

VERSO UN COMPLESSIVO RIPENSAMENTO DELL'AUTODICHI
DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

VIRGINIA CAMPIGLI*

Sommario

1. Premessa. – 2. Il giudizio della Corte nella sentenza n. 65/2024. La contestazione delle argomentazioni della Camera dei deputati. – 3. Ritorno al criterio funzionale, ma... – 4. La non necessarietà di un bilanciamento tra autonomia e legalità-giurisdizione (I): premessa sui contenuti dell'autonomia degli organi costituzionali. – 5. La non necessarietà di un bilanciamento tra autonomia e legalità-giurisdizione (II): l'inesistenza di ragioni di pericolo per l'autonomia derivanti dal sindacato del giudice comune. – 6. La possibilità per gli organi costituzionali di esercitare poteri di autonormazione anche in ambiti sottratti all'autodichia: il binomio autonomia (normativa) - autodichia come «mero criterio di massima». – 7. Qualche conclusione sulle prospettive *futuribili* dell'autodichia: le ricadute applicative della pronuncia n. 65/2024 dal punto di vista del sistema delle fonti e del rapporto tra autonomia degli organi costituzionali e tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Abstract

Constitutional Court judgment n. 65/2024 marks an important step in the progressive reconceptualization of self-declaration of constitutional bodies (domestic justice). The Court has definitively excluded domestic justice for public procurement disputes, recognizing the jurisdiction of the administrative judge; on the one hand clarifying Constitutional Court n. 262/2017 and on the other hand affirming the functional use of domestic justice to preserve the autonomy of constitutional bodies (the "functionalist thesis" stated by Constitutional Court n. 120/2014). After examining the judgment, the paper critically reviews the incomplete application of the functionalist thesis, to question the reasonableness of domestic justice with respect to disputes with employees. The focus is on the relationship between the autonomy of constitutional bodies and jurisdictional protection. Finally, some conclusions are drawn on the possible consequences of judgment n. 65/2024 for the sources of law system, the autonomy of constitutional bodies and access to justice.

Suggerimento di citazione

V. CAMPIGLI, *Verso un complessivo ripensamento dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Dottoressa di ricerca in Diritto pubblico-Diritto urbanistico e dell'ambiente presso l'Università degli Studi di Firenze.

Contatto: virginia.campigli@unifi.it

*No symbol, I maintain, is ever a mere symbol,
but is continuous with that which it symbolizes*
(T.S. Eliot, Knowledge and Experience
in the Philosophy of F.H. Bradley)

1. Premessa

La pronuncia 19 aprile 2024, n. 65 della Corte costituzionale segna una nuova tappa nel percorso di progressiva (e ormai inesorabile) rimeditazione dell'istituto dell'autodichia degli organi costituzionali.

In particolare, la sentenza¹ si segnala per aver definitivamente escluso dall'ambito applicativo della giustizia domestica le controversie di affidamento a terzi di contratti di forniture e servizi; da un lato precisando² alcuni passaggi di C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262³ e dall'altro recuperando la tesi funzionalistica⁴ precedentemente affermata da C. cost., 9 maggio 2014, n. 120⁵ (sebbene

¹ Tra i primi commenti si vedano R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali (nota a Corte cost., sent. n. 65 del 2024)*, in *Federalismi*, n. 12, 2024, 117 ss. e A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, in *Forum Quad. cost.*, n. 2, 2024, in part. 184-187. Sia altresì consentito rinviare a V. CAMPIGLI, *L'autodichia di fronte alla Corte costituzionale: tra conferme (della sua esclusione) in materia di appalti e possibili passi in avanti*, in *Diritti Comparati*, 20 maggio 2024, per alcune osservazioni 'a caldo' sul testo della sentenza, che il presente contributo intende riprendere e sviluppare, interrogandosi sulle prospettive evolutive future dell'autodichia. L'attenzione sarà soprattutto rivolta alle sorti della giustizia domestica nei confronti del personale dipendente, la cui legittimità (nella sua attuale configurazione di rimedio esclusivo) risulta apparentemente confermata all'esito della pronuncia in oggetto; non senza, tuttavia, significativi profili di contraddittorietà che appare utile porre in evidenza.

² Ravvisa tra gli obiettivi della pronuncia n. 65/2024 quello di «spiegare alcuni passaggi della sentenza del 2017 (C. cost. n. 262/2017), al fine di perimetrarne le ricadute» A. SANDULLI, *op. cit.*, 184.

³ Per la principale dottrina a commento, v.: A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Dir. cost.*, n. 3, 2018, 87 ss.; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei loro dipendenti*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2017, 2838 ss.; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum Quad. cost.*, 21 dicembre 2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi*, n. 24, 2017, 2 ss.; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2018, 204 ss.; G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, in *Forum Quad. cost.*, 31 marzo 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in *Forum Quad. cost.*, 23 aprile 2018; R. IBRIDO, *«Il meglio deve ancora venire». La sentenza sull'autodichia e la «dissenting opinion» del giudice Amato*, in *Diritti Comparati*, 22 gennaio 2018; G. RIVOSCECHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2018, 423 ss.

⁴ Quella tesi, cioè, volta a giustificare l'autodichia solo ove essa sia strumentale all'autonomia dell'organo, consentendo agli organi costituzionali di adempiere liberamente alle proprie funzioni.

⁵ Fra i molti commenti, si richiamano: F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2014, 2091 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *ivi*, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, *ivi*, 2110 ss.; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in

di tale tesi non si traggano *tutte* le logiche implicazioni, come si mostrerà nel prosieguo della trattazione)⁶.

Muovendo con ordine, deve anzitutto constatarsi che la necessità di un intervento chiarificatore⁷, da parte della Consulta, sui confini della giustizia domestica – rispetto alla materia degli appalti – era derivata dallo strenuo «arrocamento a difesa di una interpretazione estensiva della propria autodichia»⁸ manifestato dalla Camera dei deputati. Un atteggiamento «non acquiescente sul punto della giurisdizione»⁹ mantenuto specialmente dopo che C. cost., n. 262/2017 aveva affidato al giudice amministrativo le vertenze sugli appalti pubblici, sottratte dall’ambito dell’autodichia quale caso esemplare di coinvolgimento di terzi.

In quella sede infatti, come noto, era stato statuito che «non spetta [agli organi costituzionali], in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)»¹⁰.

In tal modo, la Corte costituzionale, nel tracciare il confine tra autodichia (a cui erano stati ricondotti i rapporti con i dipendenti)¹¹ e giurisdizione comune (a cui erano state devolute le controversie con i “soggetti terzi”, tra i

Federalismi, n. 2, 2014, 1 ss.; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?* (Nota a Corte cost., 5 maggio 2014, n. 120), *ivi*, n. 10, 2014, 1 ss.; R. IBRIDO, “In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, 1 ss.; 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 questa *Rivista*, n. 1, 2015, 1 ss.

⁶ Cfr. *infra*, in part. §§ 3-6.

⁷ Del resto, come nota A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 183, le pronunce della Corte costituzionale stanno progressivamente contribuendo «a diradare la nebbia» che per lungo tempo ha avvolto l’istituto dell’autodichia.

⁸ L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell'autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in *Diritti Comparati*, 20 luglio 2022, 2.

⁹ A. LO CALZO, *Il nuovo “perimetro” dell'autodichia degli organi costituzionali. Recenti tendenze della giustizia domestica dopo la svolta delle sentenze della Corte costituzionale n. 120/2014 e n. 262/2017*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, n. 1, 2022, 473.

¹⁰ C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del “*Considerato in diritto*”.

¹¹ Sull’assunto che l’autonomia normativa degli organi costituzionali riguardasse indifferentemente tutta «l’organizzazione interna», comprensivamente della potestà «di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti» e che lasciare agli organi della giurisdizione comune il compito di «interpretare ed applicare tale speciale disciplina» (ossia la disciplina del rapporto di lavoro) avrebbe significato «dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire» (C. cost., n. 262/2017, pt. 7.2 del “*Considerato in diritto*”).

quali ricomprendere certamente i concorrenti nelle gare di appalto)¹², aveva rimesso al giudice adito nella specifica controversia il potere-dovere di valutare se la domanda, per *petitum e causa petendi*, fosse attratta nel regime di autodichia, involgendo profili spettanti all'autonormazione dell'organo costituzionale, oppure se – come nel caso, per l'appunto, delle procedure di appalto – non investisse l'autonomia normativa di tali organi, riguardando una materia regolamentata dalla normativa statale ed eurounitaria¹³.

Coerentemente con questi approdi, in una gara di appalto di servizi di monitoraggio di contratti *Information and Communication Technology* alla Camera, il raggruppamento di imprese classificatosi primo, escluso per anomalie nell'offerta, aveva impugnato dinanzi al Tar Lazio l'atto di esclusione e quello conclusivo della procedura, chiedendone l'annullamento.

Senonché l'amministrazione costituzionale, ferma su un'interpretazione estensiva della propria autodichia, aveva eccepito l'inammissibilità del ricorso per difetto di giurisdizione. L'eccezione della Camera era stata rigettata sia dal Tar¹⁴ (che aveva respinto il ricorso nel merito), sia da Cons. St., Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150 (che aveva invece accolto in appello il ricorso delle società escluse), in entrambi i casi sulla base del richiamo a C. cost., n. 262/2017¹⁵. A fronte del ricorso in Cassazione per motivi di giurisdizione proposto dalla Camera avverso la decisione n. 4150/2021 di Palazzo Spada, la Suprema Corte, Sez. un. civ., 12 maggio 2022, n. 15236 aveva a sua volta ribadito la

¹² Per F. DALLA BALLA, *Buona la quinta: autodichia e immunità delle sedi di nuovo in Corte*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2023, 198, quello della sentenza n. 262/2017 sarebbe stato «un monito chiaro ed esplicito, che – pur destando frequenti perplessità rispetto alla distinzione tra terzi e non terzi – non lascia alcun dubbio in merito alla qualificazione dei concorrenti nella gara pubblica come soggetti estranei all'organizzazione amministrativa parlamentare, che – quindi – possono legittimamente ambire ad ottenere tutela dalla giurisdizione comune (ordinaria o amministrativa)».

