



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2024 FASCICOLO III

Michele Francaviglia

**Ancora un problematico obiter dictum della Corte in tema di autodichia
(brevi notazioni a margine di Corte cost., sent. n. 65 del 2024)**

12 settembre 2024

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Michele Francaviglia

Ancora un problematico *obiter dictum* della Corte in tema di autodichia
(brevi notazioni a margine di [Corte cost., sent. n. 65 del 2024](#))*

SOMMARIO: 1. Il conflitto all'origine della sentenza e l'approccio 'minimalista' della Corte; 2. Il percorso seguito dalla Corte per affermare la giurisdizione comune sulle controversie concernenti gli affidamenti di contratti pubblici da parte delle Camere e, al contempo, per negarla sul contenzioso riguardante i loro dipendenti (o aspiranti tali); 3. Sul crinale tra autonomia e autocrinia: le problematiche (e incerte) ricadute di un *obiter dictum* che potrebbe aprire nuovi scenari; 4. Cenni conclusivi: l'ambiguità di una sentenza che, nel limitare parzialmente l'autodichia, differenzia il regime di tutela dei terzi.

ABSTRACT: *The essay examines the ruling no. 65/2024 of the Constitutional Court, highlighting some critical issues surrounding the theoretical foundation of the so-called self-government of parliamentary bodies. In particular, the work briefly highlights the problematic consequences of an obiter dictum that concludes the ruling and that, by separating regulatory autonomy from self-government, ends up compromising an adequate functional characterization of the regulatory reserve provided by art. 64 of the Constitution.*

1. Il conflitto all'origine della sentenza e l'approccio 'minimalista' della Corte.

Con la [sentenza in commento](#) la Corte ha risolto un conflitto interorganico sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione in relazione alle sentenze con le quali detti organi giurisdizionali hanno, rispettivamente, affermato e confermato la giurisdizione del giudice amministrativo su di una controversia concernente l'esclusione di un raggruppamento temporaneo di imprese da una procedura di appalto di servizi bandito dalla prima. Tali provvedimenti giurisdizionali – ciascuno dei quali adottato nell'ambito di distinte attribuzioni costituzionali (art. 113 e 111, ult. comma, Cost.)¹ –, secondo

* contributo sottoposto a referaggio.

Michele Francaviglia è Ricercatore t.d. in Diritto costituzionale e pubblico nell'Università di Genova.

¹ Al riguardo, è da ricordare come già da tempo, sulla scorta di [Corte cost. sent. n. 262/2017](#), il giudice amministrativo abbia esteso la propria giurisdizione sulle controversie in materia di appalti in cui è parte – quale stazione appaltante – la Camera dei Deputati ovvero il Senato, onde garantire tutela giurisdizionale agli interessi legittimi violati nell'ambito di quelle procedure. Per un esempio di questa giurisprudenza cfr. TAR Lazio, sede di Roma, Sez. I, 11 settembre 2018 n. 9268, nonché Id., 3-10 luglio 2019, n. 9134 (entrambe non appellate). Si tratta, tuttavia, di tendenze non inedite nel panorama giurisprudenziale italiano: con riferimento, per es., ai provvedimenti della Presidenza della Repubblica concernenti il personale, si osserva come la loro sindacabilità da parte del giudice comune sia stata pacificamente affermata ininterrottamente dal 1975 e fino al 1998, per poi



la tesi della Camera, avrebbero pretermesso e impedito a quest'ultima l'esercizio delle proprie prerogative di autodichia su tali controversie – per come autonomamente disciplinate dagli artt. 1 e 2 del regolamento (minore) «per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti»² –, andando così a ledere la sfera di autonomia che l'art. 64, comma 1, Cost. attribuisce ad essa.

La sentenza con la quale la Corte ha respinto il ricorso introduttivo – e dichiarato che spettava alla Corte di cassazione e al Consiglio di Stato affermare la giurisdizione del giudice comune su quella controversia – presenta un apparato motivazionale solo apparentemente lineare, oltretutto poco soddisfacente rispetto all'esigenza, espressa da tempo in dottrina, non tanto di superare in modo completo l'istituto dell'autodichia ma di darne una configurazione teorica adeguata rispetto al sistema di principi costituzionali che, da sempre, ne mettono a dura prova la sostenibilità giuridica³.

In particolare e in primo luogo, il Giudice dei conflitti ha aggirato uno dei profili più discussi dell'intera problematica vale a dire quello delle conseguenze teoriche (e processuali) da riconnettere alla qualificazione dei regolamenti parlamentari in termini di «fonti di rango

tornare a essere riammessa in modo altalenante a partire dal 2010. Su quest'ultimo dato giurisprudenziale cfr. E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2017, 2853.

