

AGGIORNAMENTI IN TEMA DI AUTODICCHIA: DAL BINOMIO AUTONOMIA
NORMATIVA-AUTODICCHIA ALLA CORTE DI CASSAZIONE COME GIUDICE
DEI LIMITI DELLA GIURISDIZIONE DOMESTICA¹

ANTONELLO LO CALZO**

Sommario

1. La sentenza della Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 262 e i suoi punti fermi sull'autodichia degli organi costituzionali: la connessione tra autonomia normativa e giurisdizione domestica. – 2. Le prime decisioni sull'autodichia per i “terzi” successive alla sentenza n. 262 del 2017: rivendicazione della giurisdizione da parte del TAR e continuità nella connessione tra autonomia normativa e fondamento dell'autodichia. – 3. Prime “frizioni” nella ricostruzione dell’ambito dell’autonomia normativa. La vicenda dei vitalizi degli ex parlamentari e la riconducibilità delle loro vicende alla giurisdizione domestica nel parere del Consiglio di Stato 26 luglio 2018, n. 2016. – 4. Le decisioni sui regolamenti di giurisdizione della Cassazione e l’attrazione in autodichia del c.d. “diritto singolare” su indennità e vitalizi. – 5. Conclusioni. L’autodichia garantisce una vera giustizia? Rischio di involuzioni nel rapporto tra politica e uso strumentale della giustizia domestica.

Abstract

This essay focuses on the most recent judgments concerning “autodichia” delivered by the administrative judges and by the Court of Cassation. In the first judgment of the Constitutional Court no. 262 of 2017 the “autodichia” was “justified” on a plan concerning the regulatory autonomy of the Parliament, then, in the latest decisions of the Cassation regarding annuities, as a necessary corollary of the independence of the Parliament to protect its constitutional position. It is the nature of the annuity - connected to the independence of the representatives - that justifies its discipline (and, therefore, the devolution of the relative disputes to the judges of “autodichia”) through sources of “singular law” that the Parliament is entitled to adopt. The provision of self-adjudication, also for former parliamentarians, creates a series of old and new questions on their compatibility with the constitutional principles unresolved by the judgments of the supreme Courts of the State.

Suggerimento di citazione

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 *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

¹ Il contributo costituisce una rielaborazione dell’intervento tenuto in occasione della Tavola rotonda su “Autodichia degli organi costituzionali e limiti al potere giurisdizionale” presso l’Università di Catania il 25 novembre 2019

** Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale nella Università di Pisa.

Contatto: antonellolocalzo@gmail.com

1. La sentenza della Corte costituzionale 13 dicembre 2017, n. 262 e i suoi punti fermi sull'autodichia degli organi costituzionali: la connessione tra autonomia normativa e giurisdizione domestica

Ripercorrere in maniera esaustiva le vicende sull'autodichia nel lungo tragitto che parte, almeno, dalla sentenza della Corte costituzionale 23 maggio 1985, n. 154¹, (ma le implicazioni sul piano dottrinale risalgono a molti anni addietro e su quello istituzionale addirittura a secoli) fino a giungere ai nostri giorni è un'impresa che può essere affrontata soltanto in un lavoro di ampia portata². L'oggetto, sicuramente meno ambizioso, di questo contributo vuole essere soltanto quello di soffermarsi sui più recenti sviluppi che le vicende dell'autodichia hanno subito a partire dalla sentenza 13 dicembre 2017, n. 262³, e che hanno investito – come era prevedibile – altri ambiti di afferenza degli organi, in particolare parlamentari, rendendo più sfumate quelle che apparivano le impalcature granitiche tracciate dal Giudice delle leggi: la differenza tra dipendenti e terzi rispetto all'organo e la connessione tra autonomia normativa e autodichia.

La sentenza appena citata ha rappresentato, in un certo senso, uno spartiacque epocale nel tema della giustizia domestica perché ne ha comportato – anche se in modo non immediatamente percepibile – una trasmigrazione dalle problematiche inerenti alla giurisdizione a quelle relative alla produzione normativa.

¹ C. cost., 23 maggio 1985, n. 154, in *Giur. cost.*, 1985, 1078 ss.

² Per un tentativo di ricostruzione complessiva sull'evoluzione dell'istituto, sia in chiave diacronica che sincronica, avendo riguardo alla prassi, alla giurisprudenza e alle posizioni della dottrina fino alla sentenza n. 262 del 2017, sia consentito rinviare ad A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, 2018. Sempre di recente, in generale sugli stessi temi, si vedano L. BRUNETTI, *L'autodichia delle Camere*, Milano, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali. Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, 2019.

³ C. cost., 13 dicembre 2017, n. 262, in *Giur. cost.*, 2017, 2806 ss. Senza pretesa di esaustività, a commento della decisione si vedano N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 12, 2017; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 24, 2017; M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio: l'autodichia degli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti*, in *Giur. cost.*, 2017, 2838 ss.; E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, 2017, 2844 ss.; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2018, 204 ss.; L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio AIC*, disponibile all'indirizzo: www.osservatorioaic.it, 1, 2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 15, 2018; G.A. FERRO, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, in www.ambienteditto.it, 23 marzo 2018.

Tradizionalmente l'autodichia è sempre stata intesa, quantomeno nella sua accezione "ristretta", come la potestà di risolvere tramite propri organi interni le controversie insorgenti con il personale dipendente o, addirittura, in alcune ipotesi, con i terzi che fossero venuti "in contatto" nelle proprie attività con le aree riservate all'organo⁴. Lo stretto legame che la vicenda presentava con i limiti alla giurisdizione ha fatto sì che, anche sulla spinta delle prime questioni di legittimità costituzionale risalenti alla fine degli anni '70, il tema dell'autodichia fosse affrontato a partire dai problemi connessi alla lesione delle garanzie del giusto processo⁵, o, più in generale, dei principi che nella Costituzione regolano il sistema di garanzia dei diritti per mezzo di un giudice indipendente ed imparziale. Il problema dell'autodichia impattava, quindi, con tutto un sistema di garanzie giurisdizionali e si poneva come "deroga" di dubbia legittimità a quella che già a fine ottocento era stata definita come la "grande regola dello Stato di diritto" consistente nella possibilità di ricorrere ad un giudice per ottenere protezione di un diritto riconosciuto dall'ordinamento⁶. Proprio in questi termini, quando si guardava

⁴ Circa la nozione ristretta di autodichia si veda ancora il mio *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 2, nonché L. BRUNETTI, *Autodichia parlamentare. La giustizia domestica delle Camere nello Stato costituzionale di diritto*, Milano, 2016, 51 ss.

⁵ Se si guarda alla sentenza C. cost. n. 154/1985, con cui la Corte ha avuto per la prima volta modo di confrontarsi con l'autodichia delle Camere, pur dichiarando la questione inammissibile in quanto diretta a censurare un oggetto – il regolamento parlamentare – non suscettibile di sindacato in via incidentale, essa, sulla scorta delle questioni sollevate dalla Corte di cassazione, esprime alcuni dubbi "di merito" sulla legittimità dell'autodichia che denotano un approccio in chiave "giurisdizionale" al problema. Infatti, osserva la Corte, «in quanto al dubbio sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, non può non convenirsi col giudice a quo, anche sulla base di principi contenuti in convenzioni internazionali, che indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefetibili nella definizione di qualsiasi controversia. Senonché, il dubbio sulla sindacabilità, da parte di questa Corte, ai sensi ed ai fini dell'art. 134, primo alinea, Cost., dei regolamenti parlamentari contenenti gli impugnati artt. 12.1 e 12.3 è in ordine logico pregiudiziale rispetto ai due interrogativi di cui sopra, e perciò va esaminato per primo». Analoghe considerazioni possono essere fatte se si leggono i contributi dottrinari pressappoco coevi alle ordinanze di rimessione della Cassazione, dove l'attenzione dei commentatori è concentrata in maniera quasi esclusiva sulla possibile lesione alle garanzie giurisdizionali derivanti da un sistema di giustizia domestica. Si pensi, ad esempio, agli scritti 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.; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Foro amm.*, 1977, 1904 ss.; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente ed imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei Conti*, in *Dir. soc.*, 1979, 737 ss. Secondo una tale prospettiva anche autori favorevoli alla legittimità dell'autodichia, cfr. A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1831 ss.

⁶ S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV sezione del Consiglio di stato*, in *Il circolo giuridico*, 1899, 82.

all'autodichia se ne trattavano le implicazioni sulla base di una sua supposta "paragiurisdizionalità", vale a dire di un'attività propriamente giudicante, ma limitativa dell'estensione della cognizione della giurisdizione comune. In sostanza, quando si ragionava attorno all'autodichia si teneva sempre come punto di riferimento il tema della giurisdizione.

Ciò, come si è detto, ha subito un ridimensionamento a partire dalla sentenza n. 262/2017, non perché l'autodichia sia priva di qualsiasi ricaduta sul tema della giurisdizione e sulle garanzie che lo contornano (basti pensare alle puntualizzazioni che il Giudice delle leggi offre in chiusura della parte "in diritto", dove delinea i tratti dell'autodichia "legittima" sul piano del rispetto dei principi della giurisdizione), ma perché se ne offre una giustificazione diversa, astrattamente ricavabile anche in passato, che fonda l'esistenza dei giudici domestici non in una isolata ragione autonomistica, ma come corollario dell'autonomia normativa di cui le Camere godono. Si potrebbe al riguardo dire che l'autodichia, nella più recente giurisprudenza della Corte, sia passata dall'essere un problema "paragiurisdizionale" ad uno "paranormativo"⁷.

A prescindere dal "sibillino" rinvio dell'autodichia ad una delle «manifestazioni tradizionali della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali», che lascerebbe presupporre una sua "coesistenzialità" alla preservazione delle attribuzioni proprie dell'organo da tenere indenni rispetto alle ingerenze da parte di altri poteri, il primo e fondamentale assioma che si può ricavare dalla sentenza del 2017 attiene alla connessione biunivoca – a dir poco indissolubile – che sussiste tra autonomia normativa (autocrazia) e autodichia, per cui gli argomenti di maggior impegno sono spesi per giustificare soprattutto la prima, mentre la seconda pare essere quasi una sua logica e naturale conseguenza⁸.

Proprio la parte relativa all'autonomia normativa degli organi costituzionali (parr. 7.1., 7.2. e 7.3. Cons. diritto) rappresenta il vero fulcro della decisione e anche quella in cui la Corte struttura le proprie asserzioni in maniera – a prescindere dal merito – più solida. La parte in cui, invece, essa passa a

⁷ Sembrano leggere nel dibattito scientifico una maggiore attenzione incentrata sulla posizione e sul ruolo del Parlamento più che sulla posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti R. MICCÙ e M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 15, 2019, 26.