¹³ Il principio è stato poi ribadito dal giudice amministrativo. Per tutti, cfr. Tar Lazio, Roma, Sez. I, 1 giugno 2020, n. 5765, ove si richiamano i principi già enunciati nelle pronunce, sempre del Tar Lazio, Roma, Sez. I, 10 luglio 2019, n. 9134 e 11 settembre 2018, n. 9268, con riferimento a due procedure di gara indette dal Senato della Repubblica. Si ascrive a questo orizzonte interpretativo anche la posizione tenuta da Tar Lazio, Roma, Sez. I, 24 aprile 2020, n. 4183 e da Cons. St., Sez. V, 31 maggio 2021, n. 4150, da cui è originata la pronuncia della Corte costituzionale in commento.

¹⁴ Tar Lazio, Roma, Sez. I, 24 aprile 2020, n. 4183.

¹⁵ Più precisamente, Tar Lazio, Roma, Sez. I, n. 4183/2020 aveva richiamato C. cost., n. 262/2017 per concludere che il regime di autodichia «non po[tesse] estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale» (parte in "*Diritto*"); Cons. St., Sez. V, n. 4150/2021, del pari, aveva escluso la giurisdizione domestica della Camera rispetto alle controversie concernenti l'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture, ritenendo che tale materia, «pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni», tuttavia non rientrasse «nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta» (pt. 7.5 del "*Considerato in diritto*").

giurisdizione amministrativa¹⁶, ritenendo che il Consiglio di Stato, nell'escludere l'autodichia in materia, avesse correttamente applicato i principi sanciti dal giudice delle leggi.

Da qui il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato da cui è originata la pronuncia in commento, promosso dalla Camera in riferimento a Cass., Sez. un. civ., n. 15236/2022 e Cons. St., Sez. V, n. 4150/2021, sul presupposto che «non spetta[sse] al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia»¹⁷. Essenzialmente, la Camera chiedeva alla Corte costituzionale un superamento della preclusione dell'autodichia sugli appalti affermata nella sentenza n. 262/2017.

Con la pronuncia n. 65/2024, tuttavia, non solo la Consulta ha confermato la suddetta preclusione, decisamente orientandosi nel senso dell'accesso al giudice comune per le controversie in materia di contratti pubblici, ma ha introdotto elementi che inducono a ripensare pure l'autodichia nei confronti dei *dipendenti*.

Da quest'ultimo punto di vista, non si tratta, semplicemente, di osservare che la giurisprudenza costituzionale si sta muovendo nel solco della «effettiva tutela»¹⁸ delle posizioni soggettive, ricavandone come conseguenza la «eccezionalità» dell'autodichia nei confronti dei dipendenti¹⁹, ma di provare invece a riallineare l'istituto con i principi cardine dello Stato costituzionale di diritto, tra cui in primo luogo quello personalista e quello di legalità, per individuare gli strumenti (processuali ed extraprocessuali) più adeguati a risolvere le liti fra gli organi costituzionali e i loro dipendenti.

¹⁶ Riscontrando «[l]o stretto radicamento dell'autodichia nell'autonomia normativa» (pt. 9 dei «*Motivi della decisione*»), la Cassazione aveva rilevato che le procedure di gara sono condotte «sulla scorta della normativa nazionale ed Eurounitaria», non ricadendo dunque nella sfera di autonomia normativa, costituzionalmente riconosciuta, della Camera dei deputati; di conseguenza, «la cognizione della controversia sorta a seguito dell'esclusione dalla gara del concorrente la cui offerta sia stata ritenuta anomala in sede di verifica di congruità, spetta, non agli organi di autodichia, ma alla giurisdizione comune, secondo la «grande regola» dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e le situazioni giuridiche soggettive» (pt. 15 dei «*Motivi della decisione*»).

¹⁷ Ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato 9 ottobre 2023, n. 4.

¹⁸ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del «*Considerato in diritto*».

¹⁹ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del «*Considerato in diritto*». Registra «l'impressione che la Corte abbia voluto manifestare una tollerante ma diffidente presa d'atto dell'autodichia degli organi costituzionali, ritenendola un rimedio costituzionalmente accettabile in termini molto restrittivi» R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 130.

2. Il giudizio della Corte nella sentenza n. 65/2024. La contestazione delle argomentazioni della Camera dei deputati

Venendo ai contenuti della sentenza n. 65/2024, è utile ripercorrerne la trama argomentativa, per porre in evidenza i passaggi di maggior interesse.

Nel rigettare il ricorso, la Corte costituzionale passa in esame, per confutarlo, ciascuno dei quattro motivi addotti dalla Camera, muovendo da quello, invero piuttosto debole, per cui le statuizioni sugli appalti della sentenza n. 262/2017 avrebbero rappresentato dei meri *obiter dicta*. Al contrario, secondo la Corte, le statuizioni in parola erano servite a spiegare il significato della negazione dell'autodichia sui terzi, dovendo perciò considerarsi «intimamente connesse»²⁰ all'obiettivo della pronuncia di definire il perimetro applicativo dell'autodichia.

Parimenti, viene superato con rapidità il secondo argomento della Camera, per cui, nell'escludere l'autodichia in materia di appalti, la sentenza n. 262/2017 si sarebbe voluta riferire alle sole controversie di esecuzione dei contratti e non anche alla fase pubblicistica (da riservare, negli intenti della Camera, ai fori domestici). Una simile ricostruzione, osserva il giudice costituzionale, non tiene, nella misura in cui «[i]l riferimento testuale della sentenza [n. 262] alla posizione di “terzi” [...] si attaglia alla fase di selezione dei contraenti, piuttosto che a quella di eventuali controversie tra la stazione appaltante e l'appaltatore», il quale «non è più – a rigore – un qualsiasi “terzo” rispetto all'amministrazione, bensì la sua controparte contrattuale»²¹. In questa prospettiva, la sentenza n. 262/2017, parlando di “terzi”, aveva sottratto alla riserva domestica precisamente la fase pubblicistica dell'affidamento, attribuendola, secondo le regole generali, alla giurisdizione amministrativa.

Sgombrato il campo da fraintendimenti circa il significato del richiamo ai concorrenti nelle gare pubbliche come ipotesi emblematica di “terzi”, la Corte affronta il terzo – cruciale – argomento sostenuto dalla Camera. È qui che si giocano gli equilibri della decisione, poiché la Camera fa leva sulla giustificazione tradizionale dell'autodichia, lamentando il pericolo che, per effetto dell'attribuzione al giudice comune delle vertenze in materia di appalti, si legittimino significative ingerenze del giudiziario²² sulle scelte dell'organo costituzionale circa la gestione dei propri servizi.

²⁰ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.1 del “*Considerato in diritto*”.

²¹ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.2 del “*Considerato in diritto*”.

²² Sulla tradizionale ‘paura del giudice’ – esplicitativa di un intendimento soggettivo-organico della separazione dei poteri, in combinazione con una lettura assoluta della sovranità – come fondamento (dell'esclusività) dell'autodichia, si veda, se si vuole, V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2023, in part. Cap. I, Sez. I.

A fronte di preoccupazioni di questo tipo, la Consulta sottolinea che le esigenze costituzionali di tutela degli interessi legittimi implicano sempre «limitazioni» dei poteri pubblici che con essi entrino in rapporto²³. Si percepisce, nelle parole della Corte, la costruzione dell'interesse legittimo come situazione giuridica soggettiva avente un nome proprio (rispetto al diritto) per il fatto di interagire con il potere, la cui esistenza non può comunque inficiare la tutela giurisdizionale²⁴.

Risulta perciò del tutto contraddittorio che tanto la Camera quanto il Senato, pur sostenendo di non dover restare immuni dalle suddette limitazioni, ritengano che esse possano essere operate «soltanto da organi di giurisdizione domestica, come tali “interni” allo stesso organo costituzionale»²⁵. L'assunto è anzi espressamente definito, dal giudice delle leggi, «scivoloso: giacché l'imperativo costituzionale di effettiva tutela degli interessi legittimi (e dei diritti soggettivi) contro condotte non conformi alla legge e agli stessi regolamenti interni da parte dell'amministrazione delle Camere esige a sua volta un elevato grado di indipendenza» dei fori domestici, anche sul piano dell'«apparenza di indipendenza e imparzialità rispetto all'organo costituzionale»²⁶.

²³ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del “*Considerato in diritto*”: «occorre sottolineare come le esigenze di tutela degli interessi legittimi – anch'esse fondate sulla Costituzione, e in particolare sull'art. 103 – implicano sempre, per forza di cose, significative limitazioni dei poteri pubblici con i quali essi si trovino a interagire: sia che si tratti della generalità delle pubbliche amministrazioni, sia che si tratti di organi costituzionali».

²⁴ Come è stato notato da A. SANDULLI, nell'ambito del *Convegno “L'autodichia degli organi costituzionali: problemi e prospettive” (Luiss School of Government, giovedì 6 giugno 2024)*, nel passaggio circa la garanzia dell'interesse legittimo rispetto al potere pubblico, la Consulta riporta “sul piano costituzionale” l'amministrazione della Camera. Sulla costruzione degli interessi legittimi come diritti soggettivi, diffusamente, L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa. Il giudice speciale, la giurisdizione, i principi del processo, le azioni di cognizione*, Giappichelli, Torino, 2024.

²⁵ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del “*Considerato in diritto*”, da cui è ripreso anche il virgolettato successivo riportato nel testo.