² Tale regolamento, deliberato nel 1999, rappresenta l'attuazione di quanto previsto dall'art. 12, comma 3, lett. f), reg. Camera. Sulla vitalità e anzi la sua capacità attrattiva che, negli ultimi decenni, ha caratterizzato la giurisdizione domestica delle Camere sulle controversie riguardanti il personale e i terzi, cfr. l'analisi di M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, 2103 ss., nonché le considerazioni di F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, fasc. 3/2014, 2019, spec. 2097; sul regolamento minore indicato nel testo, cfr., poi, E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti* vs. *giusto processo*. *Precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, fasc. 1/2002, 471.

³ La letteratura giuridica sull'autodichia, e sulla connessa questione della natura della fonte regolamentare, è amplissima, risalendo, com'è noto, agli inizi del XX secolo. Senza alcuna di pretesa di completezza e concentrando l'attenzione sugli studi che nell'ultimo quarantennio hanno sollevato – sebbene da prospettive e impostazioni metodologiche diverse – le maggiori e più autorevoli criticità su questo istituto, ci si limita a richiamare in questa sede i lavori di M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 638, Id., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano 1990; F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voci *Interna corporis* e *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991, ora entrambe in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, Torino, 2008, rispettivamente 285 e 319; cfr., poi, a quest'ultimi le posizioni di L. GIANNITI-C. DI ANDREA, *Commento all'Art. 64*, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; N. LUPO, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica de il Sole 24 ore*, Milano 2007, XIII, 214 ss.; cui *adde*, A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2018, nonché F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia*, Milano, 2024; di quest'ultimo A., v. anche, sulla sentenza in esame, *Un tagliando all'autodichia. Prime note a margine di Corte cost., sentenza n. 65 del 2024*, in [Osservatorio costituzionale](#), fasc. 4/2024, 346 ss., nonché R. DICKMANN, *La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali (nota a Corte cost., sent. n. 65 del 2024)*, in [federalismi.it](#), n. 12/2025, 117 ss.



primario»⁴; nel caso di specie, questo generoso (ma infruttuoso) lascito della [sent. n. 120/2014](#) avrebbe, infatti, necessariamente condotto la Corte a misurarsi, da un lato, con la portata applicativa dell'art. 111, comma 7, Cost. – norma generale sulla giurisdizione della Corte di Cassazione, espressamente e rigidamente derogata, a detta della stessa Corte, solo dal comma successivo della medesima disposizione costituzionale⁵–, e dall'altro lato con l'inevitabile qualificazione degli organi parlamentari di autodichia quali giudici speciali, sulla cui indipendenza grava la riserva di legge di cui all'art. 108, comma 2, Cost.⁶.

In altre parole, se i regolamenti parlamentari sono fonti dell'ordinamento generale, contro i provvedimenti di natura (oggettivamente) giurisdizionale⁷ che ne fanno applicazione, ancorché resi da organi di autodichia, appare arduo escludere il sindacato per violazione di legge della Suprema Corte, specie in quei casi – come quello odierno – in cui le norme regolamentari applicate, attraendo in autodichia determinate materie o categorie di controversie, fondano e delimitano la (speciale) giurisdizione degli organi parlamentari di autodichia ed escludono quella di altri plessi giudiziari⁸: la corretta interpretazione e applicazione di siffatte norme giuridiche, considerata la loro capacità di incidere *in modo esclusivo* su situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate attraverso il diritto a un giudice terzo e imparziale (e in assenza di un nesso evidente tra tale esclusività e le esigenze di indipendenza dell'istituzione parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni primarie), non può che essere garantita dall'organo giurisdizionale cui la Costituzione attribuisce espressamente, nella pluralità organica della giurisdizione, la funzione di assicurare l'unità

⁴ Cfr. [sentenza in commento](#), cons. in dir. § 3.

⁵ Sul punto è appena il caso richiamare Corte cost., sent. n. 6/2018, nell'ambito della quale era stata rimarcata in modo netto la differente modulazione della giurisdizione della Corte di cassazione rispetto alle sentenze del Consiglio di Stato, sindacabili dalla prima per i soli motivi inerenti alla giurisdizione, escludendo così la possibilità di veicolare attraverso quest'ultimo mezzo di gravame l'asserita lesione di principi attinenti all'effettività della tutela giurisdizionale (possibilità, sino a quel momento, ammessa proprio dalla Corte di cassazione mediante la c.d. 'nozione dinamica' della giurisdizione, per cui v., *ex plurimis*, Cass. SS.UU. n. 30254/2008, Cass. SS.UU., n. 3915/2016). Secondo la Corte, «principi fondamentali quali la primazia del diritto comunitario, l'effettività della tutela, il giusto processo e l'unità funzionale della giurisdizione» vanno senz'altro garantiti, «ma a cura degli organi giurisdizionali a ciò deputati dalla Costituzione e non in sede di controllo sulla giurisdizione». Sul tema v., per tutti, A. TRAVI, *Un intervento della Corte costituzionale sulla concezione funzionale delle questioni di giurisdizione accolta dalla Corte di cassazione*, in *Dir. proc. amm.*, fasc. 3/2018, 1111 ss.

