiva, il quadro giuridico vigente evidenzia una divaricazione (se non addirittura una tendenziale noncuranza) rispetto al rigido schematismo definitorio con cui, negli anni, la giurisprudenza costituzionale ha provato ad imbrigliare l'autonomia degli organi costituzionali. L'ordinamento annovera infatti norme di diritto parlamentare che (inevitabilmente) si applicano a soggetti terzi, talvolta suscitando l'intervento del giudice comune (ad es. appalti e contratti), tal altra del giudice domestico (ad es. la disciplina dei concorsi pubblici per l'assunzione del personale, le norme in materia di esercizio del diritto di accesso agli atti). Non mancano le ipotesi in cui l'interesse dei terzi trova tutela in un articolato intarsio di fonti interne ed esterne, il cui coordinamento è affidato dapprima alla discrezionalità dell'amministrazione parlamentare e, in sede

⁶¹ In merito alla compatibilità dell'autodichia con le materie coperte da riserva di legge si rinvia a S. GATTAMELATA, *Il "fenomeno carsico"*, cit., 464.

⁶² A. LOSACCO, *Autodichia degli organi costituzionali*, cit.

di gravame, agli organi della giurisdizione parlamentare (ad es. le previsioni in materia di diritto all'oblio). Al contempo, vi sono norme dell'ordinamento generale, estranee alla competenza regolamentare, che si applicano a soggetti "non terzi" (e, in particolare, ai deputati in carica per le prerogative connesse al loro ufficio⁶³), suscitando però l'intervento del giudice domestico⁶⁴.

Nel complesso, l'impressione è che la distinzione tra "terzi e non terzi" e il "nesso biunivoco" tra autonomia normativa ed autodichia siano già stati superati per fatti concludenti (diversamente opinando, l'ordinamento parlamentare ed il riparto di giurisdizione annasperebbero in un contesto di complessiva distonia rispetto al rigido schematismo definitorio ribadito dalla Corte).

Nonostante la diffidenza della prevalente letteratura, si ritiene che una foma di autodichia sia utile e necessaria ad evitare che l'esercizio della giurisdizione comprometta alcune tradizionali prerogative delle istituzioni parlamentari (specie l'immunità delle sedi, l'autonomia finanziaria ed amministrativa), assai antiche e consolidate. Occorre tuttavia che siffatte deroghe alla giurisdizione siano sorrette da un fondamento solido e riconoscibile, anche in ragione del fatto che, come precisato dalla più recente giurisprudenza costituzionale, l'autodichia esige un proprio specifico perimetro, più ampio rispetto alla categoria dei c.d. non terzi e comunque diverso dai confini dell'autonomia regolamentare (che non comprende l'indennità parlamentare ma lambisce invece il tema dei contratti pubblici). Il discrimine, che limita e legittima le competenze della giurisdizione domestica, va enucleato in una prospettiva sostanziale e finalistica, prescindendo dagli schematismi formali, che non restituiscono la complessità e multiformità delle relazioni giuridiche intessute dagli organi costituzionali. Si ritiene, perciò, che il ruolo dell'autodichia sia imprescindibile in quei casi che – nella letteratura ottocentesca – si sarebbero definiti "*di giurisdizione mista ad amministrazione*"⁶⁵, in cui l'interferenza del giudice esterno lederebbe, al contempo, l'autonomia amministrativa, l'autonomia di bilancio e l'immunità delle sedi parlamentari. Si tratta delle ipotesi di c.d. giurisdizione estesa al merito, nelle quali il giudice esercita poteri decisori assai intensi nei confronti dell'operato dell'amministrazione⁶⁶, sostituendosi con le proprie determinazioni all'organo competente a provvedere, "*nei poteri di disposizione degli interessi appartenenti alla*

⁶³ Cfr., in materia di indennità parlamentari, legge n. 1261/1965; anche in materia di vitalizi, secondo la Consulta "*sarebbe preferibile l'uso della legge, in considerazione della delicatezza della materia*" (R. GUIGLIA, *La Corte costituzionale sui vitalizi dei parlamentari*, in *Nomos*, 2/2023, 12).

⁶⁴ Cass. civ., sez. un., ord. 27 gennaio 2020, n. 1720.

⁶⁵ Come riferito da M.S. GIANNINI–A. PIRAS, voce *Giurisdizione amministrativa*, in *Encl. dir.*, Milano, 1970, vol. XIX, 260.

⁶⁶ F.G. SCOCA, *Giustizia amministrativa*, Torino, 2023, 113.

*fattispecie*⁶⁷. Si tratta di una categoria tradizionale del diritto processuale amministrativo, che già nel disposto della legge n. 5992/1889 trovava una rigida bipartizione tra la giurisdizione generale di legittimità e quella eccezionalmente estesa merito: nel primo caso il “*giudizio [...] si arresta di fronte al potere dell’amministrazione [...] e non tocca la discrezionalità altro che per i profili connessi alla normativa generale dell’attività*”, nel secondo caso “*un giudice [...] può sostituirsi all’amministrazione per regolare direttamente e nella sua interessa il rapporto controverso*”⁶⁸. In questo senso, le Camere e le altre istituzioni costituzionali dovrebbero avocare a propri organi interni la decisione delle controversie nelle quali la legge – più o meno esplicitamente – assegna al giudice il potere di revisionare nel merito l’esercizio della discrezionalità amministrativa.

