

**RECENSIONE A VIRGINIA CAMPIGLI:
“L'AUTODICHTIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI. DAL PRIVILEGIO
DELL'ORGANO ALLA TUTELA AMMINISTRATIVA DELL'INDIVIDUO”
(ESI, 2023)**

RENATO IBRIDO*

A seguito della sent. n. 262 del 2017 Corte cost., il tema dell'autodichia degli organi costituzionali è tornato prepotentemente al centro del dibattito scientifico, essendo oggetto di un cospicuo numero di lavori, anche di carattere monografico¹. Ricordo, a titolo meramente esemplificativo, le monografie di Antonello Lo Calzo (2018), Luca Castelli (2020) e – con un taglio di carattere comparativo – di Francesco Dalla Balla (2024)².

Il recente e brillante volume di Virginia Campigli pubblicato nel 2023 per la collana *Orizzonti del Diritto pubblico* di Editoriale Scientifica (“*L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*”) si inserisce in questo quadro di contributi con un significativo elemento di specificità: pur naturalmente nell'ambito di un fecondo dialogo con le altre discipline giuridiche, la monografia di Virginia Campigli arricchisce gli studi

¹ La sent. n. 120 del 2014 Corte cost. – nel confermare l'inidoneità delle norme dei Regolamenti parlamentari in materia di autodichia a fungere da oggetto del giudizio di legittimità costituzionale – aveva prospettato la possibilità di verificare il fondamento costituzionale del sistema di giustizia domestica delle Camere in un eventuale successivo conflitto di attribuzioni. Sulla base di tale indicazione, la Corte di Cassazione ha sollevato un conflitto in tema di autodichia, il quale è stato tuttavia respinto dalla sent. n. 262 del 2017. Peraltro, in tale pronuncia la Corte ha ammonito le Camere rispetto al rischio di una eccessiva estensione della loro giurisdizione domestica: quest'ultima può senz'altro ricomprendere l'esame dei ricorsi dei propri dipendenti ma non le controversie che coinvolgano situazioni soggettive di soggetti terzi, come ad esempio in materia di appalti e forniture.

² Cfr. A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, 2020; F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia. Miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Milano, 2024.

* Professore associato di diritto pubblico comparato presso l'Università degli Studi di Firenze.

in materia di autodichia con un ulteriore punto di vista, il quale prova a rileggere l'esperienza di questo istituto alla luce delle categorie classiche del diritto amministrativo. Peraltro, già la circostanza che una amministrativista – fra l'altro di scuola fiorentina – abbia scelto di occuparsi di un tema tradizionalmente appannaggio di studiosi di diritto costituzionale e parlamentare costituisce una indicazione chiara della ricostruzione teorica dell'istituto sposata nel volume. Sotto questo profilo, la monografia si segnala per una netta scelta di campo a favore della tesi della natura amministrativo-giustiziale degli organi di giustizia domestica, i quali risulterebbero invece carenti dei caratteri costitutivi della giurisdizione (spec. pag. 271 ss.).

Il volume si articola in quattro capitoli.

Nel primo capitolo, l'autrice indaga il significato giuridico dell'autodichia alla luce delle tradizionali teorie sulla sovranità e sulla separazione dei poteri. Se in origine la lettura soggettivo-organica del principio di separazione dei poteri aveva fornito una giustificazione teorica all'esistenza di sistemi interni di autodichia, ad avviso dell'autrice tale interpretazione appare oggi superata. A trovare riscontro nella Costituzione repubblicana sarebbe invece l'opposta lettura oggettivo-funzionale del principio di separazione dei poteri.

Il secondo capitolo è dedicato ai “luoghi” di emersione dell'autodichia. Vengono così identificati i tratti principali dei diversi sistemi di giustizia domestica attualmente esistenti nel nostro ordinamento nonché le categorie di controversie per le quali risulta esclusa la giurisdizione del giudice comune. Particolare attenzione viene altresì dedicata alle ipotesi di assenza di autodichia, a partire dal caso del Consiglio superiore della magistratura.