⁶ Su questa prospettiva (e sul rifiuto della Corte di accedervi) v. M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere*, cit., 2105.

⁷ Cfr. sulla natura oggettivamente giurisdizionale degli organi di autodichia v. E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia*, cit., 2851; sui paradossi logici creati dal rifiuto della Corte di prendere atto di siffatta situazione, cfr. G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in [Questione Giustizia](#) del 17 settembre 2019.

⁸ Come tale attrazione sia possibile a prescindere e al di là della riserva di legge di cui all'art. 108, comma 2, Cost., è ovviamente altra e concorrente questione.



funzionale di quest'ultima⁹. Ed è su questo perimetro che lo strumento del conflitto fra poteri, nell'impostazione affacciata dalla Corte con la [sentenza n. 120/2014](#) (e da quest'ultima mai realmente coltivata), sarebbe dovuto entrare in funzione, garantendo «un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione [...] e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà»¹⁰.

Nella [sentenza in commento](#), la Corte si guarda bene dall'imboccare questo percorso argomentativo, facendo all'uopo leva sul *thema decidendum* fissato dal ricorso introduttivo: ad essa non sarebbe richiesto di verificare «se una tale interpretazione delle Sezioni unite [delle norme parlamentari e legislative che concorrono a segnare il riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e organi di autodichia sulle controversie in tema di appalti della Camera, *ndr*] sia, o meno, corretta», ma di pronunciarsi «sul profilo del mancato riconoscimento alla Camera dei deputati, da parte del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, del potere di esercitare l'autodichia in materia di controversie relative all'affidamento di appalti pubblici». Senonché non appare del tutto chiaro in che misura possano distinguersi i due profili appena citati, posto che è proprio il sindacato su *quella* interpretazione – peraltro, effettuata dalla Corte di cassazione nell'esercizio di una sua specifica attribuzione costituzionale (art. 111, ult. comma, Cost.) – lo strumento tramite il quale verificare sia l'esistenza di uno spazio riservato all'autodichia delle Camere su quella controversia, sia il suo eventuale “mancato riconoscimento” da parte del giudice comune. Del resto, se è vero – come la Corte si è apprestata subito a precisare – che la giurisdizione comune non può certo ignorare, o comunque disapplicare, «la disciplina posta dai regolamenti delle Camere nella decisione delle controversie sottoposte al suo esame»¹¹, è altrettanto evidente come, nel caso di specie, la funzione regolatrice della giurisdizione non poteva che essere esercitata dalla Suprema Corte proprio mediante l'interpretazione del diritto oggettivo di rango primario applicabile alla fattispecie concreta, di cui fanno parte – a quanto pare – anche le discipline parlamentari.

Ad ogni modo, siffatto *escamotage* è bastato alla Corte per pretermettere il nesso che intercorre tra il piano delle attribuzioni che la Costituzione assegna alle parti in giudizio e quello delle (distinte) sfere di competenza delle fonti (legge e regolamenti parlamentari)

⁹ Fatta salva, ovviamente, l'ulteriore ipotesi che la Camera proceda, in questi casi, a revisionare con legge ordinaria la disciplina dei propri organi di autodichia onde correttamente configurarli quali giudici speciali (le cui decisioni sarebbero, comunque, impugnabili dinanzi alla Cassazione ex art. 111, comma 7, Cost.).

¹⁰ Così [Corte cost., sent. n. 379/1996](#).

¹¹ Cfr. [sentenza in commento](#), cons. in dir. §3, dove si richiama [Corte cost., sent. n. 126/2023](#), nell'ambito della quale si verteva in ordine alla mancata applicazione da parte di un giudice comune di una norma di “diritto singolare” (vigente *ratione temporis* al caso sottoposto al suo esame) sui limiti di pignorabilità dei trattamenti vitalizi nell'ambito di una procedura esecutiva nei confronti di un *ex* deputato.



chiamate a disciplinare la fattispecie da cui origina il conflitto: analogamente al [diretto precedente del 2017](#), il vero “conflitto” riguardava solo di riflesso i singoli rami del Parlamento e la giurisdizione comune, attenendo in realtà all’esatta estensione materiale della riserva di competenza della fonte regolamentare dinanzi alla sfera di competenza della legge (specie di quella, costituzionalmente riservata, in materia di organizzazione e di indipendenza della giurisdizione)¹².

2. Il percorso seguito dalla Corte per affermare la giurisdizione comune sulle controversie concernenti gli affidamenti di contratti pubblici da parte delle Camere e, al contempo, per negarla sul contenzioso riguardante i loro dipendenti (o aspiranti tali).