Nell’ambito del processo amministrativo, l’unica fattispecie di giurisdizione di merito che, ai sensi dell’art. 134 del d.lgs. n. 104/2010, si attaglia al possibile contenzioso delle istituzioni costituzionali è il giudizio di ottemperanza, di cui agli artt. 112 e ss. del d.lgs. n. 104/2010. La competenza a decidere il ricorso per l’ottemperanza spetta agli organi domestici per le sole decisioni adottate da quest’ultimi⁶⁹, ma rimane in capo al T.A.R. (o al Consiglio di Stato) per l’esecuzione delle sentenze emesse nei confronti delle istituzioni costituzionali dalle giurisdizioni ordinaria ed amministrativa (art. 113 c.p.a.).

In tale veste, il giudice surroga l’amministrazione (anche eventualmente ricorrendo alla designazione di un *commissario ad acta*) per tutti gli atti necessari all’esecuzione del giudicato, ivi compresa l’adozione del provvedimento, la ponderazione degli interessi, la formalizzazione delle decisioni discrezionali e – ove necessaria – la variazione del bilancio⁷⁰. A tal fine, può avvalersi degli uffici, del personale e delle risorse dell’Amministrazione convenuta⁷¹, esercitando anche i poteri non vincolati nel merito dal *dictum* giudiziale azionato, purché strumentali all’esecuzione dello stesso (si pensi, ad esempio, all’ottemperanza rivolta nei confronti dell’amministrazione silente o inerte, a seguito di una sentenza che ha riconosciuto l’obbligo per l’ente di provvedere in modo espresso, senza tuttavia vincolarne la decisione in un senso o nell’altro). Stando al criterio di

⁶⁷ M.S. GIANNINI–A. PIRAS, voce *Giurisdizione amministrativa*, cit., 260.

⁶⁸ *Id.*, 262.

⁶⁹ V. CAMPIGLI, *L’autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2023, 285.

⁷⁰ Per il soddisfacimento del creditore, ad esempio, il “*Commissario ad acta*” può “*procedere sia alla allocazione della somma in bilancio (ove manchi un apposito stanziamento), all’espletamento delle fasi di impegno, liquidazione, ordinazione e pagamento della spesa, nonché al reperimento materiale della somma*” (T.A.R. Lazio, 28 maggio 2024, n. 10853).

⁷¹ T.A.R. Lazio, 9 febbraio 2024, n. 2563.

riparto enunciato dalle sentenze n. 262/2017 e 65/2024, simili poteri permangono intatti nella sfera del giudice comune nel caso di controversie instaurate da terzi, tra cui – in particolare – quelle in materia di appalti. Se è costituzionalmente accettabile che un giudice terzo ed imparziale possa condannare l'amministrazione parlamentare ad onorare un contratto, versando il dovuto (o l'adeguamento prezzi o gli importi iscritti dall'appaltatore in contabilità a titolo di riserve), assai più controvertibile è che il T.A.R. possa disporre autoritativamente l'accesso di un proprio ausiliario presso le sedi, demandandogli il compito di disporre la variazione del bilancio di ciascuna Camera, con selezione dei capitoli meritevoli di essere definanziati per il preminente obiettivo del soddisfacimento del creditore.

Nella giurisdizione amministrativa le competenze “di merito” del collegio giudicante sono tipiche ed espressamente rubricate dall'art. 134 del codice, mentre questa distinzione è più appannata nel diritto processuale civile. Aprioristicamente, tutte le vertenze che coinvolgono l'amministrazione avanti al giudice ordinario consentono la piena cognizione da parte del giudice. Perciò, non esiste nel processo ordinario una nozione analoga a quella invalsa nel d.lgs. n. 104/2010, anche se in letteratura si è sostenuto che ogni controversia avente ad oggetto diritti soggettivi dovrebbe intendersi estesa al merito amministrativo. Tuttavia, nel senso che qui interessa, rilevano i casi – non tipizzati ma frequenti – nei quali compete al giudice civile revisionare l'esercizio della discrezionalità spettante all'amministrazione (quand'anche con atti d'indole privatistica o comunque afferente a diritti soggettivi)⁷². Il bilanciamento d'interessi operato dall'amministrazione non è infatti un monopolio esclusivo del giudice amministrativo, considerato che il perseguimento dell'interesse pubblico si svolge frequentemente secondo istituti e moduli procedurali d'indole privatistica, che non presuppongono l'esercizio unilaterale di poteri autoritativi e non generano perciò interessi legittimi.