⁸ Recentemente su tale connessione A. VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rass. parl.*, 2018, 321 s.; G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, in *Questione giustizia online*, disponibile all'indirizzo: www.questionegiustizia.it, 17 settembre 2019. Già in precedenza rilevavano lo stretto legame tra autonomia normativa ed autodichia nella sentenza in oggetto G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1, 2018, 2; il quale parla di «ricongiunzione delle due facce della stessa medaglia»; e L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, cit., 204, che la definisce «un'epifania dell'autonomia degli organi costituzionali [...] nel suo "momento applicativo"».

verificare la legittimità dell'autodichia sul piano tradizionale delle garanzie giurisdizionali (par. 7.4. Cons. diritto) appare meno efficace nelle argomentazioni fornite che, forse, non colgono nel segno quelle che sono le reali peculiarità delle diverse forme di autodichia e alcune dinamiche attinenti al loro concreto funzionamento.

Non è molto lontano dal vero affermare, quindi, che la sentenza n. 262/2017 più che una sentenza sull'autodichia è una sentenza sull'autocrazia e gli spunti in motivazione al riguardo sono numerosi. La Corte osserva, infatti, che l'autonomia che la Costituzione riconosce alle Camere si esplica innanzitutto sul piano normativo. Ciò non riguarda, però, soltanto la disciplina delle funzioni primarie, e in primo luogo di quella legislativa, ma anche l'adozione di quelle norme che sono necessarie a regolare il loro assetto organizzativo e i loro apparati serventi. È del tutto legittimo che determinati organi possano adottare autonomamente le norme che regolano il rapporto di lavoro con i dipendenti, proprio perché «il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale».

Lo sforzo maggiore della Corte è proteso, quindi, all'individuazione del fondamento della legittimità dell'autocrazia degli organi costituzionali, vale a dire, del potere di dettare autonomamente la disciplina applicabile nei rapporti con i dipendenti. Una volta individuato tale fondamento nel principio di autonomia normativa, la dimostrazione della legittimità dell'autodichia diventa qualcosa di automatico⁹. L'autonomia non potrebbe arrestarsi al semplice momento normativo, ma si estenderebbe anche a quello applicativo. Ciò significa che se gli organi costituzionali hanno ritenuto, nella loro autonomia normativa, di disciplinare attraverso fonti interne i rapporti con i dipendenti, la sottrazione alla giurisdizione comune dei medesimi rapporti non altera l'ordine costituzionale delle competenze, ma costituisce «il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna».

Non si può negare, sotto questo profilo, che la Corte abbia elaborato «un'architettura sgraziata, ma solida»¹⁰, assumendo ad “architrave” dell'intera impalcatura logica il principio di autonomia normativa dell'organo. È questo in definitiva a determinare cosa rientra e cosa no in una supposta deroga al diritto comune, perché in primo luogo di questo si tratta, mentre la

⁹ In pratica l'autodichia non avrebbe bisogno di un'autonoma dimostrazione di legittimità, essendo sufficiente dimostrare la legittimità dell'autonomia normativa di cui essa è soltanto un completamento. Così M. MANETTI, *Quell'oscuro oggetto del desiderio*, cit., 2841.

¹⁰ Così G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, cit.

deroga alla giurisdizione si porrà soltanto come una conseguenza logica della prima.

Tale impianto, all'apparenza rigoroso sul piano logico, costituisce le basi per il secondo assioma ricavabile dalla sentenza n. 262/2017. L'autodichia è legittima soltanto per la definizione delle controversie inerenti i rapporti di lavoro con il personale perché le Camere sono abilitate a disciplinarne in via autonoma gli assetti, ma essa non potrebbe estendersi ai soggetti terzi perché le Camere non sarebbero abilitate a ricorrere alla propria potestà normativa per disciplinarne i rapporti, i quali dovrebbero ricadere sotto la regolamentazione legale e, quindi, attratti nella giurisdizione comune. Detto altrimenti, ove la Camere non sono abilitate a regolare con propri atti normativi interni i rapporti con i terzi (come nel caso di appalti e forniture) allo stesso modo non possono attrarre le relative controversie alla cognizione dei propri giudici domestici.

Lo stretto radicamento dell'autodichia nell'autonomia normativa, nei termini in cui è stata ricostruita dalla Corte costituzionale, ha costituito lo spunto per osservazioni critiche in dottrina, ove si è evidenziato un notevole ampliamento dei confini dell'autonomia regolamentare delle Camere, ben al di là delle funzioni primarie cui faceva riferimento la sentenza della Corte costituzionale 23 maggio 2014, n. 120¹¹, idonea a mantenere una deroga ai principi supremi dell'ordinamento i cui limiti finiscono per essere rimessi in buona misura alle scelte normative dell'organo¹².

¹¹ C. cost., 23 maggio 2014, n. 120, in *Giur. cost.*, 2014, 2078 ss. Senza pretesa di esaustività si vedano A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta OnLine*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2110 ss.; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 5, 2014; L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all'indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 5, 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 10, 2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 10, 2014; G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, Focus Human Rights, 6, 2014; G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2015; e C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 141 ss.

¹² Così, ad esempio, R. MICCÙ e M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile*, cit., 12, osservano che secondo la ricostruzione della Corte «qualsiasi oggetto sarebbe suscettibile di rientrare nella competenza dei regolamenti parlamentari, giacché la sola esistenza di una determinata disciplina regolamentare sarebbe ex sé funzionale a garantire

Dopo la sentenza n. 262/2017 ci si è interrogati sulle sorti dell'autodichia. È quasi certo che la Corte abbia definitivamente chiuso la partita sull'autodichia relativa al personale dipendente, salvo improbabili e imprevedibili ripensamenti in casi futuri che potrebbero essere nuovamente portati alla sua cognizione¹³. Non altrettanto certo è che la Corte abbia chiuso l'intero discorso sull'autodichia. Resta infatti il vasto e indefinito universo dei rapporti dell'organo con i terzi che non può essere contenuto nelle poche battute dell'*obiter* che la sentenza n. 262/2017 ha dedicato a censurarne l'illegittimità (per quanto non chiesto in sede di conflitto). Pertanto, come anche le recenti vicende giurisprudenziali e normative confermano, la sua portata deve essere ragionevolmente limitata ai rapporti con appaltatori e fornitori, al di fuori di questi casi l'autodichia verso i terzi conserva intatta la sua vigenza (confermata dal fatto che le Camere non hanno mai provveduto ad abrogare il relativo specifico regolamento minore, né la Corte ha ovviamente disposto in merito al suo annullamento).

La sentenza n. 262/2017 ha avuto, quindi, un pregio, che non è certamente quello di aver chiuso, una volta per tutte, il discorso in materia di autodichia, ma quello di aver definito una regola apparentemente chiara per dirimere la legittimità delle diverse ipotesi di autodichia: dove l'organo è costituzionalmente dotato di autonomia normativa, lì l'autodichia non può essere messa in discussione. È in questa connessione "biunivoca" che va rintracciata la linea di discriminare tra l'esercizio legittimo o illegittimo della giustizia domestica¹⁴.

Se è vero che questo test ha avuto immediate ripercussioni nella giurisprudenza dei giudici comuni (in particolare di quello amministrativo), sembra essere entrato in crisi nelle più recenti pronunce con cui la Corte di cassazione ha rigettato i regolamenti preventivi di giurisdizione proposti in merito alle vicende sui vitalizi degli ex parlamentari. Come si vedrà, mentre nel pare-

l'autonomia dell'organo e rappresenterebbe, dunque, condizione sufficiente a fondare la competenza della fonte, a nulla rilevando l'eventuale violazione di ambiti di competenza riservati dalla Costituzione alla legge». Allo stesso modo, E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica: tra volontà di "fare giustizia" dei privilegi dei parlamentari, ingiustificata disparità di trattamento e collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti*, in *Consulta OnLine*, disponibile all'indirizzo: www.giurcost.org, 3, 2019, 455, ritiene che, anche alla luce dei più recenti provvedimenti, la Cassazione rinunci a porre qualunque dubbio sulla legittimità dell'autodichia, conseguenza della «esclusione di qualunque tipo di sindacato sulle scelte normative ed amministrative compiute da ciascuna Camera [...], tuttora in grado di derogare ai principi supremi dell'ordinamento».

¹³ In questo senso di veda A. VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 332. Va comunque precisato che, per quanto sia difficile attendersi *revirement*, sono attualmente pendenti alcuni ricorsi davanti alla Corte europea dei diritti dell'uomo che riguardano l'autodichia della Presidenza della Repubblica. In particolare caso Varano e altri c. Italia, n. 62319/2010 (comunicato il 14 marzo 2019).

¹⁴ Così G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, cit.

re del Consiglio di Stato sulle omologhe circostanze l'idea della "connessione biunivoca" regge ancora, nelle decisioni della Cassazione questa assume toni più sfumati, fino a perdersi nella definizione di "diritto singolare". Ma è opportuno procedere per passi.

2. Le prime decisioni sull'autodichia per i "terzi" successive alla sentenza n. 262 del 2017: rivendicazione della giurisdizione da parte del TAR e continuità nella connessione tra autonomia normativa e fondamento dell'autodichia

Il primo immediato riscontro della "regola" dettata dalla sentenza n. 262/2017 si ha in due decisioni del TAR Lazio, sede romana, dal contenuto praticamente identico. Si tratta dalle sentenze 11 settembre 2018, n. 9268, e 10 luglio 2019, n. 9134, entrambe in materia di appalti.

Il dato più interessante delle due decisioni attiene al fatto che in esse viene rigorosamente applicato il criterio secondo il quale l'autodichia appare giustificata, sotto un profilo formale, quando l'organo è abilitato a disciplinare con propria normativa interna una determinata questione e abbia sfruttato tale facoltà e, da un punto di vista sostanziale, quando la circostanza che si va a disciplinare è necessaria a preservare l'indipendenza dell'organo.

In sostanza, quindi, si tratta di decisioni che danno concreto svolgimento all'*obiter* formulato dalla sentenza n. 262/2017 e confermano una stretta connessione tra autonomia normativa e autodichia.

A dire il vero, però, non mancano in queste decisioni profili che suscitano la necessità di un maggior approfondimento, soprattutto se si segue l'iter motivazionale del giudice amministrativo.