Ridefinito il conflitto nei meno impegnativi termini di un eventuale “mancato riconoscimento” da parte della giurisdizione comune del potere di autodichia delle Camere in materia di appalti, la Corte ha buon giuoco nel dichiarare infondato il relativo ricorso introduttivo, e lo fa seguendo una linea argomentativa volta più a circoscrivere il caso di specie nell’ambito delle ‘eccezioni’ a un istituto della ‘tradizione’, piuttosto che a misurarsi criticamente sul fondamento costituzionale di quest’ultima.

Deve essere letto in quest’ottica, infatti, il fermo richiamo alla «tradizionale sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali», rispetto alla quale l’autodichia è una «potestà tradizionalmente associata», anch’essa rispondente alla “classica” *ratio* di sottrarre gli organi costituzionali a qualsiasi ingerenza esterna, specie sotto il profilo della «gestione dei loro apparati serventi».

Muovendo da queste (note) premesse, la Corte applica al caso di specie quanto incidentalmente osservato nella [sent. n. 262/2017](#), escludendo quindi che quella medesima *ratio* possa consentire agli organi parlamentari «di disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi», ovvero di riservare agli stessi «la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni oggettive». La [sentenza in commento](#) sconfessa, dunque, punto per punto gli argomenti offerti dalla Camera dei deputati (e dal Senato) al fine di “circoscrivere” la portata di quella impostazione, producendosi così in un’interpretazione autentica di quel precedente.

Tuttavia, anche questa parte della decisione non appare del tutto lineare; al riguardo si richiama l’attenzione su due passaggi.

In primo luogo, la Corte sostiene che le esigenze di tutela degli interessi legittimi implichi «per forza di cose» delle «significative limitazioni dei poteri pubblici [...] sia che si tratti della

¹² Il punto, con riferimento a [Corte cost., sent. n. 120/2014](#), è colto lucidamente da F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., 2101 ss.; mentre con riferimento a [Corte cost., sent. n. 262/2017](#) il medesimo è evidenziato da E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l’autodichia*, cit., 2853 ss.



generalità delle pubbliche amministrazioni, sia che si tratti di organi costituzionali»¹³. Tale assunto, in materia di appalti, implicherebbe non solo che gli aspiranti alla commessa siano terzi titolari di interessi legittimi, ma anche che le stesse attività di aggiudicazione delle Camere siano passibili di ingerenze del potere giudiziario al pari di «qualsiasi amministrazione pubblica».

Ora, in disparte le circostanze che la tutela degli interessi legittimi sarebbe già attribuita dalla Costituzione esclusivamente agli organi della giurisdizione (*ex artt. 24 e 113, comma 1, Cost.*, fatte salve le ipotesi di altre giurisdizioni speciali, nelle forme e nei limiti stabiliti per legge *ex art. 108 Cost.*), e che «tale tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata [...] per determinate categorie di atti» (*art. 113, comma 2, Cost.*), il passaggio della sentenza testé citato – di per sé assai condivisibile – sembrerebbe sottendere degli assunti teorici le cui conseguenze ultime, però, il giudice costituzionale continua a rifiutarsi di accettare: da un lato (e ancora una volta), il riconoscimento dei regolamenti parlamentari quali fonti dell'ordinamento generale – come tali, dunque, idonee a fondare delle situazioni giuridiche soggettive la cui tutela non può quindi che essere di natura pienamente giurisdizionale –, e dall'altro il trattamento degli organi di autodichia delle Camere come giudici speciali, la disciplina sull'indipendenza dei quali è riservata alla legge.

Non solo: sempre secondo la Corte, «l'imperativo costituzionale di effettiva tutela degli interessi legittimi (e dei diritti soggettivi) contro condotte non conformi alla legge e agli stessi regolamenti interni [...] esige a sua volta un elevato grado di indipendenza degli organi di giurisdizione domestica». Un "elevato grado" che, però, non sembrerebbe essere assicurato dagli organi di autodichia, specie se ci si muove sullo sfondo, evocato dalla stessa Corte, dei principi sovranazionali e convenzionali che coniugano l'effettività della tutela giurisdizionale all'erogazione di quest'ultima da parte di organi *indipendenti* e *equidistanti* dalle parti in giudizio¹⁴. Il giudice dei conflitti non arriva a esplicitare quest'ultima conclusione e la ragione di questa contraddittoria reticenza è presto spiegata: essa risulta, infatti, funzionale a non compromettere, in un secondo e ancor più problematico passaggio della sentenza in esame, il mantenimento della «tradizionale giurisdizione domestica» degli organi costituzionali sulle controversie concernenti i propri dipendenti e coloro che aspirano a diventarlo.

Al riguardo, quella compiuta dalla Corte è una vera e propria 'acrobazia', nella quale si percepisce tutta la difficoltà di giustificare un evidente privilegio (più che una prerogativa): del

¹³ Cfr. [sentenza in commento](#), cons. in dir. § 4.3.3.