²⁶ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*”, ove si richiama la recente sentenza della Corte EDU, Sez. II, 21 febbraio 2023, *Catan c. Moldavia*, § 77 (e giurisprudenza ivi citata), nonché – con specifico riferimento agli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica – la sentenza, sempre della Corte EDU, Sez. I, 23 settembre 2021, *Varano c. Italia*, § 43. Questo passaggio sull'apparenza di indipendenza e imparzialità «apre il vaso di Pandora della composizione degli organi di autodichia», come nota A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 186, considerato che «[a] prescindere dalla prassi, perché, nel complesso, gli organi di autodichia hanno dato risultati abbastanza positivi, è evidente il fatto che un organo di autodichia che annoveri al suo interno deputati o senatori non dia garanzie alla parte ricorrente sul piano dell'apparenza di indipendenza e di imparzialità dell'organo giudicante rispetto alla Camera dei deputati o al Senato della Repubblica» (ivi, 187). In questo senso, bisognerebbe procedere alla riforma della composizione di tali organismi, prevedendo componenti che possano dare garanzie di imparzialità, quali, per esempio, i giudici delle Supreme Corti in quiescenza che non abbiano avuto esperienze di politica attiva. D'altra parte, una composizione di questo tipo è già prevista per gli organismi di autodichia della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica e sarebbe pertanto auspicabile un adeguamento anche da parte delle Camere. L'imparzialità, *inscritta nella funzione stessa del giudicare*, richiede infatti che tale funzione «sia assegnata a un soggetto “terzo”, non solo scevro di interessi propri che

I principi in parola, evidenzia la Consulta²⁷, sono oggi affermati anche dalla giurisprudenza eurounitaria²⁸, dal momento che tanto la Corte di giustizia dell'Unione europea quanto la Corte europea dei diritti dell'uomo insistono sull'obbligo²⁹ per ciascuno Stato membro di assicurare a tutti una «tutela giurisdizionale effettiva» (art. 19, par. 1, TUE), mediante la garanzia del diritto all'accesso di ogni persona a un giudice «indipendente» (art. 47, par. 2, Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea), enfatizzando che l'indipendenza impone «l'equidistanza [del giudice] dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all'oggetto di quest'ultima»³⁰.

Il quadro tratteggiato sui principi di indipendenza e imparzialità non può che mettere in luce il nodo problematico dell'autodichia: la nascita dei fori domestici per determinazione dell'organo costituzionale parte nella

possano far velo alla rigorosa applicazione del diritto ma anche sgombrare da convinzioni precostituite in ordine alla materia da decidere» (C. cost., 20 maggio 1996, n. 155, pt. 3.1 del “*Considerato in diritto*”). Proprio per questo preme evidenziare che un simile ripensamento, in punto di composizione dei fori domestici, è reso necessario dalla *funzione decisoria* da essi svolta, cioè anche ove si acceda a una ricostruzione dell'autodichia come rimedio amministrativo-giustiziale e non giurisdizionale. Ricostruzione in chiave giurisdizionale che ci pare impedita non ‘solo’ dal limite posto dall'art. 102 Cost., che osta all'introduzione di giudici speciali successivi alla Costituzione, ma anche dal carattere *interno* dei fori *domestici*, su cui si vedano le considerazioni *infra*, nel prosieguo del paragrafo.

²⁷ Sempre al pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*”.

²⁸ Oltre alle pronunce della Corte EDU citate *supra*, nt. 26, sono richiamate dalla Consulta: Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 27 febbraio 2018, in causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, §§ 32 ss.; Corte EDU, Grande Camera, 15 marzo 2022, *Grzda c. Polonia*, § 301; Corte EDU, Grande Camera, 1 dicembre 2020, *Gudmundur Andri Ástráðsson c. Islanda*, § 239. Per alcune considerazioni in dottrina sul diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nella giurisprudenza eurounitaria si vedano, *ex multis*: M. JAEGER, *Accesso e tutela giurisdizionale effettiva dinanzi al giudice europeo*, in *Il Processo*, n. 1, 2022, 31 ss.; N. LAZZERINI, *La determinazione dello standard di tutela giurisdizionale effettiva tra diritto interno e sovranazionale: l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali come “grimaldello” e come “ponte”*, in *Quaderni AISDUE*, n. 3, 2022, 28 ss.; G. VITALE, *Il diritto alla tutela giurisdizionale effettiva nell'art. 47 della Carta di Nizza*, in C. AMALFITANO, M. D'AMICO, S. LEONE (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nel sistema integrato di tutela*, Giappichelli, Torino, 2022, 297 ss. e in part. 306-310 sul rapporto tra l'art. 47 della Carta di Nizza e l'art. 19 TUE.

²⁹ Come osserva M. FERRI, *Il principio della res iudicata e l'effettività della tutela dei diritti garantiti dall'ordinamento dell'Unione: verso nuovi sviluppi di una antica questione?*, in questa *Rivista*, n. 2, 2022, 210, «[n]ell'ordinamento dell'Unione, questo obbligo assume una duplice configurazione. Esso non costituisce esclusivamente il contraltare del diritto soggettivo di cui i singoli sono titolari in forza dell'art. 47 della Carta, ma rappresenta altresì un obbligo che discende in capo agli Stati membri in forza dell'art. 19, par. 1, co. 2, TUE».

³⁰ Così, in particolare, Corte di giustizia UE, Grande Sezione, 24 giugno 2019, in causa C-619/18, *Commissione europea c. Polonia*, §§ 73 e 74 (questa giurisprudenza, più nel dettaglio, ha fatto leva sul principio di effettività della tutela giurisdizionale per accertare le violazioni della *rule of law*: per alcune considerazioni sul punto, tra i molti, cfr. P. MORI, *La questione del rispetto dello Stato di diritto in Polonia e in Ungheria: recenti sviluppi*, in *Federalismi*, n. 8, 2020, 166 ss.).

controversia³¹ e il loro inquadramento strutturale nell'organo³². Da un lato, le affermazioni della Corte sembrano ostacolare ogni tentativo ricostruttivo dell'autodichia in chiave giurisdizionale (come giudice speciale), giacché il carattere *interno* del foro desta un sospetto di parzialità inconciliabile con i principi di terzietà, imparzialità e indipendenza che connotano lo statuto costituzionale ed eurounitario di giudice³³. Dall'altro, c'è forse, tra le righe, un invito a una revisione critica, nel senso del suo allineamento con la Carta fondamentale, dell'idea – in sé – di giustizia “*domestica*”; di quale debba cioè essere, in coerenza con il dettato costituzionale, la consistenza dell'autodichia come ipotesi di ‘auto-giustizia’.

In questa direzione, un ripensamento dell'istituto sembra prospettabile in virtù del passaggio ove si definiscono «fisiologiche, in uno Stato di diritto, le “ingerenze” del potere giudiziario sull'attività di qualsiasi amministrazione»³⁴. Nello specifico, è da valutare se, valorizzando il carattere fisiologico di tali interferenze (congiuntamente all'esclusione della natura giurisdizionale, che sembra leggersi negli intendimenti della Corte), non si possa costruire, *de iure condendo*, l'autodichia come *rimedio amministrativo interno* all'organo – perciò

³¹ Essendo i fori domestici previsti e disciplinati con atti regolamentari di autonormazione dei singoli organi costituzionali, ossia da fonti interne di autocrinia. Per F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, n. 3, 1988, 491, il dato cruciale dei sistemi di autodichia resterebbe, a monte, proprio «il modo della loro nascita».

³² Tanto che, nel caso degli organismi di autodichia, inevitabilmente aleggerebbe «l'ombra dell'immedesimazione organica»: S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell'ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti Comparati*, 25 luglio 2019, 4.

³³ Per una disamina del significato specifico da attribuire ai principi di terzietà, imparzialità e indipendenza si rinvia a L. FERRARA, *Lezioni di giustizia amministrativa*, cit., 52 ss. In particolare, l'indipendenza (dagli altri poteri dello Stato) è requisito strutturale, che prescinde (precedendola) dall'instaurazione del processo, riguardando l'assenza di situazioni di sovraordinazione istituzionale o, più latamente, di condizionamenti politici tanto nei confronti dell'ordine giudiziario complessivamente inteso quanto del singolo organo giudicante. La terzietà, invece, concerne la persona del giudice, vista nel suo rapporto con le parti e con gli interessi di cui queste sono portatrici. L'imparzialità, infine «rappresenta la caratteristica essenziale del giudice, rileva nel concreto esercizio della funzione giurisdizionale, a partire quindi dall'instaurazione del rapporto processuale» e «postula (o impone) che il giudice proceda e decida comunque (malgrado, cioè, l'indipendenza e la terzietà) senza condizionamenti di qualsiasi tipo, che finiscano per sbilanciare la sua attività a favore di una delle parti» (*ivi*, 55). Parla di «“razionali” e “formali” correlazioni» tra i tre principi, visti come aspetti diversi della tutela della persona, A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia “non amministrativa” (Sonntagsgedanken)*, Giuffrè, Milano, 2005, 61.

³⁴ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del “*Considerato in diritto*”.

*domestico*³⁵ – che non impedisca il sindacato del giudiziario, ma si *aggiunga* a esso³⁶.

Tantopiù che la Consulta – nel contestare il quarto e ultimo argomento della Camera, vale a dire l'asserita analogia tra dipendenti e imprese aspiranti all'aggiudicazione di appalti³⁷ – rimarca³⁸ «con particolare enfasi» il «carattere eccezionale» dell'autodichia per le controversie con i dipendenti, a fronte della «grande regola» dello Stato di diritto³⁹. Sicché, conclude la Corte, estendere la deroga alle «imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto» determinerebbe «un sacrificio *sproporzionato* al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva [...] a carico di soggetti del tutto estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali»⁴⁰.

C'è però da chiedersi, alla luce di queste parole, se il richiamo al parametro della proporzionalità non possa portare a delle conseguenze anche in relazione alle controversie relative al personale, ove tale richiamo venga combinato con il riconoscimento del «carattere eccezionale» dell'autodichia⁴¹.