In sostanza, senza ripercorrere l'intero cammino che ha portato all'approvazione presso le Camere di appositi testi unici per la tutela giurisdizionale relativa ad atti non concernenti il personale (aventi il rango di "Regolamenti minori"), è proprio in tali atti (che al Senato risalgono al 2005) che negli ultimi anni ha trovato fondamento l'estensione dell'autodichia per le questioni concernenti appalti e forniture (ma non solo).

Nel suo inciso la Corte costituzionale aveva affermato che le Camere, così come non sono abilitate all'adozione di atti disciplinanti i rapporti con terzi appaltatori e fornitori allo stesso modo non possono ricondurre le relative controversie ai propri organi di autodichia. Tuttavia, come prevedibile, nulla ha disposto circa l'annullamento, neppure parziale, del sopra indicato testo unico, per cui si poneva il dubbio sul seguito che i giudici avrebbero dato a tale censura.

Pur non potendo escludersi in radice l'eventualità di un nuovo conflitto¹⁵, la strada seguita è stata quella di una più rapida ed immediata disapplicazione da parte del giudice amministrativo, sulla scorta di una nuova lettura interpretativa sui limiti dell'estensione della giurisdizione domestica delle Camere.

Quasi come se oltre un decennio di precedente giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, non fosse esistita, il TAR romano ritiene che l'attrazione in autodichia delle questioni in materia di appalti sia sempre avvenuta attraverso il rinvio al regolamento approvato dal Consiglio di Presidenza con delibera 5 dicembre 2005, n. 180, il quale stabilisce che «Per i ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale, sono competenti gli Organi di autodichia istituiti con deliberazione del Consiglio di presidenza del Senato del 18 dicembre 1987, modificata nella riunione del 9 dicembre 1990, nella composizione prevista dal comma 2». Alla luce di tale formulazione, definita come estremamente “generica”, non vi sarebbero argomenti che impongano una sua lettura in chiave estensiva, fino al punto da coprire le vicende relative ad appalti e forniture, essendo ben possibile seguire un'interpretazione restrittiva, diversa da quella seguita finora¹⁶.

In pratica, una disciplina adottata allo scopo di attrarre in autodichia le questioni relative ad appalti e forniture (secondo costante giurisprudenza)¹⁷ dovrebbe essere interpretata in maniera tale da escludere proprio tali fattispecie dal suo ambito di applicazione. In questo modo, non viene censurata come illegittima qualsiasi ipotesi di autodichia che riguardi i rapporti con i terzi, ma soltanto quelle che “esulino dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare” e, più nello specifico, quando attengano «alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali», secondo quanto disposto dalla Corte costituzionale.

In questo modo può essere chiarita la portata dell'*obiter* del 2017, al quale non andrebbe riconosciuto un valore meramente “esemplificativo”, ma propriamente “precoativo”, indicando un confine definito al quale il legislatore e il giudice domestico devono attenersi. Si tratta in tal caso di una ragione

¹⁵ Sul punto sia consentito rinviare al mio *L'autodichia non lede le attribuzioni degli organi costituzionali e assicura la tutela dei ricorrenti?*, in *Foro it.*, 2018, I, 430.

¹⁶ Addirittura il TAR sostiene che «La previsione del Regolamento in discussione è, peraltro, di un tenore tale da non offrire alcuno spunto per ritenere che essa abbia ad oggetto controversie che riguardino rapporti con soggetti terzi, in alcun modo assimilabili a quelle relative ai dipendenti del Senato o alle procedure di reclutamento».

¹⁷ Osserva G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell'attrazione in autodichia*, cit., che in tal modo si sarebbe dato luogo ad una sorta di “eterogenesi dei fini”, visto che organi creati proprio per giudicare “principalmente” nella materia appaltistica sopravvivono solo per questioni inerenti soggetti che non sono dipendenti, ma comunque non totalmente estranei rispetto all'organo perché ne hanno fatto parte in passato.

all'apparenza più sostanziale che formale perché, attraverso il richiamo alla sentenza n. 262¹⁸, si esclude che l'indipendenza dell'organo possa in qualche modo essere lesa da questioni destinate ad incidere sulle posizioni giuridiche dei terzi¹⁹.

Tuttavia, nella prospettiva del discorso che si sta portando avanti è interessante un secondo profilo, strettamente legato a quello da ultimo esposto, che attiene al fatto che il TAR abbia ribadito il legame indissolubile tra autonomia normativa e autodichia. La ragione per cui il TAR si è dichiarato competente a conoscere delle questioni sottopostegli andrebbe individuata anche nel fatto che il regolamento interno non potrebbe estendersi alle controversie che trovano nella legge e negli atti normativi dell'Unione europea la loro disciplina²⁰.

Emblematico, tra l'altro, è il fatto che il Senato resistente non abbia contestato la sussistenza della giurisdizione amministrativa, riconoscendo implicitamente come dato acquisito l'approdo cui è giunta la Corte costituzionale in materia di autodichia per i terzi.

Il dato di rilievo è, quindi, quello per cui le due decisioni del giudice amministrativo hanno ribadito che il concetto di autonomia normativa può incontrare un limite per le questioni non puramente interne disciplinate dalla legge e dove vige questa, a cascata, ne deriva il radicamento delle controversie, che sulla sua applicazione dovessero sorgere, presso i giudici comuni. Un ragionamento per certi versi speculare a quello della Corte costituzionale che per i dipendenti aveva fondato la legittimità dell'autodichia nel suo essere il risvolto applicativo dell'autonomia normativa in un ambito in cui le Camere erano abilitate ad intervenire con propri atti normativi interni.

Questo paradigma, si vedrà a breve, si complica ulteriormente ma, almeno in una fase iniziale, regge ancora anche con riferimento ad una questione – quella dei vitalizi – che apparentemente sembra uscire dalla rigida alternativa legge-regolamento interno, caratterizzandosi per una commistione nell'uso delle fonti di difficile risoluzione sul piano dogmatico.

¹⁸ In particolare nella parte in cui la sentenza afferma che le controversie in materia di appalti «pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune».

¹⁹ Così R. MICCÙ e M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile*, cit., 18 s.

²⁰ Osservano R. MICCÙ e M. FRANCAVIGLIA, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile*, cit., 19, che la decisione del TAR determinerebbe una sostanziale inapplicabilità del regolamento del Senato con conseguente "riespansione" della fonte legale, giustificata nel caso in cui manchino riserve espresse.

3. Prime “frizioni” nella ricostruzione dell’ambito dell’autonomia normativa. La vicenda dei vitalizi degli ex parlamentari e la riconducibilità delle loro vicende alla giurisdizione domestica nel parere del Consiglio di Stato 26 luglio 2018, n. 2016

Nella solida impalcatura del rapporto tra autonomia normativa e autodichia inizia ad apparire qualche crepa quando le Camere hanno avviato il procedimento per una riduzione (o revoca) dei vitalizi per gli ex parlamentari attraverso lo strumento del regolamento interno.

Non è possibile ripercorrere in questa sede le vicende che hanno portato la Camera dei deputati ad una revisione organica della disciplina in materia di vitalizi attraverso la deliberazione dell’Ufficio di Presidenza del 12 luglio 2018, n. 14, basti osservare qui che con tale deliberazione è stata disposta, a partire dal 1 gennaio 2019, una rideterminazione degli assegni pensionistici degli ex parlamentari, i quali, in virtù di una precedente riforma disposta nel 2012 con regolamento minore, già erano quantificati secondo un sistema di tipo contributivo, analogo a quello esistente per gli altri pubblici dipendenti²¹. Ciò che interessa maggiormente ai nostri fini è che nel prosieguo di tale riforma presso l’altro ramo del Parlamento il Senato ha ritenuto opportuno rivolgersi al Consiglio di Stato per ottenere un parere che sulla “fattibilità” della riforma in questione attraverso lo strumento normativo interno, piuttosto che con la legge. È questo l’aspetto che, nonostante l’interesse degli altri quesiti²², incide in maniera immediata sul discorso che si sta portando avanti sul rapporto tra autonomia normativa ed autodichia.

Più nello specifico il Consiglio di Presidenza del Senato chiede al Consiglio di Stato se possa considerarsi legittimo un intervento di rideterminazione dei trattamenti previdenziali già definiti con una deliberazione adottata ai

²¹ Per un maggior approfondimento al riguardo si rinvia a N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Rivista AIC*, disponibile all’indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2017; L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, in *Rass. parl.*, 2018, 337 ss.; J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari e per i consiglieri regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, disponibile all’indirizzo: www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2018; G. COGO, *Autodichia delle Camere Parlamentari nelle controversie per l’annullamento delle delibere afferenti il ricalcolo ex post dei ‘vitalizi’ degli ex parlamentari secondo il metodo contributivo?*, in *Lo Stato*, 2018, 355 ss.; G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare tra regolamento “maggiore” e regolamenti “minori”*, in *ordine alla deliberazione n. 14 del 12 luglio 2018 dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, disponibile all’indirizzo: www.forumcostituzionale.it, 9, 2019.

²² Il secondo quesito riguardava l’aspetto sostanziale di una possibile incostituzionalità “nel merito” di un provvedimento idoneo a determinare una modifica *in peius* di prestazioni patrimoniali con effetto retroattivo, il terzo, invece, i profili dell’eventuale responsabilità a cui potevano andare incontro i componenti dell’Ufficio di Presidenza che avessero contribuito all’approvazione della deliberazione.

sensi dell'art. 12 del Regolamento²³, anziché con un atto con forza di legge; vale a dire, con una deliberazione adottata dallo stesso organo di vertice dell'amministrazione interna, senza il coinvolgimento dell'intera Assemblea (e, a maggior ragione, dell'altro ramo del Parlamento).

Il Consiglio di Stato nel rispondere chiarisce subito che la deliberazione interna sia un atto astrattamente idoneo ad apportare la riforma voluta dalle Camere e nell'argomentare tale conclusione si profonde in una serie di complesse considerazioni che attengono al rapporto tra regolamento maggiore e regolamenti minori (ai quali pare equiparare le deliberazioni), tra regolamento interno e legge e sul rapporto tra fonti di autonomia e autodichia.

Il parere parte dalla considerazione che ormai, dopo la sentenza n. 120/2014, non vi sarebbero più dubbi sul fatto che i regolamenti parlamentari siano fonti dell'ordinamento generale che rinvergono il proprio fondamento negli art. 64 e 72 Cost. In tali disposizioni rinverrebbero il loro fondamento sia – in via diretta – i c.d. regolamenti maggiori, sia – in via mediata – i c.d. regolamenti minori.