¹⁴ Cfr. al riguardo la stessa giurisprudenza della Corte EDU richiamata dalla Corte costituzionale nella [sentenza in commento](#), cons. in dir. 4.3.4. È, poi, da notare come lo stesso Consiglio di Stato, nelle sue "osservazioni" al conflitto in esame, sia giunto sostanzialmente alla medesima conclusione sulla base di un diverso percorso argomentativo, cioè ritenendo che gli organi e le procedure di autodichia siano inadeguati a garantire una tutela effettiva e rapida – come richiesto dal diritto sovranazionale in materia – delle situazioni giuridiche dei terzi che partecipano a gare di appalto bandite dalle Camere; detta tutela, infatti, non può che passare attraverso lo speciale 'rito appalti' del c.p.a. (*art. 120 e ss., cfr. sentenza in commento, rit. in fatto, § 3.3.*).



resto, proprio gli argomenti utilizzati dalla Corte per ritenere la giurisdizione comune sugli appalti banditi dalle Camere – a) il richiamo all'imperativo costituzionale di garantire una tutela propriamente giurisdizionale a diritti soggettivi e a interessi legittimi (rispetto ai quali le Camere incontrerebbero limiti analoghi a «qualsiasi amministrazione pubblica»), b) la conseguente ammissibilità, per tale tipologia di tutela, di un'ingerenza della giurisdizione comune all'interno delle Camere, e c) il generale divieto per l'autonomia normativa degli organi costituzionali «di disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi» – risultano facilmente estendibili alla garanzia dei diritti soggettivi dei dipendenti di quei medesimi organi costituzionali e, vieppiù, alla tutela degli interessi legittimi di coloro che, non avendo ancora alcun rapporto con essi, prendono parte alle relative procedure (di sostanziale evidenza pubblica) di reclutamento.

Per riuscire nell'impresa, la Corte si limita ad affermare che, di per sé, la giurisdizione domestica non contrasterebbe con la Costituzione – allontanandosi così di molto dalla *ratio* del conflitto interorganico in queste specifiche ipotesi¹⁵ –, nulla dicendo, al di là dei molti (e opinabili) richiami alla tradizione, sul fondamento del potere di autodichia su quelle tipologie di controversie riguardanti i terzi; detto fondamento resta così ancora implicito e, soprattutto, non bilanciato con gli altri beni giuridici – di pregio costituzionale – che in quei contenziosi emergono in modo chiaro. Nell'ambito di quest'ultimi, posta la condizione che gli organi di giurisdizione interna siano *motu proprio* indipendenti e imparziali, le esigenze di indipendenza e di libertà dell'organo parlamentare complessivamente considerato prevarrebbero dunque *ex se*, senza che sia indicato alcun criterio utile a spiegare perché quelle medesime esigenze, poco prima, siano state ritenute recessive rispetto alla contigua materia degli appalti; in altre parole, il perché, in quest'ultimo caso, si assisterebbe a «un sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva»¹⁶ resta un dato poco chiaro.

¹⁵ *Ratio* che, stando a quanto prospettato dalla [sent. n. 120/2014](#), coinciderebbe con un giudizio su di un eventuale vizio di incompetenza assoluta della norma regolamentare che fonda lo specifico potere di autodichia rivendicato. Questo passaggio della sentenza in esame si potrebbe spiegare con le note le difficoltà, da sempre sperimentate dalla Corte, di individuare un solido fondamento giuridico all'autodichia oggetto dell'odierno conflitto (*id est* nei confronti dei terzi) e, più generale, di quella concernente il proprio personale; al riguardo cfr. le considerazioni critiche M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, fasc. 6/2017, spec. 2839 e 2842, nonché la posizione netta di F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., 2100, secondo il quale l'autodichia delle Camere, nella misura in cui si fonda su di una pretesa delle Camere di includere nella disciplina della propria organizzazione profili giurisdizionali e processuali, «è totalmente fuori dal sistema costituzionale». Al riguardo, si vedano anche le analoghe considerazioni critiche, sebbene più risalenti, di P.G. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente dagli organi costituzionali dello Stato*, in *Rass. parl.*, 1971, 35 ss.

¹⁶ Cfr. [sentenza in commento](#), cons. in dir. § 4.3.4.



3. *Sul crinale tra autonomia e autocrinia: le problematiche (e incerte) ricadute di un obiter dictum che potrebbe aprire nuovi scenari.*

Se è certamente vero che, nel caso di specie, le ragioni dell'autodichia nello Stato costituzionale sono state negate, l'impressione è che le medesime siano state indirettamente riaffermate nella loro generalità, o quanto meno con riferimento all'altra tipologia di contenzioso domestico che da sempre ha concretizzato l'esperienza dell'autocrinia (vale a dire quello concernente i dipendenti delle Camere e gli aspiranti tali). E tanto sarebbe bastato per aggiornare la giurisprudenza della Corte su questo delicato tema; tuttavia, quest'ultima – "come da tradizione" – prosegue nella motivazione del proprio dispositivo e aggiunge, sebbene incidentalmente, un'ultima, rilevante, considerazione di portata generale.

