

Francesco Dalla Balla

# Indagine sull'autodichia

Miti e prospettive tra Italia e Spagna

FRANCOANGELI

**sdp**

Studi di  
Diritto Pubblico

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con **Adobe Acrobat Reader**



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile **con Adobe Digital Editions**.

Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**

coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

## REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

## COMITATO SCIENTIFICO

Jean-Bernard Auby, Stefano Battini, Daniela Bifulco, Roberto Caranta, Marta Cartabia, Omar Chessa, Mario P. Chiti, Pasquale Costanzo, Antonio D'Andrea, Giacinto della Cananea, Luca De Lucia, Gianmario Demuro, Daria de Pretis, Marco Dugato, Claudio Franchini, Thomàs Font i Llovet, Giulia Maria Labriola, Peter Leyland, Massimo Luciani, Michela Manetti, Alessandro Mangia, Barbara Marchetti, Giuseppe Piperata, Aristide Police, Margherita Ramajoli, Roberto Romboli, Antonio Ruggeri, Sandro Stajano, Bruno Toletti, Aldo Travi, Michel Troper, Nicolò Zanon

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana, inoltre, si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi pubblicati nella collana sono stati pertanto sottoposti a un processo di *double blind peer review* che ne attesta la qualità scientifica.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

Francesco Dalla Balla

# Indagine sull'autodichia

Miti e prospettive tra Italia e Spagna

FRANCOANGELI

**SDP**

Studi di

**Diritto Pubblico**

Isbn: 9788835158332

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

*ai miei genitori*





# INDICE

<b>INTRODUZIONE</b>	pag.	11
<b>1. L'AUTODICCHIA</b>	»	15
1.1. Questioni definitorie	»	15
1.2. Per dare concretezza al tema	»	23
1.3. Le Camere	»	24
1.3.1. L'autonomia del Parlamento nell'art. 64 Cost.	»	24
1.3.2. Le teorie politiche	»	26
1.3.3. Le teorie normative	»	32
1.3.4. I regolamenti minori	»	38
1.3.5. Gli istituti di autodichia	»	41
1.3.6. ... della Camera dei deputati	»	44
1.3.7. ... del Senato	»	47
1.4. La Corte costituzionale	»	54
1.5. La Presidenza della Repubblica	»	58
<b>2. AUTONOMIA DEL PARLAMENTO E DIRITTO AMMINISTRATIVO</b>	»	69
2.1. Due filoni d'indagine	»	69
2.2. Premessa: auto-giustizia o limiti al sindacato dell'atto amministrativo?	»	72
2.2.1. La legittimazione processuale avanti al Consiglio di Stato: l'interpretazione soggettiva	»	75
2.2.2. (... <i>Segue</i> ) Minoritaria l'interpretazione oggettiva o dinamica	»	85
2.2.3. Gli atti amministrativi di autorità non amministra- tive nella giurisprudenza del Regno	»	86
2.2.4. Quale il ruolo dei principi di autonomia ed indipen- denza?	»	88
2.3. Come gli atti di gestione degli organi costituzionali divennero amministrativi	»	92

2.3.1. Nel solco della continuità...	pag.	92
2.3.2. Atti amministrativi di autorità non amministrative e la Costituzione	»	99
2.3.3. La svolta anche nella dogmatica del diritto amministrativo	»	104
2.3.4. La rimeditazione in giurisprudenza	»	110
2.4. Atti amministrativi di autorità non amministrative nel codice del processo	»	115
2.5. Il giudizio civile contro le istituzioni “sovrane”	»	118
2.5.1. L’«inviolabilità» del Re	»	118
2.5.2. La legittimazione processuale delle Camere	»	122
2.6. In conclusione	»	128
2.6- <i>bis</i> . Intermezzo: spunti di attualità nel regime di sindacabilità temperata?	»	136
<b>3. PRIMI SINTOMI DI AUTODICHIÀ: IL COMPROMESSO POLITICO NELLA TRANSIZIONE COSTITUZIONALE</b>	»	143
3.1. L’ambito dell’indagine	»	143
3.2. L’accordo politico sull’immunità della Camera della giurisdizione	»	146
3.3. Orlando e la dialettica con il fascismo: sovranità o supremazia?	»	176
3.4. In conclusione	»	186
<b>4. L’AUTODICHIÀ NELLA GIURISPRUDENZA</b>	»	193
4.1. Il salvagente processuale	»	193
4.2. <i>A new hope</i> : la sentenza n. 120/2014	»	197
4.3. La validazione sostanziale dell’autodichia	»	199
4.4. <i>Last call</i> , prospettive e sviluppi successivi alla sentenza n. 262/2017	»	220
4.4.1. I contratti pubblici	»	222
4.4.2. I vitalizi e il “diritto singolare”	»	234
4.4.3. Gli atti dei gruppi parlamentari	»	244
4.4.4. <i>Privacy</i> ed atti parlamentari	»	250
4.4. In conclusione	»	255
<b>5. LA GIURISDIZIONALIZZAZIONE DEL CONTENZIOSO: L’ESEMPIO DELLA SPAGNA</b>	»	271
5.1. Premessa	»	271
5.2. L’accesso alla giustizia	»	274