Nel confronto tra le due distinte tesi, una riconducibile a Giuseppe Floridia e l'altra ad Alessandro Pizzorusso²⁴, pur senza farvi un riferimento espres-

²³ L'art. 12, c. 1, del Regolamento del Senato, anche dopo la riforma del 20 dicembre 2017, recita che «il Consiglio di Presidenza, presieduto dal Presidente del Senato, delibera il progetto di bilancio del Senato, le variazioni degli stanziamenti dei capitoli ed il conto consuntivo; approva il Regolamento della biblioteca e il Regolamento dell'archivio storico del Senato; delibera le sanzioni, nei casi previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 67, nei confronti dei senatori; nomina, su proposta del Presidente, il Segretario Generale del Senato; approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti; esamina tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente».

²⁴ A differenza di Alessandro Pizzorusso, Floridia (nel suo *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, 447 s.) non condivide il fatto che regolamento maggiore e regolamenti minori costituiscano, sul piano dell'ordinamento generale, un unico sistema dotato dell'efficacia delle fonti primarie, mentre il rapporto di reciproca subordinazione rileverebbe soltanto sul piano interno in virtù della separazione di competenza rispetto alla legge. Infatti, da una parte non sarebbe possibile dedurre l'invalidità sul piano interno del regolamento minore per contrasto con quello maggiore e, dall'altro, se si ammette che l'art. 64 Cost. costituisce uno strumento di raccordo tra ordinamento generale e ordinamento parlamentare si avrebbe che gli atti adottati all'interno di questo o sarebbero irrilevanti sul piano esterno oppure, se rilevanti per l'ordinamento generale, avrebbero il rango delle fonti secondarie perché derivanti da disposizioni del regolamento maggiore. In questo senso, il regolamento minore verrebbe adottato secondo una procedura diversa da quella prevista dall'art. 64 Cost. per cui sarebbe viziato in origine ove non fosse collocato sul piano delle fonti secondarie dell'ordinamento generale. Seppur non sia tutt'oggi possibile rilevare l'invalidità del regolamento minore per contrasto con quello maggiore in via giudiziale (come affermava anche Pizzorusso), ciò non toglie che siano sopravvenuti una serie di orientamenti giurisprudenziali da parte degli organi di giustizia domestica delle Camere che deporrebbero nel senso del rilievo primario anche degli stessi regolamenti minori. È consolidato ormai il fatto che gli organi di autodichia possano procedere ad una sorta di sindacato diffuso di legittimità costituzionale sulle disposizioni dei regolamenti minori, le quali potrebbero essere disapplicate, ma soltanto ove si pongano in contrasto con le disposizioni della Costituzione e non anche per contrasto con altre fonti subordinata a questa. La collocazione immediatamente al di sotto delle fonti costituzionali varrebbe implicitamente a confer-

so, il Consiglio di Stato pare propendere per la seconda, perché, sul piano dell'ordinamento generale, non colloca i regolamenti minori su un piano subordinato a quello della legge, ma attribuisce ad essi lo stesso rango primario dei regolamenti maggiori, assieme ai quali costituiscono «un unico complesso tutto quanto dotato dell'efficacia delle norme primarie», dove, però, i regolamenti minori si pongono, all'interno del sottosistema, in una posizione subordinata a quella del regolamento maggiore, rispetto al quale non possono porsi in contrasto²⁵.

Ciò che caratterizzerebbe il sistema dei regolamenti parlamentari sul piano dell'ordinamento generale sarebbe la separazione di competenza rispetto alla legge. Tale separazione potrebbe essere disposta o per mezzo di riserve espresse, e quindi in modo assoluto, o in modo soltanto relativo, prefigurando un'attribuzione meramente “preferenziale” a favore del regolamento. In questa seconda ipotesi, osserva il Consiglio di Stato, si avrebbe una potenziale concorrenza tra legge ordinaria e regolamento minore fondata sul «vario equilibrio, storicamente mutevole e politicamente condizionato, tra (mera) potestà e (vera e propria) autonomia normativa delle singole Camere, posto che, di fatto, l'alternativa tra legge e cd. regolamento minore si gioca sostanzialmente sulla necessità o meno del coinvolgimento, nel procedimento formativo, dell'altra Camera». In tal senso, ove la Costituzione non preveda una riserva espressa a favore di una o dell'altra fonte, il regolamento potrebbe intervenire addirittura in via preferenziale «le quante volte si tratti di valorizzare gli spazi di autonomia normativa di ciascuna Camera, senza il coinvolgimento della volontà dell'altra».

Sebbene in dottrina sia stato rilevato il ricorso nella prassi al criterio preferenziale ciò non toglie che questo possa dar luogo a qualche perplessità. Infatti, il rischio di una eccessiva “elasticità” a favore delle Camere può essere rilevato nella non chiarissima distinzione tra “mera potestà” e “vera e propria autonomia normativa” sul piano degli effetti, giacché non tiene conto di un aspetto propriamente “funzionale” che deve giustificare l'esercizio di poteri normativi interni da parte delle Camere. Come osservava Floridia, infatti, l'art. 64 Cost. non sarebbe una fonte istitutiva di una vera e propria riserva di competenza a favore del regolamento, piuttosto sarebbe una norma sulla produzione “facoltizzante”, nella misura in cui la legge resterebbe una fonte a competenza generale e il regolamento come «fonte autorizzata subordinatamente allo svolgimento della funzione attribuitagli dalla norma costituzionale

mare che sul piano dell'ordinamento generale i regolamenti minori si collocano all'interno di un sottosistema tutto dotato dell'efficacia delle fonti primarie e non possano essere assimilati a fonti secondarie. Su tale orientamento rinvio al mio A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 179 s.

²⁵ A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto. Art. 1-9*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 2011, 576 s.

[...] che lo istituisce: e cioè [...] la funzione di porre una regolazione propria di ciascuna camera»²⁶. La mancanza di un richiamo di tale portata e il riferimento alla necessità di “valorizzare gli spazi di autonomia normativa di ciascuna Camera” rischia di rendere eccessivamente indefiniti i margini di estensione dell’intervento regolamentare delle Camere, anche minore, con la conseguenza che una opzione totalmente libera a favore di una fonte o dell’altra rischia di estendere eccessivamente la discrezionalità delle Camere, le quali sarebbero libere di scegliere cosa attrarre all’interno della propria regolazione autonoma e cosa no²⁷.

Va precisato che quando si allude all’art. 64 Cost. come norma “facoltizzante”, si intende far riferimento al regolamento maggiore, non altrettanto chiaro è se questo possa valere anche per le deliberazioni degli Uffici di Presidenza. Infatti, anche se sul piano astratto è possibile configurare un unico sottosistema dei regolamenti ciò non toglie che tra regolamento maggiore e semplici delibere sia possibile rilevare alcune differenze di non poco conto, non soltanto sul piano della procedura necessaria alla loro approvazione, ma anche sul piano dell’efficacia, tanto che le delibere oggi possono essere disapplicate dai giudici domestici, mentre i regolamenti maggiori no²⁸.

Passando al punto specifico dell’intervento in materia di vitalizi mediante deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza il parere del Consiglio di Stato osserva che il diritto al vitalizio trovi il proprio fondamento costituzionale nell’art. 69 Cost. in materia di indennità parlamentare. Tuttavia, mentre ne condividerebbe il fondamento, non altrettanto varrebbe per la riserva di legge che tale articolo espressamente dispone in materia. Per cui si è sostenuto che, mentre per le indennità sussisterebbe una riserva assoluta di legge, per i vitalizi, tra le

²⁶ G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit., 360 ss., ritiene che la caratterizzazione funzionale della fonte non potrebbe operare in ragione di un mero rinvio all’autonomia della Camera, piuttosto ne definirebbe la portata. Avrebbe il pregio, quindi, di precisare i limiti dell’autonomia sia sul piano soggettivo che oggettivo, operando come criterio «di riferimento che, se da un lato può atteggiarsi diversamente nel tempo in relazione ai poteri ed ai compiti storicamente e positivamente attribuiti al Parlamento, dall’altro non si riduce affatto ad un bianco-segno rimesso alla “autonomia” della Camera, alle reazioni degli altri operatori giuridici od all’arbitrio della Corte costituzionale».

²⁷ In tal senso anche E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d’Ercole dell’autodichia e i paradossi dell’antipolitica*, cit., 468.

²⁸ Osserva G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare*, cit., 17 ss., che la materia dei vitalizi poteva essere incisa attraverso una pluralità di atti distinti tra loro. Oltre alla legge, ovviamente, il regolamento maggiore, il regolamento minore e la delibera dell’Ufficio di Presidenza. La scelta ricaduta su tale ultima fonte denoterebbe, ad opinione dell’Autore, la preferenza per un atto che non rivestirebbe natura regolamentare, ma di mero atto amministrativo che senza modificare il testo del regolamento ne individua nuovi criteri di applicazione. Questo è il motivo per cui sostiene che in materia di vitalizi «l’oggetto della deliberazione non è un regolamento maggiore, non è un regolamento minore, ma un atto di amministrazione che riguarda i parlamentari e gli ex parlamentari». In tale ambito, però, occorre osservare che per quanto attiene alle modalità di approvazione il regolamento minore e la semplice deliberazione finiscono per equivalersi, così come per la loro efficacia.

varie tesi prospettabili, sarebbe rilevabile una sostanziale “concorrenza alternativa tra fonti”, per cui «in difetto di indicazioni della Carta costituzionale, [questa] riconosce alle Camere autonomia formale, in ordine alla scelta della fonte, prendendo atto, per un verso – sul piano storico e retrospettivo – che, allo stato, lo strumento regolamentare è risultato quello concretamente elettivo, ma non escludendo né precludendo – sul piano politico e prospettico – l'utilizzazione della legge, in funzione di omogeneizzazione dei trattamenti».

Ciò ha fatto sì che tradizionalmente, in assenza di preclusioni dettate dalla riserva di legge, gli Uffici di presidenza delle Camere abbiano disciplinato la materia dei vitalizi con propri atti normativi, sia che fossero regolamenti minori (da ultimo con i Regolamenti in materia di pensioni per deputati e senatori del 2012) sia semplici deliberazioni come la n. 14/2018 della Camera o come le delibere del 2015 con cui era disposta la revoca dei vitalizi per i parlamentari che avessero riportato condanne per determinati reati.