Viene, infatti, precisato che l'assetto tra i diversi organi in conflitto fissato in questa occasione nulla dice in ordine al nesso intercorrente tra autonomia e autocrinia, né smentisce la sua mutevole configurazione: quest'ultimo deve essere inteso «come mero criterio di massima, potendo gli organi costituzionali esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti – come l'affidamento di appalti pubblici – rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia». In tali casi, prosegue la Corte, ferma l'assenza di «vincoli discendenti dal diritto dell'Unione europea o dai principi costituzionali», gli organi costituzionali possono sempre dotarsi di discipline e di procedure organizzative «più snelle rispetto a quelle vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni», la cui interpretazione e applicazione resta però «affidata alla stessa giurisdizione amministrativa»¹⁷.

Le affermazioni richiamate hanno ricadute evidenti sul piano teorico, mirando a sganciare – in netta contrapposizione al [diretto precedente del 2017](#)¹⁸ – le sorti dell'autodichia (segnate solo parzialmente da questa pronuncia o, per dirla con la Corte, dalla "forza delle cose") da quelle dell'autonomia normativa degli organi costituzionali, rispetto alla quale l'insindacabilità dei relativi atti normativi, specie per le Camere, rappresenta ancora un limite insuperabile¹⁹; in quest'ottica, le superiori esigenze di indipendenza di quest'ultime, allorché involgano solo

¹⁷ Cfr. [sentenza in commento](#), cons. in dir. § 4.4

¹⁸ In quell'occasione, infatti, la riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione delle rispettive fonti di autonomia – relative, in quel caso, alle controversie di lavoro con i dipendenti – veniva dalla Corte configurata quale mera conseguenza dell'autonomia normativa delle Camere e della Presidenza della Repubblica, costituendo invero «il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione» ([Corte cost., sent. 262/2017](#), cons. in dir. 7.3). Sul punto v. G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in [Forum di Quaderni costituzionali](#) del 20 gennaio 2018, il quale, tuttavia, osservava come, già nelle pieghe di quella sentenza, «l'esistenza del *continuum* autodichia/autocrinia è [...] costituzionalmente legittima, ma non costituzionalmente obbligata».

¹⁹ Ci riferisce in particolare a [Corte cost., sent. n. 154/1985](#); per un raffronto tra le motivazioni di quella sentenza e quelle rinvenibili, sul medesimo profilo (l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari), in [Corte cost., sent. n. 120/2014](#), cfr. F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., 2091 ss.



profili organizzativi, si risolverebbero nel carattere *speciale* delle relative discipline regolamentari: proprio l'affermata capacità del regolamento parlamentare di attrarre liberamente materie e discipline – in combinato disposto con la sua natura di fonte dell'ordinamento generale di rango primario – costringe, però, la Corte ad abbandonare definitivamente il criterio della competenza (e della connessa riserva ex art. 64, co. 1, Cost.) quale strumento per regolare i rapporti fra quest'ultimo e la legge e a rivolgersi – per il tramite dell'interpretazione della giurisdizione comune – al criterio della specialità per governarne la simmetrica (e potenzialmente antinomica) concorrenza.

Il passaggio in esame, a ben vedere, riflette la volontà della Corte di addivenire a un compromesso onorevole su di un ambito sensibile quale è quello degli appalti degli organi costituzionali, i cui termini però non appaiono né chiari, né di semplice esecuzione: da un lato, viene confermata l'impostazione classica della Corte di far coincidere la riserva della fonte regolamentare con la piena libertà delle Camere di darsi norme in ogni ambito materiale possibile (e a tutto detrimento delle altre riserve poste dalla Costituzione a favore della legge)²⁰; da un altro lato, la prevalenza della fonte parlamentare sulle discipline di legge («vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni») si muoverebbe su di un criterio ibrido, posto “a cavaliere” tra specialità e competenza, giustificato dalla peculiare dimensione applicativa della prima e rimesso all'interpretazione del giudice comune avente giurisdizione sulle situazioni giuridiche soggettive di cui, caso per caso, si chiede la tutela; da un altro lato ancora, non è chiaro se da questa (parziale) migrazione dell'interpretazione e dell'applicazione delle norme regolamentari dagli organi dell'autodichia a quelli della giurisdizione comune derivi la possibilità per quest'ultima – come sarebbe, a questo punto, necessario – di innescare sulle medesime un sindacato di legittimità costituzionale²¹. Del resto, in quest'ultimo caso, sarebbe difficile ipotizzare un nuovo conflitto tra poteri, giacché la Corte, con questa sentenza, se non altro ha stabilito la piena coesistenza fra l'autonomia normativa delle Camere (in materia di appalti e, più in generale, di rapporti con terzi estranei alla loro organizzazione intera) e le attribuzioni degli organi della giurisdizione comune; il che sembrerebbe aprire la strada a un circuito tutto interno alla stessa giurisprudenza della Corte, anche con riferimento agli strumenti processuali da azionare per non veder sottratti i regolamenti parlamentari «al controllo di compatibilità con la Costituzione»²².