Il terzo capitolo esamina più nel dettaglio i modelli organizzativi e le regole procedurali (*rectius*, i “moduli procedimentali” per usare una espressione contenuta nella sent. n. 262 del 2017 Corte cost.) che caratterizzano l'autodichia degli organi costituzionali. Di particolare interesse sono le pagine dedicate al sistema di impugnazioni e alle modalità di esecuzione delle decisioni. È proprio l'analisi puntuale di tali procedure a spingere l'autrice a ricostruire la natura di tali organi in termini amministrativo-giustiziali piuttosto che giurisdizionali.

Il quarto capitolo individua i diversi profili di criticità dell'autodichia rispetto ai principi costituzionali, in particolare in relazione agli artt. 3, 24 e 113 Cost. (a loro volta interpretati in stretta connessione con l'art. 2 Cost.). Da qui la proposta di superare un modello di autodichia concepito quale rimedio esclusivo, riconfigurando l'istituto quale forma di *Alternative Dispute Resolution* (ADR). Ciò implica, nella prospettiva dell'autrice, l'alternatività e cumulabilità del ricorso in autodichia rispetto a quello dinanzi al giudice comune.

Benché il volume giustamente si occupi anche dei sistemi di giustizia domestica degli altri due organi costituzionali (Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale), la questione dell'autodichia delle Camere costituisce a mio avviso il passaggio centrale per la comprensione della evoluzione teorica dell'istituto. In

effetti, la giurisprudenza costituzionale in materia di autodichia ha rintracciato nei Regolamenti parlamentari il caso paradigmatico e in qualche modo fondativo di una più ampia (e tutt'altro che scontata) categoria di "regolamenti di organo costituzionale". Tale categoria ricomprende, oltre ai Regolamenti delle Camere, i Regolamenti della Corte costituzionale ed i Regolamenti della Presidenza della Repubblica, ossia proprio i tre organi dotati di un sistema di giustizia domestico. Peraltro, i Regolamenti della Corte e della Presidenza della Repubblica – pur coperti da fonte legislativa – sono privi di quell'aggancio diretto nell'art. 64 Cost. che è invece ravvisabile in relazione all'autonomia normativa delle Camere (quest'ultima intesa come preconditione e presupposto dell'autodichia). Per essere brutali: stando a questa giurisprudenza, l'autodichia degli altri due organi costituzionali è concepita quasi in un "gioco di sponda" rispetto a quella delle Camere.

Ebbene, proprio con specifico riferimento all'autodichia dei due rami del Parlamento, chi scrive ritiene che a collidere con i principi costituzionali non sia tanto l'esclusività dell'autodichia in sé, quanto piuttosto l'articolazione del sub-sistema di fonti che disciplina questo istituto. In particolare dovrebbe essere sempre assicurata la possibilità per la Corte costituzionale di sindacare la congruità delle regole organizzativo-procedurali dell'autodichia parlamentare nella loro dimensione generale ed astratta. Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale non sembra aver sufficientemente valorizzato la riserva di legge in materia di giusto processo (art. 111 Cost.). Se il concetto di "riserva di legge" coincide sostanzialmente con quello di "riserva di fonte sindacabile dalla Corte costituzionale" – come autorevolmente affermato da Sergio Fois³ – la disciplina dell'autodichia delle Camere non può esaurirsi nei Regolamenti minori, ossia in fonti insindacabili. L'autodichia richiede al contrario l'intervento della legge proprio in quanto fonte oggetto del controllo della Corte ai sensi dell'art. 134 Cost. Tutt'al più potrebbe ipotizzarsi una copertura dell'autodichia delle Camere in una norma di legge e l'implementazione della disciplina relativa ai procedimenti di giustizia domestica nei Regolamenti minori. In quest'ultimo caso, un sindacato "indiretto" della Corte sulle norme processuali contenute nei Regolamenti minori sarebbe comunque possibile attraverso la dichiarazione di incostituzionalità della legge ordinaria nella parte in cui non subordina l'abilitazione normativa in favore dei Regolamenti minori alla introduzione di una serie di principi processuali inderogabili.