Sul punto il Consiglio di Stato richiama poi la sentenza della Corte costituzionale, 13 luglio 1994, n. 289²⁹, la quale constatava la specialità dell'assegno riconosciuto ai parlamentari che trovava, pertanto, il proprio assetto non nella legge ma nei regolamenti interni delle Camere. Tale decisione, quindi, non avrebbe deposto a favore della assoluta necessità di una disciplina da adottare con regolamento, bensì nel senso di “mera sufficienza o idoneità” della stessa. Nel senso che vi sarebbe una concorrenza alternativa tra legge e regolamento per cui è rimessa «alla discrezionalità delle Camere l'opzione per l'una o per l'altra fonte, senza preclusione per una concorrenza cumulativa facoltativa, che riservi in tesi alla legge i termini generali ed i criteri di calcolo del trattamento, rimettendone al regolamento [...] la concreta quantificazione». Si trattava, a ben vedere, di una concorrenza che non rinveniva alcun fondamento costituzionale espresso, ma che traeva la propria legittimazione esclusivamente dalla prassi.

Il dato che fa sorgere qualche interrogativo attiene al fatto che la potenzialità espansiva del regolamento in ipotesi non coperte da riserva non è legata alla sua caratterizzazione funzionale, bensì rimessa al libero apprezzamento della Camera senza ulteriori limiti. Da questo punto di vista le Camere potrebbero scegliere nella loro autonomia lo strumento più idoneo senza che si tenga conto della separazione di competenza che diverrebbe, quindi, flessibile e rimessa in definitiva a una scelta discrezionale dell'organo che se ne serve. In definitiva, aderendo alla tesi della “concorrenza”, si consente all'organo di determinare i limiti della propria competenza secondo un criterio non tanto di “funzionalizzazione”, ma di “rapidità o comodità”, essendo evidente che ad essere prescelta sarà la fonte che – senza trascurare i precedenti storici –

²⁹ C. cost., 13 luglio 1994, n. 289, in *Giur. cost.*, 1994, 2525 ss.

evita i maggiori problemi sul piano della procedura e del sindacato giurisdizionale³⁰.

La scelta dello strumento regolamentare interno in luogo della legge apriva anche ad ulteriori problematiche, legate alla maggiore difficoltà di pervenire ad una disciplina uniforme tra i due rami del Parlamento. A questo fine non sono mancate voci in dottrina che si erano espresse a favore della necessità di una riforma da realizzarsi preferibilmente tramite legge, anche al fine di consentire un sindacato sostanziale sulle scelte fatte in materia³¹.

Questi, in sintesi, i contenuti della risposta del Consiglio di Stato al quesito posto, seppur con i dubbi che riguardano le potenzialità espansive di una tesi che rimette all'apprezzamento delle Camere la scelta della fonte con cui regolare ambiti non coperti dalla riserva assoluta di legge.

Riprendendo le fila del discorso che si sta sviluppando il parere del Consiglio di Stato resta coerente all'assioma concettuale della connessione inscindibile tra autonomia normativa e autodichia perché, andando oltre il quesito, osserva che l'eventuale scelta a favore della deliberazione interna ha una ricaduta immediata sul piano della tutela giurisdizionale in quanto, ove la riforma sia operata con regolamento, i soggetti interessati potrebbero ottenere tutela delle proprie posizioni soltanto innanzi agli organi di autodichia. Non sfugge, però, al Consiglio di Stato che l'autodichia, anche alla luce della sentenza n. 262/2017, sia particolarmente controversa quando si riferisca ai soggetti terzi, categoria definita dalla "mobile delimitazione".

Non si può mettere in dubbio, riprendendo alcuni profili già trattati, che anche dopo la sentenza n. 262/2017 non si sia assistito alla scomparsa dell'autodichia per i terzi, ma soltanto dell'autodichia relativa ad appalti e

³⁰ Non è difficile intuire la "comodità" della delibera interna rispetto ad altre fonti. Ad esempio, rispetto allo stesso regolamento maggiore, per essere questo adottato tramite voto a maggioranza assoluta dell'intera assemblea, ovvero della legge per analoghe e, per certi versi, più complesse ragioni perché la deliberazione è addirittura di due camere, anche se a maggioranza semplice. Mentre dal punto di vista del sindacato la scelta dello strumento normativo interno sottrae la valutazione del parlamento alle censure cui potrebbero normalmente andare incontro gli atti con forza di legge nella sede del giudizio incidentale, potendo dar luogo semmai soltanto ad un conflitto di attribuzioni (i presupposti del quale in tal caso andrebbero in concreto verificati). Su tale ultimo profilo v. J. ROSI, *Prime osservazioni sui recenti provvedimenti di rideterminazione degli assegni vitalizi*, cit., 6.

³¹ Propendevano per la necessità di una riforma tramite legge R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 18, 2018; E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 471. Non è mancato in dottrina chi abbia manifestato la propria preferenza per la riforma regolamentare maggiore (G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare*, cit., 17 ss.) perché mancherebbe in siffatte fonti una disposizione che riservi la disciplina del sistema previdenziale dei parlamentari a un regolamento interno. Visto che è al regolamento maggiore che deve essere rimessa la disciplina di ogni aspetto relativo alle funzioni e alle competenze della Camera è solo attraverso l'introduzione al suo interno di una disposizione abilitante che le Camere potrebbero procedere all'adozione di una disciplina in materia di vitalizi mediate deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza.

forniture, ambiti per i quali le Camere non si ritenevano abilitate ad adottare una propria normativa interna. Pur a voler adottate una diversa definizione per gli ex parlamentari come soggetti “non estranei” alle Camere, non si può tacere il fatto che essi rimangano in definitiva “terzi”, perché legati da alcun rapporto di soggezione rispetto alla Camera di cui erano membri³². Tutto ciò trova, tra l’altro, conferma nel fatto che a partire dal 2005 le Camere non sono dotate di un unico organo di autodichia (in doppio grado), ma di due diversi organi – uno per il personale dipendente e l’altro per i non dipendenti – e i ricorsi proposti dagli ex parlamentari vanno proposti innanzi al secondo dei due organi, in virtù della clausola di residualità prevista dall’apposito regolamento per la tutela giurisdizionale avverso gli atti non concernenti i dipendenti³³.

4. Le decisioni sui regolamenti di giurisdizione della Cassazione e l’attrazione in autodichia del c.d. “diritto singolare” su indennità e vitalizi

La questione poteva sembrare apparentemente chiusa senonché, a seguito dei ricorsi proposti innanzi agli organi di autodichia, anche al fine di contestarne la relativa competenza, i ricorrenti avevano promosso ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione innanzi alla Corte di cassazione per veder dichiarata la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario in luogo del giudice domestico.

Le Sezioni Unite della Corte di cassazione con due “ordinanze gemelle” che hanno riguardato sia l’ipotesi della revoca del vitalizio per gli ex parlamentari condannati per determinati gravi reati (8 luglio 2019, n. 18265) sia quella della decurtazione del vitalizio per gli ex parlamentari con effetto retroattivo (8 luglio 2019, n. 18266) hanno chiarito che la sede per la verifica

³² Osserva E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d’Ercole dell’autodichia e i paradossi dell’antipolitica*, cit., 470, che l’opzione a favore del regolamento conduce automaticamente all’esercizio della giurisdizione domestica per soggetti sicuramente terzi perché non hanno mai avuto rapporti con l’istituzione. Infatti, per connessione, gli organi di autodichia sono competenti anche sulle questioni relative al trattamento di reversibilità. Sulla terzietà dei congiunti degli ex parlamentari defunti che usufruiscono dei trattamenti di reversibilità esprime alcuni dubbi anche L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, in *Quad. cost.*, 2019, 899, il quale, tuttavia, ritiene che alla fine una forma di collegamento potrebbe essere individuata nel fatto che la reversibilità si genera in corso di mandato e dipende dai contributi versati dal parlamentare deceduto.

³³ L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, cit., 345 s., il quale sostiene comunque che, pur essendo sostanzialmente terzi, gli ex parlamentari non possano essere equiparati in tutto e per tutto agli appaltatori e ai fornitori. Al riguardo rileverebbe il nesso che la disciplina in materia di vitalizi avrebbe con la garanzia di libertà del mandato parlamentare, ragion per cui non si risconterebbe la carenza di rilievo sul piano interno delle questioni che ha indotto all’adozione dell’*obiter* di censura da parte della sentenza n. 262/2017.

dei limiti dell'autodichia in tale ambito sia da individuare nel regolamento preventivo di giurisdizione³⁴.

Dopo aver ripercorso i passaggi fondamentali della sentenza n. 262/2017, la Cassazione ritiene che, per quanto l'applicazione dei regolamenti parlamentari, nonché di tutto il c.d. diritto interno degli organi parlamentari, non sia suscettibile di sindacato di legittimità per mezzo del ricorso in Cassazione ex art. 111, c. 7, Cost., ciò non significa che questa sia sottratta anche alla verifica che la Cassazione compie in sede di regolamento preventivo di giurisdizione. L'accesso a suddetto strumento ha il fine di verificare «il fondamento costituzionale per l'esercizio del potere decisorio degli organi di autodichia ed è finalizat[o] ad accertare se esiste un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica, anche alla luce del “confine” entro il quale legittimamente possono essere previste l'autonomia normativa degli organi costituzionali e l'attribuzione della decisione di eventuali controversie agli organi di autodichia».

Il regolamento di giurisdizione non avrebbe natura impugnatoria e non investirebbe, quindi, il profilo attinente alla interpretazione e applicazione del diritto interno, sulle quali devono ritenersi competenti in via esclusiva gli organi parlamentari. La sua funzione è piuttosto diretta a verificare se gli organi di autodichia costituiscano una sede decisoria in linea con i parametri costituzionali e della CEDU.

La Cassazione, quindi, pare rivendicare un duplice ruolo di verifica che non attiene soltanto all'accertamento sul giudice del rapporto controverso, ma – per quanto concerne l'autodichia – anche se quel rapporto possa essere regolato da fonti interne e se sussista quell'autonomia normativa che la sentenza n. 262/2017 sembrava porre a fondamento giustificativo della giurisdizione domestica. Sull'altro versante, più strettamente attinente al giudice del caso concreto, la Cassazione dovrebbe valutare se l'autodichia sia una sede idonea a decidere caso per caso, attraverso uno scrutinio che anche la Corte costituzionale sembra aver compiuto nella sede del conflitto di attribuzioni, ritenendo o meno l'autodichia un giudice idoneo alla decisione sulla base della sua conformazione.