Più in generale e al di là delle criticità qui brevemente osservate, questo *obiter dictum*, nel garantire ampio spazio all'espansione dell'autonomia normativa degli organi costituzionali (e in particolare di quelli parlamentari), apre senz'altro “nuovi scenari” e, segnatamente, profila la possibilità che in futuro si riduca ulteriormente la giurisdizione domestica: l'esercizio di

²⁰ Per questa critica v. F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991, ora in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, cit., 244.

²¹ V. *infra* nota 26.

²² Cfr. [sentenza in commento](#), cons. in dir. § 3.



quella autonomia, nel fondare situazioni giuridiche soggettive giudizialmente tutelabili, implicherebbe *di per sé* un determinato riparto della giurisdizione in favore di quella comune e, quindi, una chiara apertura alle garanzie (sostanziali e processuali) vigenti fuori dalle mura parlamentari.

Non solo. Quanto appena rilevato, varrebbe, secondo la Corte, solo con riguardo a quelle discipline attinenti all'organizzazione interna delle Camere ove non sussistano altri vincoli di natura sovranazionale o derivanti «dai principi costituzionali». Al di là della genericità di tale condizione, a volerla prendere sul serio, si dovrebbe concludere che la suddetta espansione dell'autonomia normativa delle Camere dovrebbe arrestarsi ogni qual volta incontra limiti derivanti dal rispetto di altri principi costituzionali e segnatamente di quelli che declinano in favore del legislatore la disciplina di determinate materie. Che non sia questa la chiave per ridare, anche in ambito parlamentare, forza precettiva alle riserve di legge e di regolamento poste dalla Costituzione?

4. Cenni conclusivi: l'ambiguità di una sentenza che, nel limitare parzialmente l'autodichia, differenzia il regime di tutela dei terzi.

A dieci anni dalla [sent. n. 120 del 2014](#), la [sentenza in commento](#) testimonia senz'altro la perdurante ambiguità della Corte in tema di autonomia e autocrinia degli organi costituzionali, sempre più stretta tra un quadro giurisprudenziale (specie di matrice convenzionale) indirettamente orientato a mettere in luce tutti i limiti di quegli istituti e un dibattito dottrinario da tempo fortemente critico rispetto alla compatibilità di quest'ultimi con i principi costituzionali che governano l'effettività e l'eguaglianza della tutela giurisdizionale dei diritti (e degli interessi legittimi).

Ed è proprio questa ambiguità che, come per altri precedenti, consente alla pronuncia di essere letta da almeno due distinte prospettive. Da un primo punto di osservazione, vi si potrebbe leggere la mera conferma e precisazione di quanto la Corte aveva già affermato con la precedente [sent. n. 262 del 2017](#). Questa lettura 'minimalista' della pronuncia non renderebbe, però, giustizia del discorso più ampio – affidato, ancora una volta, a un *obiter dictum* – che in essa la Corte compie per raggiungere l'obiettivo di sempre: assicurare un margine minimo di compatibilità della diade autonomia-autodichia degli organi costituzionali con i principi della Costituzione in materia di tutela giurisdizionale (oltreché di sistema delle fonti).

A tale ultimo riguardo, la [sentenza in commento](#) – e, segnatamente, l'*obiter* da ultimo richiamato – finisce per porre ulteriori condizioni e limiti alle pretese di 'isolamento' di taluni organi costituzionali, sicché ci si chiede se non sia il caso di andare sino in fondo e di rivedere completamente le basi teoriche che sostengono l'autodichia.



La causa principale di un assetto giurisprudenziale così insoddisfacente per tutte le parti in giuoco sembra, infatti, doversi rintracciare nell'indecisione della stessa Corte circa lo strumentario teorico e processuale più adeguato alle questioni sul tappeto: com'è noto, il percorso inaugurato con la [sent. n. 120 del 2014](#) – che, muovendo dalla natura dei rapporti giuridici incisi dalle Camere, ridisegnava il perimetro dell'autodichia parlamentare sul profilo della tutela necessariamente giurisdizionale da accordare a situazioni giuridiche soggettive estranee alle funzioni primarie dell'organo costituzionale²³ – è stato fortemente compromesso dalla [sent. n. 262 del 2017](#), la quale, affermato un nesso consequenziale forte tra autonomia e autodichia, aveva recisamente escluso di poter sindacare l'esercizio concreto della prima alla luce della Costituzione sul presupposto, assunto dalle stesse Camere, che simili scelte fossero funzionali «alla più completa garanzia» rispetto «a qualunque ingerenza esterna»²⁴; oggi, tale nesso viene nuovamente messo in discussione, ma su di un settore estremamente specifico: un'eccezione che, letta *à rebours*, ben potrebbe essere utilizzata per sostenere la regola opposta.