Rispetto a questa soluzione interpretativa, la posizione dell'autrice appare ancor più netta, richiedendo non solo una riarticolazione del sistema delle fonti in materia di autodichia – e dunque un protagonismo più marcato della fonte legislativa – ma anche la sostanziale irreversibilità dell'opzione per la cumulabilità/alternatività fra autodichia e ricorso al giudice comune. È questa, secondo l'autrice, l'unica strada interpretativa possibile per salvare l'autodichia

³ Cfr. S. Fois, *Norme anteriori e riserva di legge*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pp. 1071 ss.

rispetto alle obiezioni che tale istituto pone sul terreno dei valori personalistici sanciti dalla Costituzione nonché del corretto bilanciamento fra i poteri. In particolare, secondo Virginia Campigli il superamento di una concezione dell'autodichia quale privilegio dell'organo costituzionale richiederebbe il combinato fra l'intervento di una disciplina legislativa ed un *revirement* della Corte costituzionale rispetto alla propria precedente giurisprudenza. Infatti, anche in considerazione di quanto affermato dalla Corte in occasione della sent. n. 237 del 2022, il solo "trasferimento" a livello legislativo della disciplina in materia di autodichia non potrebbe escludere un successivo ripensamento da parte delle Camere, con conseguente possibilità di adottare una ulteriore disciplina – magari contenuta nei regolamenti minori – preclusiva dell'accesso al giudice⁴.

Al di là della condivisibilità o meno delle posizioni prospettate dall'autrice, la monografia di Virginia Campigli si segnala per la serietà dell'approfondimento nonché per la linearità e chiarezza del percorso argomentativo. Come detto, il volume non si limita ad indagare il solo sistema di giustizia domestico delle Camere, pur mostrandosi consapevole della centralità di quest'ultimo modello negli itinerari evolutivi della più ampia categoria dell'autodichia degli organi costituzionali. Proprio alla luce di questa centralità, l'auspicio è che l'indagine portata a termine da Virginia Campigli possa contribuire a rilanciare un filone di studi che è stato definito con l'espressione di "diritto parlamentare amministrativo"⁵ o, se si preferisce, di "diritto amministrativo parlamentare"⁶. Una materia per sua natura interstiziale ed il cui armamentario metodologico appare in buona parte ancora tutto da costruire.

⁴ La sent. n. 237 del 2022 appare decisiva per chiarire i rapporti fra riserva di legge e riserva di regolamento parlamentare e di conseguenza l'esistenza di una area di materie nelle quali le due fonti (legge e regolamento parlamentare) risultano fungibili. In tale occasione la Corte ha affermato che la disciplina dei vitalizi (e in generale degli emolumenti dovuti al termine dell'incarico elettivo) non è soggetta né alla riserva di legge di cui all'art. 69 Cost., né alla riserva di regolamento parlamentare, spettando alle Camere la scelta dello strumento normativo ritenuto più adeguato (sent. n. 237 del 2022). Secondo la Corte, la riserva di regolamento parlamentare assume «carattere indefettibile soltanto in materia di procedimento legislativo». Di conseguenza, il Parlamento potrebbe attrarre nella riserva di regolamento parlamentare – con tutte le conseguenze in termini di insindacabilità – ulteriori ambiti di diritto parlamentare, così come potrebbe altresì decidere di ricorrere in queste stesse materie alla fonte legislativa.

⁵ Cfr. M. ARAGÓN REYES, *Las fuentes del derecho parlamentario: Ponencia general*, in *Las fuentes del derecho parlamentario*, a cura di J.C. Da Silva Ochoa, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pp. 25 ss.

⁶ Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione: il Senato*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, LX, pp. 88 ss.