Mentre in questo primo frangente la Cassazione sembra attestarsi in tutto e per tutto sui criteri dettati dalla sentenza n. 262/2017 è nel prosieguo che emergono alcune interessanti novità, quando la Suprema Corte passa a verificare il fondamento costituzionale del diritto al vitalizio, idoneo a definire in

³⁴ L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, cit., 898, ravvisa che la dichiarazione di inammissibilità del ricorso non deriva certo dal fatto che gli organi di autodichia, in quanto estranei alla giurisdizione, non possano essere assoggettati al potere di verifica della Cassazione, piuttosto quest'ultima non potrebbe esimersi da tale controllo in ordine alla esistenza di un giudice del rapporto controverso.

senso favorevole alle giurisdizioni domestiche i regolamenti proposti. Il vitalizio, infatti, viene qualificato come la proiezione dell'indennità parlamentare nel momento successivo alla cessazione del mandato e «sebbene esso non trovi specifica menzione nella Costituzione, a differenza dell'indennità prevista nell'art. 69 Cost. – può dirsi che la sua corresponsione sia sorretta dalla medesima ratio di sterilizzazione degli impedimenti economici all'accesso alla cariche di rappresentanza democratica del Paese e di garanzia dell'attribuzione ai parlamentari, rappresentanti del popolo sovrano, di un trattamento economico adeguato ad assicurarne l'indipendenza, come del resto accade in tutti gli ordinamenti ispirati alla concezione democratica dello Stato».

Indennità e vitalizio troverebbero, però, la propria disciplina in fonti diverse, l'indennità nella legge, secondo la riserva espressamente prevista dall'art. 69 Cost., il vitalizio nei regolamenti parlamentari minori o nelle delibere, secondo quanto ricostruito anche nel parere del Consiglio di Stato. Da ciò la Cassazione deduce l'esistenza di una particolare categoria che definisce di “diritto singolare” che si riferisce al Parlamento nazionale o ai suoi membri nella quale rientrerebbe sia la disciplina disposta con legge sia quella disposta con regolamento da cui deriva che «le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell'indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari non possono che essere decise dagli organi dell'autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento».

Tale affermazione non è di poco conto, perché l'impressione che se ne trae che la connessione biunivoca tra autonomia normativa e autodichia venga a cadere. Il fondamento dell'autodichia in queste decisioni non risiede nell'esistenza dell'autonomia normativa che deve estendersi al momento applicativo – come a dire che i giudici di autodichia siano gli unici competenti a conoscere dell'applicazione del diritto interno – ma nel c.d. “diritto singolare”, composto dall'intarsio da legge e regolamenti interni per cui i giudici di autodichia sarebbero competenti anche ad applicare la legge³⁵. L'autodichia

³⁵ Osserva R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere sotto il profilo del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice*, in *Federalismi.it*, disponibile all'indirizzo: www.federalismi.it, 14, 2019, 9 s., che la riconduzione della disciplina di indennità e vitalizi alla nozione di “diritto singolare” e l'attrazione in autodichia delle relative controversie non ostano al fatto che gli organi di giustizia domestica possano essere chiamati a dare applicazione immediatamente alla legge, essendo, tra l'altro, possibile farne emergere l'illegittimità impugnandola in via incidentale davanti alla Corte costituzionale. Criticamente sul punto E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 471 s., sostiene che la Cassazione abbia giustificato la competenza degli organi di autodichia non in ragione del rapporto con la fonte regolamentare, ma nella continuità ideale tra indennità e vitalizio, accomunati dalla medesima funzione di cui all'art. 69 Cost. Tuttavia, ritiene che, anche in virtù della riserva espressa stabilita in Costituzione, al regolamento non potrebbe essere rimessa l'intera disciplina della materia dei vitalizi, ma al più potrebbe

sembra così tornare alle origini, vale a dire alla sua connessione a quella che la Cassazione definisce come una «sfera di autonomia speciale garantita alle Camere», uscendo dal rigido schema della connessione formale all'autonomia normativa e agli atti fonte che ne sono espressione. Detto altrimenti, non si tratta più di un problema formale di applicazione del diritto interno, ma di un problema più ampio che coinvolge nuovamente le sfere di autonomia dell'organo: l'autodichia sussiste perché indennità e vitalizio sono posti entrambi a presidio del mandato parlamentare e della relativa funzione, non conta che l'atto che li disciplina sia la legge o la delibera interna. Pare quindi che l'autodichia non sia più il mero giudice degli atti parlamentari, ma più precisamente il giudice della materia parlamentare.

Se queste sono le conclusioni cui è pervenuta la Corte di cassazione occorre vedere quali sono le implicazioni che se ne possono trarre in una prospettiva più generale.

Un primo dato che si può rilevare è che la Cassazione assume, anche in relazione all'autodichia, il ruolo di giudice dei limiti della giurisdizione, non solo quando questa si configuri nel senso proprio definito dagli art. 101 e seguenti della Costituzione, ma anche quando attiene ad organi che sono giurisdizionali soltanto in senso oggettivo. E tale giudizio implica, nel caso di specie, una valutazione sulla posizione degli organi di autodichia, i quali devono, di volta in volta, porsi in linea rispetto alle garanzie fissate dai principi costituzionali e convenzionali concernenti il "diritto ad un giudice terzo ed imparziale"³⁶.

L'ammissione dello strumento del regolamento preventivo di giurisdizione anche rispetto agli organi di autodichia, anche se chiarisce definitivamente che esiste un giudice dei limiti della giurisdizione intesa in senso materiale, e che questo giudice è la Cassazione, non è privo di punti che richiedono un maggior approfondimento.

Infatti, nel percorso argomentativo dei due provvedimenti la Suprema Corte pare muovere da una posizione tradizionale sui rapporti dell'autodichia

avere una funzione attuativa della legge. Una volta adottata una legge in materia la tutela andrebbe rimessa alla giurisdizione dei giudici comuni. Il punto che resta controverso risiede, però, nel fatto che la Suprema Corte ha giustificato il completo assorbimento delle controversie in materia di vitalizi alla giurisdizione domestica in virtù della nozione di "diritto singolare" comprensivo di legge e regolamento, per cui non è possibile escludere che, almeno in astratto, una legge che determini i principi in materia di vitalizi non possa essere assorbita all'interno di tale nozione, restando in piedi la cognizione del giudice domestico.

³⁶ R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere*, cit., 2 s., riconosce alla Cassazione tale ruolo, osservando, tra l'altro la portata innovativa delle ordinanze che per la prima volta hanno ammesso un ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione rispetto ad organi di autodichia (che avrebbero una natura propriamente giurisdizionale, ma sarebbero giurisdizioni soltanto in senso sostanziale-oggettivo).

con l'autonomia normativa, ad una rivisitazione dell'ancora più antica concessione della stessa con l'autonomia *tout court* delle Camere. Si è detto, infatti, che la verifica che la Cassazione compie in sede di regolamento preventivo di giurisdizione debba soffermarsi su due profili: da un lato dovrebbe riguardare l'esistenza di un fondamento normativo interno, ovvero se quel «rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica, anche alla luce del “confine” entro il quale legittimamente possono essere previste l'autonomia normativa degli organi costituzionali e l'attribuzione della decisione di eventuali controversie agli organi di autodichia», dall'altro se gli organi di autodichia possano essere considerati delle sedi idonee alla definizione delle controversie in linea con i principi costituzionali.

Il primo punto sembra essere messo in discussione quando la Cassazione passa ad assimilare il fondamento del vitalizio a quello dell'indennità, attraendo anche quest'ultima – disciplinata dalla legge in virtù di apposita riserva – nella giurisdizione domestica. Viene in tal modo scisso il binomio autodichia-autocrazia in quanto, generalmente, si ritiene che la disciplina con legge non imporrebbe necessariamente che a darvi applicazione siano gli organi di giustizia domestica (in quanto, appunto, non vi sarebbe quella menomazione nel momento applicativo che fa da *pendant* al momento produttivo). La riconduzione all'autodichia delle vicende in materia di vitalizi è fatta, quindi, non in ragione della esigenza di completamento dell'autonomia normativa dell'organo estendendola al momento applicativo, bensì attraverso il riconoscimento dell'esistenza di una particolare categoria di “diritto singolare”, la quale non incide sulla qualifica formale dell'atto fonte, ma sulla esigenza di protezione dell'autonomia del Parlamento. Della sentenza n. 262/2017 ciò che sembra essere maggiormente valorizzato è, dunque, il punto in cui essa semplicemente afferma che «l'autodichia è stata ritenuta dagli organi costituzionali [...] una delle condizioni per il dispiegarsi della propria autonomia e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni».

Ciò ha consentito alla Cassazione di superare anche un altro scoglio di fronte al quale si era trovato il Consiglio di Stato nel rendere il suo parere, quello concernente i dubbi di legittimità dell'autodichia relativamente ai terzi. Il problema non si porrebbe nel caso in questione perché gli ex parlamentari non sono considerati “terzi” nel senso proprio del termine, ma, attraverso una valutazione legata alla esigenza di protezione dell'autonomia e dell'indipendenza nell'esecuzione del mandato parlamentare, alle quali indennità e vitalizio sarebbero preposte, per gli stessi verrebbe meno lo scrutinio diretto a verificare se le Camere erano abilitate a disciplinare o meno con

proprie deliberazioni interne il loro trattamento (visto che è attratto in autodichia anche ciò che è disciplinato con legge)³⁷.

Le ordinanze della Cassazione hanno, tra l'altro, ribadito che avverso le decisioni dei giudici di autodichia sia assolutamente precluso un rimedio impugnatorio esterno quale il ricorso ex art. 111, c. 7, Cost., come taluno aveva ipotizzato – anche dopo la sentenza n. 262/2017 – quale via per accedere a nuovi conflitti di attribuzione in materia di vitalizi³⁸, un ricorso di tale portata andrebbe incontro ad una inevitabile inammissibilità. Il problema riguarderebbe piuttosto la diversa ipotesi in cui gli organi di autodichia, dopo aver trattato e deciso uno specifico caso, non dovessero essere rispettosi dei principi costituzionali e convenzionali in materia di giurisdizione, profilo che la Cassazione ritiene di poter scrutinare anche in sede di regolamento preventivo di giurisdizione. Le ordinanze non forniscono una soluzione, visto che sarebbe preclusa la possibilità di un rimedio impugnatorio quale il ricorso in Cassazione. In dottrina³⁹ si è, allora, proposto di applicare estensivamente l'art. 362, c. 1, c.p.c., il quale prevede che «possono essere impugnate con ricorso per Cassazione, nel termine di cui all'art. 325, secondo comma, le decisioni in grado di appello o in unico grado di un giudice speciale, per motivi attinenti alla giurisdizione del giudice stesso». Ciò potrebbe consentire di salvaguardare, allo stesso tempo, l'autonomia dell'organo nel momento applicativo (che non consente l'impugnazione delle relative decisioni davanti a un giudice esterno), e il ruolo della Suprema Corte nella verifica dell'autodichia quale sede idonea di giudizio in linea con i parametri costituzionali.