Con riferimento all'autodichia parlamentare, ci si domanda, allora, se la via da intraprendere passi – non tanto dalla separazione dell'autocrazia dall'autonomia normativa delle Camere, come affermato incidentalmente nella [sentenza in commento](#), quanto – da una esplicita caratterizzazione funzionale della riserva di regolamento *ex art. 64*, comma 1, Cost., specie sotto il profilo dei suoi oggetti o ambiti necessari; un perimetro dal quale estromettere la disciplina di situazioni giuridiche costituzionalmente protette (per il tramite della tutela giurisdizionale), allorché la loro “copertura” da parte della fonte parlamentare non sia funzionale all'organizzazione e allo svolgimento da parte delle Camere delle loro funzioni primarie: al di là di quest'ultima ipotesi, infatti, una norma regolamentare che, disponendo di diritti soggettivi o di interessi legittimi, pretenda di rimetterne la tutela alla giurisdizione domestica, violerebbe, ad un tempo, sia i limiti di competenza della fonte parlamentare (alla luce, per es., dell'art. 108 Cost.), sia quelli – speculari – delle relative attribuzioni dell'organo parlamentare (di cui la prima è ovviamente espressione)²⁵.

²³ Sul punto, cfr. ancora [Corte cost., sent. n. 120/2014](#), nella quale si afferma, da un lato, che «l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili», e dall'altro che «il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto alla giustizia [...], sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale», sicché, come è stato lucidamente osservato da F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza*, cit., 2095, «la conclusione che sembra(va) ovvia era il riconoscimento della sindacabilità, da parte della Corte, delle disposizioni regolamentari ritenute lesive del diritto (fondamentale) alla giustizia».

²⁴ Cfr. [Corte cost., sent. n. 262/2017](#), cons. in dir. 7.3.

²⁵ Una patologia, peraltro, che, proprio nella sede di conflitto interorganico, non potrebbe essere ignorata dalla Corte, costringendo così quest'ultima a sindacare – da una prospettiva solo apparentemente più limitata – la validità dei regolamenti parlamentari. Cfr. sul punto v. la nota ricostruzione di G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Digesto italiano (Disc. Pubbl.)*, Vol. XIII, 1997, ora in *Id., Scritti minori*, Torino, 2008, 319, spec. 378, secondo il quale proprio «lo spostamento di sede e di prospettiva [...] avrebbe comportato pur sempre un



La sentenza in esame sembra percorrere solo in parte questo *iter* logico-giuridico – giacché non muove dalla suindicata valorizzazione della riserva di regolamento come limite funzionale all'autonomia normativa della Camere – e lo applica solo a una determinata tipologia di situazioni giuridiche e di controversie (vale a dire quelle riguardanti gli appalti), restando così abbastanza dubbie sia la definizione di soggetto 'terzo', sia la differenziazione tentata dalla Corte circa la tutela da accordare, rispettivamente, a un aggiudicatario a una gara bandita da una camera e a un partecipante a un concorso per il reclutamento presso quest'ultima.

In assenza di un approccio più convinto della Corte a siffatto percorso, la stessa via del conflitto interorganico, così com'è stata interpretata dal giudice costituzionale, sembra dunque mostrare più di qualche limite rispetto alle esigenze – queste sì, superiori – di garanzia dei diritti fondamentali e della legalità costituzionale²⁶.

significativo ripensamento dell'impostazione adottata nella [sent. n. 154 del 1985](#)»; del resto, proprio nella sede del conflitto interorganico, secondo l'A., il regolamento potrebbe «venire in rilievo essenzialmente come regola di riferimento, “a monte” degli specifici atti o comportamenti che dei conflitti costituissero l'occasione e l'oggetto: sicché, o la preclusione al sindacato di legittimità sul regolamento avrebbe finito per svuotare il conflitto» [cosa che, trent'anni dopo, si è puntualmente verificata con la [sent. 262 del 2017](#), ndr], «oppure l'eventualità che il conflitto potesse “risalire” al regolamento avrebbe finito per svuotare quella preclusione, giungendo, sia pure per una via tortuosa, a verificarne la legittimità».

²⁶ Sulle ragioni profonde e sui limiti della scelta di spostare la problematica dell'autodichia nella sede del conflitto fra poteri, così come impostata dalla Corte nella stessa [sent. n. 120/2014](#), v. ancora M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere*, cit., 2106 ss., nonché le considerazioni di N. OCCHIOCUPO, *Organi costituzionali e «teologia dei corpi separati»*, in *Rass. parl.*, 2015, 139.