3. Ritorno al criterio funzionale, ma...

“Eccezione” è concetto di «notevole utilità per analizzare la condizione degli ordinamenti ispirati al modello dello Stato di diritto democratico», toccando «il problema delle interruzioni di “regolarità” nel funzionamento dello Stato»⁴². Portando avanti il ragionamento sopra introdotto, si tratta allora di verificare

³⁵ Sarebbe così possibile «concepire una giustizia non giurisdizionale» (A. PAJNO, *I ricorsi amministrativi tradizionali. Una prospettiva non tradizionale*, in G. FALCON, B. MARCHETTI (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, 114) da parte di organi amministrativi collocati in seno agli organi costituzionali (e, per questo, “domestici”). D'altronde, soltanto in una siffatta accezione pare immaginabile un'auto-giustizia in cui la funzione decisoria si espliciti pur sempre nell'ottica della *tutela soggettiva del ricorrente*.

³⁶ Per una simile costruzione si veda, se si vuole, V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, cit., *passim* e in part. 271 ss. e 357 ss.

³⁷ Analogia motivata dalla Camera sostenendo che anche i lavori e servizi oggetto di procedure di appalto «risulterebbero essenziali per il buon funzionamento dell'organo costituzionale» (C. cost., n. 65/2024, pt. 4.2 del “*Considerato in diritto*”, dove sono ripercorse le argomentazioni della Camera).

³⁸ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*”, da cui sono tratti i successivi virgolettati.

³⁹ Per uno studio recente sulla consistenza dello Stato (costituzionale) di diritto in Italia si veda lo studio predisposto dal Servizio Ricerca del Parlamento europeo (EPRS), *Lo Stato di diritto, una prospettiva di diritto comparato. Italia*, studio a cura di M. Luciani, Bruxelles, Unione europea, 2023, all'indirizzo: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU\(2023\)745682](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_STU(2023)745682).

⁴⁰ È ancora il pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*” (corsivo nostro).

⁴¹ O, meglio, della sua odierna configurazione come rimedio esclusivo, preclusivo dell'accesso al giudice comune (al giudice *tout court*, se si sposa l'idea che la sentenza n. 65 abbia escluso ogni possibilità ricostruttiva dell'autodichia come giudice speciale).

⁴² V. SATTA, *Eccezione, emergenza, democrazia*, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, 64.

quando sia *proporzionata* l'interruzione di regolarità nel funzionamento dello Stato (di diritto) rappresentata dall'*eccezione autodichia*.

Secondo la Corte costituzionale, come anticipato, solo per le controversie concernenti i dipendenti «il mantenimento della tradizionale giurisdizione domestica degli organi costituzionali» non sarebbe in contrasto con la Costituzione, «*in quanto necessario per garantire la tutela dell'indipendenza dell'organo e il libero ed efficiente esercizio delle sue funzioni costituzionali*»⁴³.

Dunque, il criterio prescelto per giustificare l'autodichia come “eccezione proporzionata” – nel caso delle controversie con il personale – sarebbe la strumentalità alle esigenze di autonomia della struttura organizzativa dell'organo, in applicazione della logica funzionalistica che era stata affermata da C. cost., n. 120/2014⁴⁴.

Viceversa, per la Corte, estendere «tale deroga oltre la sfera dei soggetti “interni” (o aspiranti tali) agli organi costituzionali, sino a comprendere le imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto bandito dagli organi stessi, comporterebbe un sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva»⁴⁵. Sembra però che in queste parole si possa rinvenire un'antinomia indicativa di un “punto cieco” dell'istituto dell'autodichia⁴⁶, giacché tale

⁴³ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.3 del “*Considerato in diritto*” (corsivo nostro).

⁴⁴ Nella parte in cui tale pronuncia aveva limitato la sfera oggettiva di applicazione dell'autodichia alle sole ipotesi in cui esistesse un nesso con la garanzia delle “funzioni primarie” (strettamente politiche) dell'organo costituzionale. La sentenza n. 120/2014 aveva più esattamente ricompreso nell'area dell'autonomia le sole «vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie», distinguendole da quelle vicende e quei rapporti per i quali, non inerendo essi alle funzioni primarie, «deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti» (pt. 4.3 e 4.4 del “*Considerato in diritto*”). La pronuncia (sebbene poi contraddetta dagli approdi successivi della medesima Corte, nella pronuncia n. 262/2017) era stata salutata dalla dottrina come idonea a mettere in discussione il dogma dell'autodichia degli organi costituzionali, manifestando «una diffusa volontà contraria alla [...] conservazione [dell'autodichia] nel nostro sistema»: M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in questa *Rivista*, n. 2, 2015, 2. Nel medesimo senso, tra gli altri: L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018, 214 ss., ove l'A. fa riferimento a un «notevole elemento di innovazione» introdotto da C. cost., n. 120/2014; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014, in part. 676, ove la sentenza n. 120/2014 è qualificata come un «tentativo di “aggiornamento”» della giurisprudenza della Corte sullo statuto di autonomia delle Camere.

⁴⁵ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*”; si tratta del passaggio citato nel testo, in chiusura del paragrafo precedente (cfr. *supra*, § 2).

⁴⁶ Traendo spunto da J. CERCAS, *Il punto cieco*, trad. it. a cura di B. Arpina, Ugo Guanda Editore, Milano, 2016, il quale utilizza l'idea di “punto cieco” per descrivere la peculiarità di quei romanzi che si caratterizzano per «un punto attraverso il quale non è possibile vedere nulla [ma] è proprio attraverso quel punto cieco che, in pratica, questi romanzi vedono» (*ivi*, 21); il “punto cieco” consisterebbe cioè in un'«ambiguità centrale», che consente però di «illuminare» e «alimentare di senso» il romanzo (*ivi*, 84). In questa prospettiva, l'antinomia nelle argomentazioni della Corte rivelerebbe un “punto cieco” perché permetterebbe di cogliere «un'ambiguità centrale» dell'autodichia, un elemento di

ultima affermazione, che il giudice costituzionale introduce come del tutto consequenziale alla statuizione precedente (orientata al criterio funzionale), appare in realtà contraddirla, svelando in definitiva la debolezza dell'autodichia *anche* rispetto ai dipendenti.

Difatti, è anzitutto da domandarsi quale differenza possa mai esservi – nella prospettiva funzionalistica – tra i soggetti che concorrano per aggiudicarsi un appalto e gli «aspiranti» dipendenti, ossia chi partecipi a una procedura concorsuale con l'ambizione di ottenere una posizione di lavoro dipendente. Questi ultimi soggetti, infatti, sono a tutti gli effetti “terzi”, almeno sino al superamento della selezione e l'instaurazione del rapporto di impiego⁴⁷.

È già la Corte, nel parlare di «soggetti “interni” (o aspiranti tali) agli organi costituzionali», ad ammettere implicitamente – per il fatto stesso di distinguere tra le due ipotesi, utilizzando la disgiuntiva “o” – che gli «aspiranti» non siano (se non in potenza) «soggetti “interni”» e debbano dunque essere considerati “esterni”; del tutto analogamente a chi miri all'aggiudicazione di un appalto.

Non si capisce pertanto perché nel caso degli aspiranti dipendenti debba essere precluso l'accesso al giudice comune, invece ammesso – in nome del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva – per i partecipanti a una procedura di appalto.

Non solo. La criticità, invero, non si arresta agli “aspiranti” dipendenti, concernendo altresì le considerazioni svolte dal giudice delle leggi a proposito dei dipendenti *tout court*.

Come visto, la Corte costituzionale ammette la deroga rappresentata dall'autodichia rispetto all'accesso al giudice limitatamente alla sfera dei dipendenti in quanto «soggetti “interni”». Per questa via, si finisce per trasformare il rapporto di lavoro in una relazione funzionale tra il dipendente e l'amministrazione costituzionale, presumendosi la compartecipazione del primo all'attività pubblica della seconda, anziché ravvisarsi, come dovrebbe logicamente essere, la formale instaurazione di un rapporto d'impiego. In sostanza, qualificando i dipendenti come soggetti *presuntivamente* interni, si finisce, di fatto, per negare l'esistenza stessa del rapporto (di lavoro), che caratterizza i dipendenti medesimi. Rapporto che, in quanto tale, dovrebbe essere azionabile davanti al giudice.

Per non considerare – la questione è determinante e merita pertanto un più ampio approfondimento⁴⁸ – che, seguendo il criterio funzionale, pure il

criticità attraverso il quale (provare a) ‘vedere’, per cercare una nuova sistemazione dell'istituto e «alimentar[lo] di senso», nel prisma dello Stato costituzionale di diritto.

⁴⁷ Parla espressamente di «terzi aspiranti [dipendenti] per effetto della partecipazione a concorsi» R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 120 (ma v. anche, nello stesso senso, 122, 123, 129).

⁴⁸ Cfr. l'analisi svolta di seguito, §§ 4 e 5.

dipendente è in realtà “terzo” rispetto al «libero ed efficiente esercizio delle [...] funzioni costituzionali» dell’organo.

Per corroborare una simile affermazione, appare utile riflettere, nelle pagine che seguono, sul rapporto tra autonomia e legalità-giurisdizione (con riguardo alla tutela dei dipendenti)

4. La non necessarietà di un bilanciamento tra autonomia e legalità-giurisdizione (I): premessa sui contenuti dell’autonomia degli organi costituzionali

Esplicitiamo la questione che è necessario verificare: può una controversia avente come oggetto il rapporto di lavoro con i dipendenti compromettere il modo in cui ciascuna Camera, la Presidenza della Repubblica o la Consulta esercitano autonomamente le proprie attribuzioni?

L’accertamento della soluzione da dare al problema richiede di analizzare partitamente in cosa consista l’autonomia degli organi costituzionali⁴⁹; se vi sia un fattore di rischio che giustifichi la deroga al diritto comune rappresentata dall’autodichia, quale “eccezione proporzionata”⁵⁰; come, alla luce di tali elementi, debba essere (ri)vista la posizione (di soggetti di diritto) degli organi costituzionali all’interno dell’ordinamento generale, in rapporto ai principi di tutela delle posizioni giuridiche soggettive desumibili dalla Costituzione⁵¹.