Le due ordinanze hanno suscitato in dottrina reazioni non sempre concordanti. Se da una parte si è criticato il fatto che la Suprema Corte con tali provvedimenti non avrebbe fatto altro che accettare acriticamente quanto af-

³⁷ R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere*, cit., 9.

³⁸ Parrebbe propendere per tale soluzione L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, cit., 346. Anche di recente lo stesso Autore ha, con argomenti approfonditi, ribadito la necessità di superare la tradizionale preclusione nell'accesso al ricorso in Cassazione per violazione di legge anche contro i provvedimenti degli organi di autodichia. Nonostante la posizione di granitica chiusura della giurisprudenza, i tempi sarebbero maturi per ammettere una siffatta tipologia di ricorso. Afferma, infatti, l'Autore che «un'evoluzione del genere [...] non solo consentirebbe di realizzare la piena e definitiva integrazione dell'autodichia nel sistema costituzionale, portando così a compimento il processo di progressiva giurisdizionalizzazione avviato dall'istituto sin dal 1988; ma sarebbe altresì coerente con l'esigenza [...] di garantire l'autonomia degli organi costituzionali». ID., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 223 ss.

³⁹ R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell'effettività e dell'efficacia dei collegi di autodichia delle Camere*, cit., 8. Il problema riguarderebbe il caso in cui gli organi di autodichia dovessero rivelarsi *ex post* non rispettosi della "grande regola dello stato di diritto". In questi casi, infatti, potrebbero sussistere le stesse esigenze di accertamento insite nelle "ordinanze gemelle", le quali potrebbero essere frustrate dal fatto che il giudizio abbia già avuto conclusione in un provvedimento decisorio e che questo non sia ulteriormente ricorribile in cassazione.

fermato nella sentenza n. 262/2017⁴⁰, parlando anche di “resa” della Cassazione⁴¹, altra parte della dottrina ha tratto dalle ordinanze alcuni spunti ottimistici, legati soprattutto al ruolo che la Cassazione viene ad assumere in sede di regolamento preventivo di giurisdizione⁴². In particolare, si è sottolineato il fatto che, alla luce delle “ordinanze gemelle” del 2019, la Cassazione avrebbe definitivamente fatto tramontare l’idea delle Camere come giudici esclusivi dell’estensione del confine della propria giurisdizione domestica, rivendicando a sé, in sede di regolamento di giurisdizione, tale ruolo. Ciò avrebbe un immediato riflesso di chiarezza anche sul profilo dell’intarsio tra legge e regolamento che assume tratti maggiormente definiti e meno mobili⁴³. Il superamento del nesso autocrinia-autodichia avrebbe comportato, quale sua conseguenza positiva, che a determinare l’attrazione al giudice domestico non sarebbe più sufficiente la formale connessione con l’esercizio di un potere di normazione interna, ma la riconducibilità dello stesso allo statuto di garanzia dell’organo la cui verifica è rimessa alla Cassazione (indipendentemente dal fatto che la disciplina sia dettata per legge, regolamento minore o “intarsio”). In pratica, l’organo non è libero di sottrarre la giurisdizione al giudice comune soltanto attraverso l’uso del potere normativo interno, ma questo è sempre sottoponibile alla verifica della Cassazione in sede di regolamento preventivo.

Se così stanno le cose, l’autodichia torna ad essere uno strumento non di mera garanzia dell’organo nel momento attuativo del diritto, bensì una sede giudicante interna giustificata esclusivamente in quanto riconducibile alle esigenze di protezione dell’autonomia dell’organo secondo una nozione di tipo funzionale. In questo modo pare chiudersi il cerchio: dal problema dell’autodichia come giurisdizione si passa al problema del suo fondamento nell’autonomia normativa per poi ritornare, senza dimenticare le statuizioni della sentenza n. 262/2017, alla connessione che l’autodichia deve avere con le esigenze di protezione dell’autonomia dell’organo. Riemergono, quindi, una serie di interrogativi “antichi” sulla garanzia giurisdizionale

⁴⁰ E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d’Ercole dell’autodichia e i paradossi dell’antipolitica*, cit., 454.

⁴¹ S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia: alcune considerazioni a margine dell’ordinanza n. 18265/2019 della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, disponibile all’indirizzo: www.diritticomparati.it, 25 luglio 2019.

⁴² Si sono già viste le osservazioni di R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell’effettività e dell’efficacia dei collegi di autodichia delle Camere*, cit., 2 ss.

⁴³ In questo senso G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell’attrazione in autodichia*, cit., il quale ritiene che la Cassazione abbia definito limiti ben più pregnanti di quelli, piuttosto blandi, contenuti nel noto *obiter* della sentenza n. 262/2017. Infatti, «più che un *self-restraint* sempre meno probabile, proprio l’assunzione della veste di arbitro può aiutare a frenare la trasformazione dell’autocrinia nel “vascello pirata” dell’ordinamento giuridico: in prospettiva, mercé il regolamento preventivo, la Cassazione potrà evitare che si punti a sottrarre alla Corte costituzionale l’*amparo* su altre situazioni soggettive, potenzialmente incise da interventi regolatori, non di rango legislativo, mediante il ricorso a delibere di autorganizzazione».

dell'autodichia: anche quando essa è strumentale alla protezione dell'autonomia dell'organo è in grado di assicurare una vera giustizia?

5. Conclusioni. L'autodichia garantisce una vera giustizia? Rischio di involuzioni nel rapporto tra politica e uso strumentale della giustizia domestica

Uno dei profili controversi che sin da tempi risalenti era stato evidenziato in dottrina riguardava il controverso rapporto che il giudice domestico instaurava per la stretta vicinanza con gli organi di amministrazione interna delle Camere. Si diceva, in sostanza, che il problema maggiore non era dato dalla particolare qualifica dei soggetti giudicanti, il più delle volte giuristi di eccellente formazione, né si metteva in dubbio la loro buona fede sul piano strettamente individuale. Si dubitava, invece, che la vicinanza dell'organo giudicante agli interessi dell'amministrazione (giudicata) consentisse al giudice domestico di lavorare al riparo da qualsiasi pressione – seppur inespressa – proveniente dall'esterno del giudizio.

Detto in altri termini, il giudice domestico potrebbe anche adottare decisioni in sé giuste, ma difetterebbe sempre di una condizione essenziale degli organi giurisdizionali, quella della apparenza di indipendenza. Il giudice oltre ad essere indipendente deve anche apparire tale e ciò, quando l'organo giudicante presenta problematici profili di connessione con quello di amministrazione, non sempre si riscontra⁴⁴.

Tali considerazioni, variamente sviluppate nel corso del tempo, ritornano oggi alla luce del rinnovato collegamento dell'autodichia con le esigenze di protezione di autonomia dell'organo. Fino a che punto tali esigenze possono giustificare il mantenimento di sedi di giustizia domestica?

L'argomento che tendeva ad evidenziare le carenze di indipendenza (con conseguente riflesso sull'imparzialità) degli organi di autodichia è stato, a più riprese, disatteso in giurisprudenza con una serie di argomentazioni che, pur non convincendo del tutto – come nel caso della sentenza n. 262/2017 – ne hanno ridotto molto l'impatto, quasi che una loro ripetizione soffrisse di una certa “ingenuità” argomentativa, tali erano gli elementi che ad opinione dei

⁴⁴ Il problema è stato evidenziato, con varie sfumature, nel corso dei decenni. Ad esempio secondo P. DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle camere*, in *Dir. soc.*, 1990, 136, il problema non risiederebbe tanto nelle caratteristiche soggettive delle persone chiamate a giudicare, sicuramente idonee all'incarico per competenze e probità, ma nell'esistenza stessa degli organi in quanto tali e nella forma giuridica degli istituti. In termini sostanzialmente analoghi, G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflagge dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, disponibile all'indirizzo: www.rivistaaic.it, 3, 2015, 7, nota 16, ritiene che il problema non possa essere inquadrato nella trasformazione degli organi di giustizia domestica in modo più o meno conforme al “giusto processo”, in quanto non potrebbe ammettersi la permanenza in uno Stato di diritto di forme di «non giustizia». Ancora più di recente S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia*, cit., sottolinea il fatto che il problema maggiore dell'autodichia sarebbe dato dai dubbi sul rispetto del giusto processo quando “aleggia l'ombra dell'immedesimazione organica”.

giudici consentivano di ritenere superato il dubbio di indipendenza dei giudici domestici.

Le raffinate argomentazioni delle Corti (Costituzionale e di Cassazione) si sono, però, di recente scontrate con l'estrema semplificazione della comunicazione politica, la quale, a buona ragione, potrebbe far ritenere che tutti gli sforzi argomentativi necessari a superare le censure di "dipendenza" siano vanificati da un intendimento, da parte delle istituzioni, che ricostruisce l'autodichia come giustizia legata alle esigenze dell'organo e, quindi, della componente politica che di volta in volta gode della maggioranza.

Non si tratta di pure speculazioni, ma di dati ricavabili da dichiarazioni espressamente rilasciate da soggetti politici. Nella attuale fase politica, fatta di comunicazione mediatica, il rischio di fraintendere il significato degli istituti per ragioni di risonanza è sempre presente ed è quanto accaduto in materia di autodichia a seguito delle dichiarazioni rese da un esponente del M5S nel commentare l'eventualità di ricorsi avverso il taglio dei vitalizi davanti agli organi di autodichia. In sintesi, è stato più volte ribadito il fatto che la scelta di procedere al taglio mediante regolamento consentiva di attrarre ogni controversia in materia di vitalizi ai giudici domestici i quali, avendo la medesima "sensibilità" politica dell'organo che ha disposto il taglio, difficilmente avrebbero dato corso positivo ai ricorsi presentati⁴⁵.

Si torna, quindi, all'origine: per quanti argomenti a contrario si vogliono trovare vi sarà sempre il dubbio che negli intendimenti della politica gli organi di autodichia non siano veri e propri giudici (tra l'altro, nemmeno la Corte costituzionale ha detto che siano giudici in senso stretto)⁴⁶, ma strumenti collegati alle esigenze dell'amministrazione⁴⁷.