È quanto rilevato, ad esempio, dagli studiosi del diritto amministrativo nell'ambito delle controversie civilistiche sull'inadempimento dell'appalto pubblico, ai fini della risoluzione del contratto da parte dell'amministrazione committente. L'art. 122 del d.lgs. n. 36/2023 disciplina il provvedimento con cui la stazione appaltante – a seguito del procedimento in contraddittorio di cui all'all. 14.II – soppesa la gravità dell'inadempimento e la sua attitudine a pregiudicare la buona riuscita delle prestazioni (in termini di tempi, qualità, sicurezza etc.). Si tratta, secondo la prevalente

⁷² Sul punto si rinvia a F. DALLA BALLA, *Buona la quinta*, in *Osservatorio cost.*, n. 6/2023, 195.

letteratura, di una prerogativa unilaterale tipica di autotutela amministrativa per la difesa extraprocessuale dell'interesse pubblico, che affida alla committenza un potere di apprezzamento non privo di discrezionalità, benché eccezionalmente nella forma civilistica del diritto potestativo (anziché nella più frequente veste del potere pubblicistico), in quanto *“riconosciuto dal contraente privato in capo al contraente pubblico al momento della prestazione del proprio consenso al contratto”*⁷³. In tali casi, a seguito dell'impugnazione della risoluzione, il tribunale ordinario (a differenza di quello amministrativo) non si limita ad un giudizio estrinseco sull'operato della stazione appaltante, ma soppesa le carenze esecutive e la loro attitudine a pregiudicare l'opera, il servizio o la fornitura oggetto del contratto, entrando nel merito delle valutazioni tecniche e del bilanciamento d'interessi operato dalla committenza⁷⁴.

Nei medesimi termini sembrano porsi le competenze delle Camere relative all'esercizio del diritto all'oblio, mediante deindicizzazione o aggiornamento degli atti parlamentari contenenti informazioni datate o non veritiere, lesive della reputazione del richiedente. La discrezionalità del Parlamento in ordine alla permanenza di un interesse pubblico alla visibilità e/o integrazione dell'informazione merita di essere tutelata dall'eventuale revisione in sede giudiziaria – stimolabile dai terzi interessati avanti al giudice ordinario ai sensi degli artt. 78 e 79 del G.D.P.R. – che interferirebbe con le funzioni costituzionali delle Camere, cui sole spetta soppesare il rilievo pubblico dell'inchiesta, dell'interrogazione o dell'interpellanza. In tale ambito, il rapporto tra riservatezza ed informazione incarna una *“contrapposizione tra due diritti, aventi entrambi copertura costituzionale, e cioè tra valori ugualmente protetti”*, per lo scioglimento della quale *“va applicato il cd. criterio di «gerarchia mobile», dovendo il giudice procedere di volta in volta, ed in considerazione dello specifico thema decidendum, all'individuazione dell'interesse da privilegiare a seguito di un'equilibrata comparazione tra diritti in gioco, diretta ad evitare che la piena tutela di un interesse finisca per tradursi in una limitazione di quello contrapposto, capace di vanificarne o ridurne il valore contenutistico”*⁷⁵. Chi altro, se non le Camere, può soppesare il *“perdurante interesse generale alla diffusione”*⁷⁶ di un'inchiesta parlamentare? O, in alternativa, decidere di

⁷³ A.M. GIAMPAOLINO, *La risoluzione del contratto*, in AA.VV., *Trattato sui contratti pubblici*, Milano, 2008, vol. V, 3673.

⁷⁴ La normativa di settore, infatti, *“fa comunque salva la decisione dell'amministrazione di mantenere in vita il contratto di appalto, al fine esclusivo della tempestiva ed economica realizzazione dell'opera pubblica”* (Id., 3683).

⁷⁵ Cass. civ., 27 dicembre 2023, n. 36021.

⁷⁶ Uff. Pres. Camera, delib. n. 46/2013, art. 4.

emendarne gli atti, in forza di sopravvenuti “*documenti istituzionali*”⁷⁷ e sentenze, posto che le commissioni costituite ex art. 82 possono legittimamente pervenire a conclusioni dissonanti rispetto a quelle dell’autorità giudiziaria?

È pur vero che riservare ai plessi di autodichia i casi di giurisdizione estesa al merito amministrativo introduce – specie con riferimento alle competenze del giudice ordinario – un criterio discrezionale inevitabilmente meno nitido, di ordine sostanziale e finalistico, espandendo la discrezionalità valutativa della Corte costituzionale nell’individuazione delle materie concretamente pregiudizievoli per l’autonomia amministrativa degli organi supremi. Ciononostante, non sembra che l’adozione di un chiaro criterio formale, non adeguatamente sostenuto da una solida *ratio* (come avvenuto per il tentativo di riparto tra “terzi e non terzi” o tra questioni disciplinate dal diritto parlamentare anziché dall’ordinamento generale), abbia sortito maggior fortuna e chiarezza classificatoria.

⁷⁷ Cons. Pres. Senato, delib. n. 31/2013, art. 3.