Quanto ai contenuti dell’autonomia degli organi costituzionali, essa «significa, anzitutto, potestà dell’organo costituzionale di produrre norme relative al proprio funzionamento»⁵², norme che assumono il *nomen iuris* di «regolamenti»⁵³. Nella prassi degli organi costituzionali, gli atti regolamentari che essi emanano si distinguono per la verità in due tipi⁵⁴: un primo tipo – cui si inscrivono i regolamenti delle Camere relativi al procedimento di formazione della legge e quelli della Corte costituzionale sulla disciplina dei procedimenti davanti a sé – è esclusivo dei predetti organi in quanto specificatamente legato alle rispettive funzioni costituzionali; un secondo tipo, comune a tutti gli organi

⁴⁹ Questione alla quale è dedicato il presente paragrafo.

⁵⁰ *Infra*, § 5.

⁵¹ Su cui si vedano le considerazioni che saranno svolte in sede conclusiva: *infra*, § 7.

⁵² C. cost., n. 65/2024, pt. 4.1 del “*Considerato in diritto*”.

⁵³ Sul tema, ci si limita qui a richiamare, per tutti: C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964, 34 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1967, 10 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L’ordinamento costituzionale italiano*, vol. II, Cedam, Padova, 1993, 140 ss. sui regolamenti in generale, e soprattutto 156 ss. circa i regolamenti adottati dal Presidente della Repubblica, dalle Camere e dalla Corte costituzionale. Per uno studio recente specificatamente dedicato ai regolamenti parlamentari v. G. STEGHER, *Regolamenti parlamentari: natura e funzioni. Una prospettiva di analisi comparata*, Giappichelli, Torino, 2023.

⁵⁴ Sulla distinzione v. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del Codice civile*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 1977, 405 ss.

dotati di autonomia⁵⁵, afferisce invece alla categoria dei «regolamenti di organizzazione»⁵⁶, con cui si disciplinano l'ordinamento degli uffici e dei servizi, l'amministrazione delle dotazioni, nonché – per quanto qui di interesse – lo stato giuridico ed economico del personale, con possibilità di derogare alla disciplina normativa che regola l'attività organizzativa e amministrativa degli altri organi dello Stato, «ma sempre nel pieno rispetto dei principi costituzionali»⁵⁷.

Ebbene, se si riflette su quale sia la potestà di autoregolazione *riservata* dalla Costituzione agli organi costituzionali, viene in rilievo la (sola) competenza ad approvare le norme che disciplinano la dialettica fra i soggetti che compongono l'organo e il modo in cui esso organizza le funzioni primarie attribuite in Costituzione⁵⁸ (ossia esclusivamente la prima tipologia di regolamenti sopra richiamata). Con riguardo alle Camere, C. cost., 28 novembre 2022, n. 237⁵⁹ ha espressamente statuito che la riserva di regolamento assume «carattere infettabile soltanto in materia di procedimento legislativo»⁶⁰ e pure in dottrina è pacifico che l'autonomia riconosciuta *ex art. 64 Cost.* serve a garantire «le modalità attraverso le quali si snoda il confronto-scontro tra maggioranza e opposizione»⁶¹. Il che rappresenta, per l'appunto, il meccanismo alla base del

⁵⁵ Secondo A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996, 72, esisterebbe un «autonomo potere regolamentare» comune a ogni organo, «a maggior ragione se collegiale e costituzionale».

⁵⁶ Su cui N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973, 185 ss.

⁵⁷ Così N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice «indipendente ed imparziale» del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti* (1979), ora in ID., *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Giuffrè, Milano, 2010, 206 s.

⁵⁸ Riflette in questi termini G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, cit., 8.

⁵⁹ Su cui: F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare (osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 237 del 2022)*, in *Consulta online*, n. 1, 2023, 137 ss.; A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari "minori" e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata. Osservazioni a margine di Corte cost., 28 novembre 2022, n. 237*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2, 2023, 233 ss.; N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos*, n. 1, 2023, 1 ss.; E. GIANFRANCESCO, *"Vorrei e non vorrei". La Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2022, 2696 ss.; L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, *ivi*, 2705 ss.

⁶⁰ C. cost., n. 237/2022, pt. 5.2.3 del "Considerato in diritto". Il giudice delle leggi appare perciò inequivocabile nel riconoscere che la riserva di regolamento copre solamente la disciplina delle funzioni primarie.

⁶¹ Così P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Giappichelli, Torino, 2012, 170. D'altronde, come nota F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., 2099 «il comma 1 dell'art. 64 Cost. prevede semplicemente che ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti», mentre i commi successivi riguardano le

processo di adozione delle leggi, di elaborazione di un indirizzo politico autonomo e di mediazione tra gli interessi sostenuti dalle forze politiche di maggioranza e d'opposizione, in cui si sostanzia il ruolo costituzionale del Parlamento. Ancora, per la Presidenza della Repubblica è ricorrente l'affermazione che l'autonomia regolamentare del Segretariato generale sia preordinata ad assicurare «che il Presidente della Repubblica eserciti le sue funzioni [costituzionali] in piena autonomia rispetto agli altri poteri dello Stato»⁶². Per la Corte costituzionale, infine, si ritiene che a essa competa, in sede di autonormazione, «la disciplina delle proprie *funzioni*»⁶³, esplicative del ruolo costituzionale dell'organo.

Al contrario, quanto non concerna l'autoregolamentazione delle funzioni primarie⁶⁴ esulerebbe dalla sfera “riservata” dei regolamenti degli organi costituzionali e – pur potendo comunque essere disciplinato da tali fonti – non godrebbe della protezione dell'insindacabilità che a esse si attribuisce, come garanzia finalizzata al corretto svolgimento del ruolo istituzionale degli organi in parola.

In breve, si dovrebbero tenere distinte le regole riguardanti l'adempimento delle funzioni costituzionali dell'organo, radicate nel concetto stesso di autonomia, da quelle regole che, invece, non toccando siffatto ambito, coinvolgono posizioni giuridiche di soggetti “terzi”. Con la precisazione che, se il parametro da prendere a riferimento è lo svolgimento delle funzioni costituzionali primarie – come sembra confermato da C. cost., n. 65/2024 –, tra questi ultimi

sedute, le deliberazioni, la partecipazione dei membri del Governo alle sedute, cioè aspetti del funzionamento di ciascuna Camera. Pertanto, «[i]n una visione sistematica il primo comma non può avere un oggetto diverso e più ampio: il regolamento deve riguardare il funzionamento delle Camere e, in particolare, il procedimento legislativo».

⁶² P. CARETTI, U. DE SIERVO, *op. cit.*, 235. Le «funzioni» menzionate sono quelle esplicative del ruolo del Presidente della Repubblica quale organo di equilibrio istituzionale e di garanzia dell'attuazione e del pieno rispetto delle disposizioni costituzionali, rappresentativo dell'unità dello Stato *ex art. 87 Cost.*

⁶³ A. SPADARO, *Sulla razionalizzazione del potere di autonormazione*, cit., 74. Non è questa la sede per affrontare il tema dell'eventuale copertura costituzionale della l. n. 87 del 1953, la quale – all'art. 14, c. 1, e all'art. 22, ultimo comma – fonda la potestà regolamentare della Corte costituzionale. Ai sensi di tale legge, l'esercizio delle funzioni della Corte è disciplinato con un suo «regolamento» (art. 14, c. 1), mentre il procedimento presso di essa (salvo quello d'accusa) è regolato dalle norme che si applicano per la procedura innanzi al Consiglio di Stato, cui «possono» aggiungersi (ai sensi dell'art. 22, sempre della l. n. 87/1953) delle «norme integrative» che, comunque, dovrebbero anch'esse essere disposte dalla Corte nel proprio regolamento (ancorché la Corte costituzionale abbia poi, nella pratica, adottato norme integrative “esterne” al regolamento generale).

⁶⁴ Ovverosia i casi in cui «[n]on sono in gioco i processi di indirizzo politico, non si tocca l'equilibrio fra i poteri dello Stato; si tratta di regolare questioni che in gran parte sono comuni ad altre pubbliche amministrazioni: il rapporto tra gli uffici, il regime di impiego dei dipendenti, la materia disciplinare, i rimedi avverso atti amministrativi dei quali si contesta la legittimità, etc.»: M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam, Padova, 1999, 282.

soggetti andrebbero ricompresi anche i dipendenti⁶⁵, che «non sono componenti dell'organo e che nel suo funzionamento sono coinvolti solo con l'esteriorità propria del mezzo»⁶⁶.

L'applicazione del criterio funzionale imporrebbe cioè di superare l'(apparente) unitarietà che la forma dell'atto conferisce alle norme regolamentari degli organi costituzionali, differenziando le norme in questione a seconda che sia individuabile, o meno, un nesso con l'esercizio delle funzioni costituzionali primarie ed escludendo dalle guarentigie radicate nell'autonomia quelle norme che, pur presentando la forma giuridica di regolamento interno, non manifestino tale nesso.

In questo modo, non sarebbe più possibile ricondurre alla sfera dell'autonomia costituzionale riservata anche la regolamentazione dei rapporti di impiego, ascrivendola acriticamente nel plesso indifferenziato degli *interna corporis acta*⁶⁷. Plesso in riferimento al quale, peraltro, C. cost., n. 65/2024 ha introdotto un'importante novità (che si inserisce perfettamente nelle considerazioni finora condotte), ammettendo che gli organi costituzionali esercitino poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, altresì in ambiti in cui non spetti loro alcun potere di autodichia⁶⁸. A conferma che non tutti i regolamenti interni debbono essere sottratti al sindacato giurisdizionale esterno, potendo esistere norme poste per via regolamentare non rientranti nel regime di autodichia.