⁴⁵ Già in una trasmissione televisiva del 26 luglio 2018 sempre il medesimo esponente aveva affermato che l'organo di autodichia «ha le stesse sensibilità politiche di chi [...] ha tagliato il vitalizio». In occasione delle ordinanze della Cassazione sui regolamenti preventivi di giurisdizione era tornato sulla questione a mezzo della propria pagina Facebook commentando «Vi ricordate il taglio dei vitalizi degli ex parlamentari che abbiamo fatto nei mesi scorsi? Qualcuno ha fatto ricorso per conservare il privilegio che percepiva ingiustamente da anni. Ma oggi è arrivata una bellissima notizia: la Cassazione ha bocciato il ricorso! Perché sui vitalizi e sulle indennità parlamentari decidono solo gli organi dell'autodichia a garanzia dell'autonomia del Parlamento. E gli Uffici di Presidenza delle Camere [...] hanno deciso di tagliare questi privilegi assolutamente iniqui». Indicazioni al riguardo anche in L. CASTELLI, *Il ricalcolo dei vitalizi degli ex deputati*, cit., 347, nota 29. A bilanciare questa tesi sono intervenute, poi, le parole del Presidente della Commissione contenziosa del Senato, il quale ha ribadito che il "tribunale domestico" «non è un organismo politico dove si possa fare una mediazione tra posizioni diverse. Significherebbe tradire la nostra funzione perché siamo chiamati a esprimerci su una questione giuridica dove conta la legge e i precedenti della Corte costituzionale». Si veda, *Taglio dei vitalizi, verso il verdetto sui ricorsi degli ex parlamentari*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 gennaio 2020.

⁴⁶ Su questo fronte sono di questi giorni le notizie, che si susseguono a mezzo stampa, circa l'eventualità di sorti distinte per i vitalizi presso i due rami del Parlamento: la Camera orientata per il mantenimento del taglio e il Senato per la sua caducazione. Gli organi di autodichia di Camera e Senato hanno vissuto vicende diverse, il primo connotato da una sostanziale stabilità, il secondo

Il mantenimento di tali sedi di giudizio induce, quindi, ad interrogarsi sulla eventualità di nuovi conflitti che potrebbero sorgere alla luce di ipotesi di riforma regolamentare nelle materie indicate che siano palesemente incostituzionali, ovvero in tutte le ipotesi in cui gli organi di giustizia domestica non offrano adeguate garanzie sul piano del giusto processo.

Da una parte si è evidenziato in dottrina che la teorica apertura manifestata dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n. 17/2019 a favore di un conflitto sollevato dal singolo parlamentare potrebbe esplicitare effetti anche nella materia in questione. Ad esempio, si potrebbe pensare al conflitto sollevato dal singolo parlamentare avverso la riforma dei vitalizi adottata con delibera dell'Ufficio di presidenza in quanto comprime le proprie attribuzioni costituzionali consistenti nella possibilità di contribuire al processo decisionale attraverso la partecipazione alla discussione e alla votazione di un testo normativo di spettanza dell'intera assemblea (di natura legislativa o regolamentare maggiore); anche se si tratta di una via difficilmente perseguibile alla luce della mancanza di una vera e propria riserva nella materia *de quo*⁴⁸. Occorre, infatti, precisare che la Corte costituzionale, sempre nel rispetto dell'autonomia parlamentare, ha con la suddetta ordinanza puntualizzato che il ricorso sarebbe ammissibile soltanto a fronte di "violazioni manifeste" delle prerogative costituzionali dei parlamentari e mai per "quelle censure che riguardano

bloccato da una serie di dimissioni e astensioni per conflitto di interessi. La circostanza di decisioni di segno difforme aprirebbe a nuove ipotesi di ricorso, soprattutto per quegli ex parlamentari che sono stati prima senatori, ma hanno poi ultimato la propria "carriera" politica presso la Camera (proponendo ricorso innanzi a questa). Cfr. *Un ex giudice della Santa Sede può salvare i vitalizi in Senato*, in *La Notizia*, 7 marzo 2020. Le camere di consiglio dei giudici domestici di Camera e Senato erano previste rispettivamente per il 12 e 20 febbraio, ma al momento in cui si scrive ancora non è stata adottata una decisione. Cfr. *Taglio dei vitalizi, verso il verdetto sui ricorsi degli ex parlamentari*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 gennaio 2020.

⁴⁷ È interessante riflettere, al momento in via del tutto ipotetica, sulla possibile incidenza del mutamento degli equilibri di maggioranza (determinati dall'entrata in carica dell'Esecutivo "*Conte-bis*") sul funzionamento di tali organi. Se si guarda ai giudici domestici di Camera e Senato, impegnati nella trattazione dei ricorsi sui vitalizi, si può constatare come, attualmente, non riflettano più la medesima "sensibilità" politica degli organi che avevano disposto il taglio. Prescindendo dalla componente "laica" (ossia, per i membri esterni, non appartenenti al novero di deputati e senatori), si può rilevare che, mentre alla Camera il Consiglio di giurisdizione sia ancora espressione della maggioranza di Governo (seppur diversa da quella originaria, con un membro PD, uno Lega e uno M5S), al Senato la Commissione contenziosa avrebbe una composizione "politica" di minoranza (un membro Forza Italia, uno Lega e uno M5S). Anche questo aspetto potrebbe aver inciso sul diverso avanzamento dei procedimenti presso i due rami del Parlamento.

⁴⁸ In senso favorevole alla possibilità di un siffatto conflitto S. GALDIERI, *Vitalizi dei parlamentari ed autodichia*, cit. Meno ottimista sulla possibilità di un esito positivo di un conflitto è E. RINALDI, *Le vacillanti colonne d'Ercole dell'autodichia e i paradossi dell'antipolitica*, cit., 472. Pessimista è anche G. LAURICELLA, *La riserva di regolamento parlamentare*, cit., 22, anche perché configura diversamente il conflitto, non da parte del singolo parlamentare, ma dalla Camera contro sé stessa per aver approvato in Ufficio di Presidenza la riforma e non nel *plenum* attraverso una modifica del regolamento maggiore.

esclusivamente violazioni o scorrette applicazioni dei regolamenti parlamentari o delle prassi di ciascuna Camera”⁴⁹.

Il conflitto potrebbe, infine, riemergere come “terza via” di scrutinio avendo ad oggetto non tanto l’atto, ma le decisioni della Corte di cassazione che dovessero negare la giurisdizione del giudice domestico, e quindi a sollevarlo dovrebbero essere le stesse Camere ove ritenessero lesa la propria autonomia⁵⁰. Si tratterebbe, in quest’ultimo caso, di una valutazione che attiene non tanto allo strumento regolamentare, ma al sindacato sull’organo di autodichia come sede idonea a fornire giustizia secondo i parametri della “grande regola dello Stato di diritto” definiti dalla Corte costituzionale e dalla Cassazione; tra l’altro, si tratterebbe di una soluzione coerente con i più recenti sviluppi che vedono posto in capo alla Suprema Corte il ruolo di giudice dei limiti della giurisdizione domestica⁵¹.

Le ultime considerazioni, allo stato soltanto ipotetiche, dimostrano che la partita sull’autodichia è tutt’altro che prossima a chiudersi. Se la sentenza n. 262/2017 sembrava aver tracciato una linea netta che pochi margini lasciava ad ulteriori dibattiti in materia, la vastità delle implicazioni e dei punti di contatto tra ambiti di autonomia dell’organo e sfera esterna sono tali da non poter essere racchiusi tutti nei confini del giudizio sul personale dipendente e

⁴⁹ Se anche la riforma della disciplina dei vitalizi attraverso lo strumento regolamentare può, in qualche modo, “comprimere” il contributo del parlamentare al procedimento decisionale, tale *vulnus* non pare raggiungere quel livello di “evidenza” richiesto dall’ord. 17/2019 al fine dell’ammissibilità di un ricorso proposto dal singolo parlamentare quale potere dello Stato. Sul requisito dell’evidenza della violazione nell’ordinanza citata si vedano R. DICKMANN, *La Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzioni contro il testo della legge di bilancio 2019-21 approvato dal Senato e ribadisce che i singoli parlamentari sono poteri dello Stato*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 4, 2019; S. LIETO, *Conflitto tra poteri e “soglia di evidenza”. Notazioni a margine dell’ordinanza n. 17 del 2019*, in *Rivista AIC*, disponibile all’indirizzo: www.rivistaaic.it, 1, 2019, 246 ss.; A. LUCARELLI, *La violazione del procedimento legislativo “costituzionale” è una violazione grave e manifesta?*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 4, 2019; N. LUPO, *Un’ordinanza compromissoria, ma che pone le basi per un procedimento legislativo più rispettoso della Costituzione*, in *Federalismi.it*, disponibile all’indirizzo: www.federalismi.it, 4, 2019.

⁵⁰ Così R. DICKMANN, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di delibazione dell’effettività e dell’efficacia dei collegi di autodichia delle Camere*, cit., 8. Il quadro dei conflitti ipotizzabili è estremamente vario: *a)* da una parte potrebbe paventarsi il conflitto da parte del singolo parlamentare avverso la delibera di tagli dei vitalizi già visto nel testo, ma non solo; *b)* potrebbe ad esempio essere lo stesso organo di autodichia a svolgere un controllo di costituzionalità “diffuso” sulla delibera di taglio dei vitalizi in caso di palese incostituzionalità; o ancora, *c)* potrebbe essere la Corte di cassazione a negare direttamente la giurisdizione degli organi di autodichia ove dovesse ritenere che una nuova riforma dei vitalizi si ponga in insanabile contrasto con l’art. 69 Cost. (anche se si tratta di un profilo di merito che non dovrebbe rientrare in una valutazione quale quella sulla spettanza della giurisdizione); o, infine, *d)* si potrebbe pensare a un conflitto sollevato dall’ex parlamentare, sulla falsariga del conflitto dell’ex Presidente della Repubblica, che dovesse ritenere lesa la propria prerogativa di cui all’art. 69 Cost. da un taglio incostituzionale dei vitalizi.

⁵¹ G. BUONOMO, *La Cassazione giudice dell’attrazione in autodichia*, cit.

dello stringato *obiter* sui terzi⁵². È lecito, quindi, attendersi ulteriori scontri futuri. I campi sarebbero quelli ormai noti della Corte costituzionale (in sede di conflitto tra poteri) o della Corte di cassazione (in sede di regolamento di giurisdizione).

⁵² Conformemente, sulla circostanza che la strada per giungere alla definizione di terzo sia ancora lunga, si veda L. CASTELLI, *Le Sezioni Unite su autodichia e vitalizi*, cit., 900; nonché, ID., *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 212 ss.