5. La non necessarietà di un bilanciamento tra autonomia e legalità-giurisdizione (II): l'inesistenza di ragioni di pericolo per l'autonomia derivanti dal sindacato del giudice comune

Secondo quanto sin qui visto, la disciplina dei rapporti di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali non rientrerebbe nella sfera insindacabile dell'autonomia riservata a tali organi. Ma vi è di più. Passando ad analizzare l'ulteriore

⁶⁵ Potendosi ritenere che l'attività degli organi costituzionali inerente ai rapporti di lavoro con i rispettivi dipendenti, «concernendo propriamente una funzione amministrativa esercitata sulla base di un potere organizzatorio comune a tutti gli organi amministrativi, *non* impinga in alcun modo nella sfera di quei poteri specificamente attribuiti a ciascun organo costituzionale in relazione alle funzioni istituzionali peculiarmente affidategli dalla Costituzione»: G. GARRONE, *Commento all'art. 26 del T.U.C.S.*, Sez. II, in A. ROMANO (a cura di), *Commentario breve alle leggi sulla giustizia amministrativa*, Cedam, Padova, 2001, 307.

⁶⁶ G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, cit., 8.

⁶⁷ Per un inquadramento della teoria degli *interna corporis* G.G. FLORIDIA, F. SORRENTINO, *Interna corporis*, in *Enc. giur.*, XVII, Ist. enc. it. Treccani, Roma, 1989, 1 ss., cui si rinvia anche per i riferimenti di dottrina ivi indicati.

⁶⁸ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.4 del "*Considerato in diritto*", su cui si vedano le osservazioni che saranno svolte più diffusamente nel prosieguo, al § 6 (e, dal punto di vista delle conseguenze sul sistema delle fonti, al § 7).

questione sopra prospettata – l'esistenza di un fattore di pericolo che giustifichi la deroga al diritto comune rappresentata dall'autodichia – neppure può dirsi sussistente alcun rischio per l'autonomia dell'organo nell'ipotesi in cui una controversia concernente i rapporti in questione sia sottoposta al sindacato del giudice comune.

A ben vedere, non sembra affatto che il potere riconosciuto agli organi costituzionali di definire con proprie norme le modalità con le quali è selezionato, disciplinato, organizzato e gestito il personale differisca in maniera significativa dal potere, spettante a qualsiasi datore di lavoro, di organizzare la propria attività e dirigere i dipendenti⁶⁹; potere che pacificamente si colloca su un piano diverso da quello relativo ai rapporti contrattuali conclusi dal datore di lavoro per avvalersi dell'altrui collaborazione e ai diritti derivanti dai contratti stessi.

Proseguendo il raffronto, non si comprende per quale ragione quella medesima distinzione tra l'autonomia esplicantesi nella scelta delle modalità di selezione, disciplina, organizzazione e gestione del personale, da un lato, e il rispetto dei rapporti contrattuali con i dipendenti, dall'altro, non possa predicarsi anche per gli organi costituzionali. L'eventuale sindacato del giudice comune avente come oggetto i rapporti sorgenti dal contratto di lavoro tra le amministrazioni costituzionali e i relativi dipendenti non avrebbe infatti alcuna inerenza con il distinto profilo dell'autonomia degli organi stessi, che non potrebbe esserne intaccata o lesa⁷⁰.

⁶⁹ Sulla natura del potere, è ormai condiviso il principio per il quale la scelta del regime giuridico – pubblico o privato – del potere di organizzazione del lavoro è un dato essenzialmente storico: in tal senso, per tutti, M.S. GIANNINI, *Impiego pubblico (profili storici e teorici)*, in *Enc. dir.*, XX, Giuffrè, Milano, 1970, 293 ss., e M. RUSCIANO, *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978. Sull'identità di contenuti del potere di organizzazione del datore di lavoro (pubblico e privato) v. A. PIOGGIA, *Organizzazione dei pubblici uffici e poteri della dirigenza pubblica nella legislazione e nella giurisprudenza*, in *Working papers Libertà, lavoro e sicurezza sociale*, n. 11, 2012, 9, per la quale «non v'è dubbio che la capacità organizzativa [del datore di lavoro pubblico] completi quella di gestione del personale», venendo in gioco i «tipici ambiti della cosiddetta managerialità, e questo spiega anche il senso della qualificazione privatistica della decisione dirigenziale che li riguarda». È indicativo, in proposito, il richiamo al potere (oltre che alla capacità) del datore di lavoro privato nell'organizzazione degli uffici e nella gestione del personale, operato dalla legge con cui è stata attuata la privatizzazione del pubblico impiego (art. 4, d.lgs. n. 80/1998, che ha riformulato l'art. 4 del d.lgs. n. 29/1993; il testo è oggi riprodotto all'art. 5 del d.lgs. n. 165/2001). In tema, v. C. SPINELLI, *Il datore di lavoro pubblico. Autonomia organizzativa e poteri del dirigente*, Cacucci, Bari, 2012 e P. MONDA, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Giappichelli, Torino, 2016, 114 ss.

⁷⁰ Secondo quanto rilevato da F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., 2100, infatti, «[l]a disciplina della organizzazione interna di qualsiasi organismo, sia pubblico sia privato [...], può riguardare, volendole riconoscere la maggiore estensione possibile, oggetti di diritto sostanziale, giammai profili giurisdizionali e processuali». Ritiene che «una distinzione di massima andrebbe almeno fatta tra gli atti di programmazione e organizzazione delle strutture interne [...] e i procedimenti puntuali concernenti il rapporto di lavoro», escludendo che il sindacato su questi ultimi possa incidere sull'autonomia dell'organo costituzionale, A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 113.

In fondo, il giudice sarebbe chiamato solo ad accertare l'osservanza degli accordi sottoscritti dalle parti del rapporto, rimanendogli precluso qualsiasi sindacato sull'autonomia dell'organo costituzionale, così come, a livello generale, gli è precluso di sindacare la decisione organizzativa del datore di lavoro⁷¹. Le regole che definiscono le modalità con le quali è selezionato, disciplinato, organizzato e gestito il personale rappresenterebbero solo la 'cornice' normativa nel cui rispetto può legittimamente esercitarsi l'attività contrattuale delle parti⁷², ma nei loro contenuti – ovverosia nel merito – resterebbero senz'altro sottratte al sindacato giurisdizionale, così come lo spazio dell'autonomia normativa e organizzativa che in esse si esplica⁷³.

Insomma, i giudici comuni (ordinario e amministrativo) non potrebbero in ogni caso superare il limite della verifica, in modo imparziale, della legittimità degli atti e dei comportamenti degli organi costituzionali, essendo loro impedita qualsiasi valutazione di merito. Sulla base di questi «dati incontrovertibili»⁷⁴, non sembra che nella funzione meramente applicativa svolta dal giudice dell'ordinamento generale si scorga un pericolo – neppure potenziale – per l'autonomia dell'organo.

Viene così contraddetta l'affermazione – propria dell'impostazione tradizionale e ribadita dalla pronuncia che qui si commenta – secondo cui, nel caso dei rapporti di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali, la preclusione della tutela giurisdizionale dinanzi a un giudice dell'ordinamento generale sarebbe un'*eccezione proporzionata*, funzionale all'autonomia dell'organo.

⁷¹ Nota che «[l]a decisione del datore di lavoro resta [...] pur sempre configurata come espressione di autonomia», rilevando che «la decisione assunta [dal datore di lavoro] in regime di autonomia viene esaminata in sede giurisdizionale essenzialmente nei suoi limiti esterni», poiché il giudice «assume il punto di vista del diritto e tende a ricostruire la dimensione di questo individuando in tale modo i limiti del potere che esso fronteggia» A. PIOGGIA, *Funzione amministrativa e giudice del lavoro*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 2, 2007, 410.

⁷² Volendo esemplificare, se nella regolamentazione interna si stabilisce che il lavoratore possa essere trasferito solamente per comprovate ragioni tecniche, organizzative o produttive, l'autonomia del datore di lavoro risulta circoscritta dalla sussistenza di tali ragioni. Oltre quei limiti, il potere di trasferire non potrà espandersi senza violare il contrapposto diritto del lavoratore.

⁷³ Questa impostazione valorizza la diversa forma giuridica che assume l'azione dell'organo costituzionale quando esso opera nell'esercizio delle proprie funzioni istituzionali (riconguibili a un potere politico-costituzionale) e quando invece organizza e gestisce il proprio personale con i poteri e le capacità di un qualsiasi datore di lavoro. Merita osservare, ai presenti fini, che, nel caso dell'esercizio, da parte dell'organo, dei poteri datoriali, il riconoscimento all'amministrazione costituzionale di siffatti poteri non trova ragione nell'esigenza di garantire finalità pubbliche specifiche. Tant'è che i poteri in questione non differiscono da quelli che l'ordinamento attribuisce (in termini di autonomia) anche ai datori di lavoro privati.

⁷⁴ Come li definisce F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., 2100.

6. La possibilità per gli organi costituzionali di esercitare poteri di autonormazione anche in ambiti sottratti all'autodichia: il binomio autonomia (normativa) - autodichia come «mero criterio di massima»

Della sentenza n. 65/2024 resta da analizzare un ultimo passaggio, a sua volta introduttivo di elementi dirompenti rispetto al criterio funzionale consistente nella verifica della strumentalità dell'autodichia alle esigenze (di autonomia) della struttura organizzativa dell'organo.

Il punto, che merita considerazione, è il 4.4 del “*Considerato in diritto*”, in cui la «corrispondenza tra autonomia e autodichia» è definita un «mero criterio di massima», «potendo gli organi costituzionali esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti – come l'affidamento di appalti pubblici – rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia». Ciò, in particolare, con riferimento a «esigenze di rilievo organizzativo» che richiedano regole «più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del *modus operandi* del singolo organo costituzionale. Regole la cui interpretazione e applicazione resterà così affidata alla stessa giurisdizione amministrativa»⁷⁵.

Sotto questa angolazione, la Corte legittima quanto previsto all'art. 224 del nuovo Codice appalti⁷⁶, il cui comma 7 stabilisce che gli organi costituzionali adeguino «i propri ordinamenti» ai principi e criteri di cui al Codice stesso, «nell'ambito della propria autonomia organizzativa e delle prerogative ad essi costituzionalmente riconosciute»⁷⁷.

⁷⁵ Gli organi costituzionali potranno, così, introdurre, per via regolamentare, le misure che ritengono più appropriate per le proprie esigenze organizzative (e sempre che «non sussistano vincoli discendenti dal diritto dell'Unione europea o dai principi costituzionali»: C. cost., n. 65/2024, pt. 4.4 del “*Considerato in diritto*”). Peraltro, come osserva A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 185, parlando di misure “*tailor made*”, «[q]uesto tipo di discipline speciali è già contemplato dall'ordinamento in alcuni peculiari casi (ad esempio, esiste una disciplina *ad hoc* per l'affidamento dei contratti pubblici da parte delle ambasciate italiane all'estero). L'importante è che la legittimità di questa disciplina interna possa essere passata al vaglio da parte del giudice amministrativo nazionale (per la compatibilità con i principi della materia) e, quindi, non possa risultare esente da un controllo giurisdizionale di un giudice esterno».

⁷⁶ D.lgs. 31 marzo 2023, n. 36, “*Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici*”.

⁷⁷ Una previsione di analogo tenore, invero, figurava già nella previgente disciplina in materia di appalti. Difatti, nella legge delega 28 gennaio 2016, n. 11 al vecchio Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50) l'art. 1, c. 7 faceva salva l'autonomia degli organi costituzionali, lasciando aperti dei margini per la potestà normativa degli stessi (prevedendo che gli organi costituzionali «stabil[essero] nei propri ordinamenti modalità attuative dei principi e criteri direttivi»). A ben vedere, questa possibilità rappresentava uno «strappo» rispetto alle statuizioni di C. cost., n. 262/2017, che – nell'individuare la fonte legittimante dell'autodichia nell'autonomia normativa – aveva escluso le procedure di appalto dal perimetro applicativo della giustizia domestica sull'assunto che esse non investissero l'autonomia normativa degli organi costituzionali, riguardando una materia regolamentata dalla normativa statale ed eurounitaria. Questo profilo di potenziale incoerenza è stato corretto da C. cost., n. 65/2024, che ha sancito il superamento della corrispondenza biunivoca autonomia normativa - autodichia, affermata nel 2017. Questo criterio della corrispondenza autodichia - autonormazione,

Entra in crisi, quindi, quella corrispondenza tra autonormazione e autodichia che era stata affermata da C. cost., n. 262/2017⁷⁸, allorché si era ritenuto che l'autonomia dell'organo, espressa primariamente mediante l'esercizio di potestà di autoregolamentazione, implicasse sempre la riserva all'autodichia – con esclusione del ricorso al giudice esterno – dell'interpretazione e applicazione delle norme regolamentari autoprodotte.

All'opposto, si riconosce adesso che l'autonomia dell'organo è (per intero) assicurata mediante il potere di dettare norme di organizzazione e che l'esistenza di spazi di autonomia regolamentare non comporta affatto un limite al diritto *ex art. 24 Cost.* di ricorrere alla funzione giurisdizionale comune. Delle norme poste in autonomia dall'organo, infine, può conoscere anche il giudice esterno (nel caso di specie, il giudice amministrativo).

La Corte costituzionale, in questo, supera il suo precedente del 2017, con uno slancio le cui ricadute andranno misurate in base alle future pronunce sul tema. Se, rispetto alla sentenza n. 262/2017, è opportunamente confermata l'esclusione dell'autodichia nei confronti dei terzi, o meglio dei soggetti «estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali»⁷⁹, la «particolare enfasi»⁸⁰ con cui è rimarcato il carattere eccezionale dell'autodichia sollecita un'ulteriore suggestione, a proposito dei prossimi svolgimenti della giustizia domestica, in linea con l'applicazione del criterio funzionale.

Infatti, una volta rilevato che per assicurare – funzionalmente – l'autonomia della struttura organizzativa degli organi costituzionali è sufficiente la capacità dell'organo di autonormarsi, senza necessità di sistemi di autodichia, sembra difficile che la qualifica dei dipendenti come soggetti “non estranei” a quella stessa struttura organizzativa (qualifica peraltro criticabile⁸¹) potrà ancora essere un argomento sufficiente per precluderne ogni tutela davanti al giudice comune.

peraltro (oltre a entrare in crisi già con riferimento alla materia degli appalti, eletta a caso esemplare di esclusione della giustizia domestica, come detto) destava molteplici problematiche e incertezze applicative, portando a un «assetto di poteri a geometria variabile», potenzialmente in grado «di sottrarre alla legge, e alla giurisdizione, qualsiasi fattispecie che gli organi costituzionali in un dato momento storico [avessero considerato] “sensibile”»: M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio*, cit., 2842.

⁷⁸ In cui l'ambito applicativo dell'autodichia era stato definito in base a un “taglio verticale” tra le relazioni organizzative interne – oggetto della potestà di autonormazione dell'organo (autocrazia) e, conseguentemente, di autodichia – e quelle esterne, escluse dalla potestà regolamentare e, parallelamente, dal regime di giustizia domestica. In questo senso, come notato da A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in questa *Rivista*, n. 1, 2020, 142, l'autodichia, nella sentenza n. 262/2017 era passata «dall'essere un problema “paragiurisdizionale” ad uno “paranormativo”».

⁷⁹ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*”.

⁸⁰ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del “*Considerato in diritto*”.

⁸¹ Alla luce dei dati emersi *supra*, §§ 3, 4 e 5.

7. Qualche conclusione sulle prospettive *futuribili* dell'autodichia: le ricadute applicative della pronuncia n. 65/2024 dal punto di vista del sistema delle fonti e del rapporto tra autonomia degli organi costituzionali e tutela delle situazioni giuridiche soggettive

Tirando le fila del ragionamento svolto, viene da pensare che all'esito della sentenza n. 65/2024 il dibattito sulla giustizia domestica risulti arricchito di molti elementi su cui ulteriormente riflettere, nell'ottica del superamento dell'autodichia come rimedio esclusivo, preclusivo dell'accesso al giudice comune⁸², e, di conseguenza, della specialità (*eccezionalità*) dei sistemi interni degli organi costituzionali. In questo senso depongono almeno due considerazioni.

In primo luogo, la pronuncia ha giustificato la tradizionale esclusione dell'accesso alla tutela giurisdizionale rappresentata dall'autodichia sui dipendenti (o aspiranti tali) solamente in quanto regime "eccezionale", rinviando a un parametro, quello del carattere proporzionato del sacrificio imposto alla tutela delle situazioni giuridiche soggettive, che non solo non è soddisfatto per i terzi⁸³ (come la Corte ha espressamente affermato)⁸⁴, ma in realtà – ove si vogliono trarre tutte le conseguenze della riflessione sulla proporzionalità – non sembra esserlo neppure, per le ragioni illustrate⁸⁵, nel caso dei dipendenti.

In secondo luogo, dal punto di vista del sistema delle fonti, un passo importante è stato compiuto verso il superamento dell'«antico feticcio»⁸⁶ della

⁸² Invero, come osserva R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 131, quello della sentenza n. 65 sarebbe stato un approdo «inevitabile», giacché «le dinamiche di una economia aperta e l'esigenza di garanzia dei diritti individuali *pleno iure* di per sé non consentono oltre misura la preservazione di "zone franche" sottratte ai controlli costituzionali ed ai rimedi giurisdizionali ordinari».

⁸³ Tra cui, a ben vedere, andrebbero più correttamente inseriti non solo i partecipanti alle procedure di appalto, ma pure gli aspiranti dipendenti (cfr. *supra*, § 3).

⁸⁴ C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del "Considerato in diritto".

⁸⁵ *Supra*, §§ 3, 4 e 5.

⁸⁶ Secondo la terminologia di P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio, (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. cost.*, n. 4, 1959, 240 ss., il quale evidenziava come, prima della sentenza n. 9/1959, il «feticcio» degli *interna corporis* sembrasse «intoccabile» (*ivi*, 240). Più nel dettaglio, con la pronuncia n. 9/1959 era stato riconosciuto che il sindacato della Consulta sul procedimento di formazione della legge non fosse in contrasto con i tradizionali principi di autonomia e indipendenza delle Camere. Si legge infatti nella motivazione che «[l]a posizione costituzionale di indipendenza delle Camere non implica [...] l'assoluta insindacabilità, da parte di qualsiasi altro organo dello Stato, del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati» (pt. 5 del "Considerato in diritto"). Epperò, siffatto arresto giurisprudenziale non ha trovato, nel dibattito dottrinale e nell'ulteriore giurisprudenza della stessa Corte, «quegli sviluppi che pur sarebbe stato legittimo attendersi, e che avrebbero dovuto concretizzarsi in un ripensamento di tutta la materia degli *interna corporis*, [e] del sottofondo ideologico che l'aveva ispirata» (N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, cit., 134). In merito al "sottofondo ideologico" in questione, può osservarsi che la nozione stessa di "*interna corporis*" tradisce una – non tramontata – concezione rigida della separazione dei poteri (intesi come altrettanti corpi sovrani, veri e propri ordinamenti a sé), che

insindacabilità degli *interna corporis acta*. Il riconoscimento, operato dalla Corte, della potestà per gli organi costituzionali di autonormazione sugli appalti, quale materia sottoposta al sindacato del giudice amministrativo (e sottratta all'autodichia), disvela potenzialità significative, facendo sì che i regolamenti parlamentari possano essere interpretati e applicati da un giudice esterno.

Verrebbe meno, per questa via, l'*esclusività* dei sistemi interni degli organi costituzionali, tradizionalmente fondata sull'intendimento dei regolamenti adottati dai medesimi organi come norme interne⁸⁷ e sulla conseguente riserva ai fori domestici della relativa interpretazione, sul presupposto che anche l'applicazione delle norme poste in regime di autonormazione sia espressione della sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta.

Il punto diviene, allora, quello di individuare il *reale significato dell'autonomia* degli organi costituzionali.

Dalle parole della Corte sulla materia degli appalti si ricava che non si può negare agli organi costituzionali di esercitare la propria autonomia normativa (con riferimento alla regolamentazione dei contratti pubblici) ogniqualvolta vengano in gioco esigenze di rilievo organizzativo concernenti le peculiarità delle funzioni e del *modus operandi* dell'organo costituzionale, altro tema essendo però quello del soggetto competente a giudicare se quella normativa sia stata correttamente applicata dalle amministrazioni costituzionali.

Ove dall'inesatta applicazione della normativa in parola sia derivata una lesione di una situazione giuridica soggettiva, tale lesione esigerà tutela, giacché la garanzia delle posizioni giuridiche soggettive davanti a un giudice

ha storicamente portato a ritenere l'eventuale sindacato del potere giudiziario sulle attività interne degli organi costituzionali come un'interferenza non ammissibile. Per una rilettura, a diversi decenni di distanza, di C. cost. n. 9/1959, cfr. N. LUPO, *I tradimenti delle "promesse" sulla sindacabilità del processo legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, in AA.VV., *Decisione, conflitti, controlli: procedure costituzionali e sistema politico*, Jovene, Napoli, 2012, 141 ss.

⁸⁷ È vero che l'impostazione internistica romaniana (sui cui sviluppi e snodi principali è utile la recente ricostruzione di R. IBRIDO, *Santi Romano ed il saggio modenese "sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari": alcune chiavi di lettura*, in *Antologia di Diritto Pubblico*, n. 1, 2023, 77 ss.) è stata tendenzialmente superata in dottrina, soprattutto nel dibattito successivo a C. cost., n. 9/1959, dalle c.d. teorie normative (come osservato da R. IBRIDO, *op. cit.*, 89), né si può trascurare che essa è stata espressamente rigettata da C. cost., n. 120/2014, che ha inquadrato i regolamenti parlamentari tra le «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica» (pt. 4.2 del "*Considerato in diritto*"). Non dimeno, in quella stessa sentenza la Corte aveva giustificato («adesso come allora») l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari sulla base della «garanzia di indipendenza» delle Camere da ogni altro potere (è ancora il pt. 4.2 del "*Considerato in diritto*"). Per effetto di tale affermazione, avrebbe continuato a delinearci una zona franca dal sindacato di legittimità del giudice dell'ordinamento generale sulle norme regolamentari prodotte dall'organo costituzionale. La "internità" alla quale ci si riferisce parlando di "norme interne", allora, è data da una siffatta *insindacabilità esterna* delle norme regolamentari, rispetto alla quale C. cost., n. 65/2024 avrebbe sancito un deciso superamento.

indipendente⁸⁸, per dettato costituzionale (artt. 2, 24 e 113 Cost.), non può conoscere limiti.

Nondimeno, è tutt'oggi invocato (pure nella sentenza n. 65/2024, ancorché in termini di "eccezione"), per le controversie con il personale dipendente, il limite dell'autonomia degli organi costituzionali. La questione, tuttavia, appare mal posta. Come si è cercato di mostrare⁸⁹, infatti, non solo per le controversie con i terzi, ma anche con riferimento a quelle con i dipendenti la tutela delle situazioni giuridiche soggettive non incide sul libero esplicarsi delle funzioni costituzionali dell'organo, non essendovi alcuna necessità di bilanciamento (e di reciproca limitazione) tra i due valori dell'autonomia e della legalità-giurisdizione. In estrema sintesi, mentre il merito (il contenuto) degli atti regolamentari interni rientra naturalmente nella sfera valutativa autonoma del soggetto costituzionale⁹⁰, la verifica circa la legittima applicazione di siffatti regolamenti non riguarda – né può inficiare – il piano dell'autonomia dell'organo. Così, se di "ordinamenti interni" degli organi costituzionali oggi si voglia ancora parlare, lo si dovrebbe fare «nella limitata accezione di specifica disciplina organizzativa dell'ente, senza che ne soffra la tutela giurisdizionale»⁹¹.

In conclusione, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 65/2024, avrebbe avviato una riflessione volta a ricercare il *punto di equilibrio tra autonomia e tutela delle situazioni giuridiche soggettive*⁹². In questo modo, il giudice costituzionale ha aperto la strada a una complessiva rimediazione⁹³ dell'autodichia,

⁸⁸ Si tratta della "grande regola" dello Stato di diritto, con il «conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)» (C. cost., n. 379/1996, pt. 7 del "Considerato in diritto"), evocata anche da C. cost., n. 120/2014 (pt. 4.4 del "Considerato in diritto"), «e che si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice "indipendente" e "naturale"»: C. cost., n. 65/2024, pt. 4.3.4 del "Considerato in diritto".

⁸⁹ Cfr. *supra*, §§ 4 e 5.

⁹⁰ La sua potestà, cioè, di definire liberamente la propria organizzazione, disciplina e funzionamento.

⁹¹ M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, cit., 270. Osserva G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli, Torino, 2007, 117 s. che «almeno dopo l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'integrazione degli ordinamenti infrastatali in quello statale non ostacola l'autogoverno» dei primi, nel senso che essi restano «senz'altro titolari di autonomia, ossia del potere di elaborare autonomamente le norme che regolano il loro operato: ma [...] a condizione che queste norme siano rispettose dei diritti inviolabili dei cittadini, e che esse siano giustiziabili avanti la giurisdizione statale».

⁹² Spingendo nella «direzione di un "ritorno alla Costituzione"», per utilizzare un'espressione impiegata da L. CIAURRO, *Costituzione e diritto parlamentare: un rapporto double face*, in questa *Rivista*, n. 2, 2018, 34.

⁹³ Sembra avvertire l'esigenza di una simile rimediazione, proprio in base all'applicazione della logica funzionalista, A. SANDULLI, *L'autodichia degli organi costituzionali e la legge di Hume*, cit., 191, secondo cui «[p]er garantire l'autonomia funzionale degli organi costituzionali, sarebbe sufficiente

onde evitare che essa sia il simbolo dell'attaccamento degli organi costituzionali a una posizione, eccezionale, di privilegio⁹⁴.

Del resto, «nessun simbolo è solo un simbolo», essendo al contrario l'espressione tangibile di ciò che rappresenta⁹⁵. Pertanto – nei percorsi che si seguiranno in futuro per provare a ripensare (riformare?) l'autodichia⁹⁶ – occorre certamente evitare che la giustizia domestica diventi espressione tangibile del permanere, nel nostro ordinamento, di logiche anticostituzionali.

circoscrivere un perimetro molto stretto, un po' come avviene in Canada, dove le limitazioni alla giurisdizione comune sono limitate alle sole aree nelle quali possa esservi una incidenza esterna rispetto alle prerogative costituzionali legate alla funzione parlamentare». In effetti, come nota l'A., «[s]e si deve decidere il trasferimento d'ufficio di un funzionario, in che modo questo dovrebbe avere ricadute sull'esercizio della funzione parlamentare? Ben potrebbe decidere il giudice esterno, magari dopo aver compiuto il percorso di autodichia interna e con le accortezze in termini procedurali rimarcate dalla sentenza della Corte costituzionale n. 65/2024».

⁹⁴ Intendendo con tale espressione «l'attribuzione di uno *ius singulare* finalizzato all'interesse del soggetto che ne è titolare»: G.F. CIAURRO, *Prerogative costituzionali*, in *Enc. dir.*, XXXV, Giuffrè, Milano, 1986, 2. Per F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, cit., 2103, l'autodichia rappresenterebbe «un istituto che appare ormai semplicemente come un privilegio».

⁹⁵ Per riprendere, parafrasandolo, T.S. ELIOT, *Knowledge and Experience in the Philosophy of F.H. Bradley*, Farrar, New York, 1964, 132 («No symbol, I maintain, is ever a mere symbol, but is continuous with that which it symbolizes»), in epigrafe.

⁹⁶ A parere di chi scrive, un simile processo di rimediazione dell'autodichia richiederebbe di assumere come criterio ordinatore non più il potere sovrano dei singoli organi, bensì il diritto costituzionale che regola oggi l'esercizio di quel potere, nell'ottica della tutela delle posizioni giuridiche soggettive. L'assunto è che, qualora si voglia mantenere l'istituto della giustizia domestica nel nostro ordinamento, occorre che esso assuma una propria utilità, coerente con l'odierno assetto costituzionale, improntato alla tutela della persona. In tal senso, ove – anche alla luce degli ultimi approdi di C. cost., n. 65/2024, che sembrano escludere la natura giurisdizionale – se ne valorizzasse la natura di ricorso amministrativo interno avente carattere giustiziale, l'autodichia potrebbe rappresentare una peculiare ADR non preventiva e “aggiudicativa”, coesistente con la (possibilità di una) tutela dinanzi al giudice. Come ADR, l'autodichia assicurerebbe: *i*) la speditezza e semplicità delle procedure; *ii*) la specializzazione degli organismi giudicanti, particolarmente qualificati ai fini dell'applicazione delle norme regolamentari ‘interne’. In questo modo, essa non solo diverrebbe coerente con i principi costituzionali che impediscono di escludere la tutela in sede giurisdizionale, ma attuerebbe pienamente il principio dell'effettività della tutela, dal momento che, per le caratteristiche di specializzazione, potrebbe persino rappresentare la forma di giustizia più adeguata. Il potenziale di questo inquadramento della giustizia domestica starebbe pertanto nella sua idoneità a integrare – anziché elidere – la tutela del singolo, migliorandola sul piano dell'effettività, in questo modo potendo davvero ambire a completare e arricchire il sistema della tutela offerta alla persona, secondo le direttrici costituzionali. Per una ricostruzione dell'istituto in questi termini sia consentito rinviare a V. CAMPIGLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, cit., in part. Cap. IV.