5.3. Autonomia ed indipendenza del Parlamento dopo il 1978	pag.	277
5.4. L' <i>Administracion Parlamentaria</i> e il suo diritto	»	283
5.4.1. L'emancipazione de <i>los actos de la Administracion parlamentaria da los actos parlamentarios</i>	»	283
5.4.2. L' <i>Estatuto del personal</i>	»	291
5.5. Controversie definitorie sull'amministrazione degli organi costituzionali	»	298
5.6. L'impugnabilità degli atti	»	305
5.6.1. La <i>Jurisdicción Contencioso-Administrativa</i>	»	305
5.6.2. Il <i>Recurso de amparo constitucional</i>	»	310
5.7. In conclusione	»	317
<b>6. LA «FLESSIBILITÀ» DELLE COSTITUZIONI RIGIDE E L'AUTODICCHIA</b>	»	321
6.1. Origini (e fraintendimenti) dell'autodichia	»	321
6.2. Realtà e leggenda: la natura "ottriata" dell'autodichia, tra equivoci deliberati ed incolpevoli	»	334
6.3. Stato di diritto e riserva di interpretazione	»	345
6.4. Sulla connessione tra autonomia normativa ed autodichia: può esistere <i>juris dictio</i> senza legalità sostanziale?	»	348
6.5. L'elasticità dell'autodichia	»	357
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	»	367
<b>RINGRAZIAMENTI</b>	»	391



## INTRODUZIONE

Cosa consente ad un tema di studi di assurgere ad essere “classico”? Se, come sostenuto da una celebre definizione, «d’un classico ogni rilettura è una lettura di scoperta come la prima», perché «un classico non ha mai finito di dire quel che ha da dire»<sup>1</sup>, allora l’autodichia rischia di essere, piuttosto, un tema vecchio. L’istituto soffre infatti da tempo il peso di una lettura consolidata (*eredità di un antico passato di cui solo una presa di posizione corporativa delle istituzioni costituzionali ha impedito l’ammodernamento in linea con gli altri sistemi costituzionali europei*) che, come la maschera di piombo pirandelliana, ha finito per schiacciare l’attore sotto il peso del personaggio.

Tutto ruota attorno ad un quesito: l’autodichia coincide con ciò che di essa si narra? C’è infatti un pericoloso combinato disposto che rende problematica la ricerca sul tema. Da un lato, c’è la proverbiale discrezione che circonda l’attività degli organi domestici, alcuni dei quali (non ultimi i Collegi giudicanti operanti presso la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica) hanno dimostrato una vera e propria impermeabilità ai tentativi di studio; dall’altro, c’è una dottrina costretta ad approfondire il tema prevalentemente sulla scorta della letteratura (anche e soprattutto per la mancanza di un riscontro empirico derivante dall’ampia divulgazione di sentenze e provvedimenti, contrariamente a quanto avviene per la messa a sistema della giurisprudenza comune).

Il sospetto è che alcuni vecchi fraintendimenti abbiano finito per consolidarsi, consentendo all’autodichia di proporsi tra i presidi di autonomia delle Camere ed accreditarsi in maniera assai diversa dalla sua tradizionale consistenza. Specialmente agli esordi della Repubblica, la tendenziale riservatezza nella gestione dell’amministrazione parlamentare non ha consentito agli studiosi di esaminare *in presa diretta* le evoluzioni che caratterizzarono l’apparato

<sup>1</sup> I. Calvino, *Perché leggere i classici*, Mondadori, Milano, 1991, p. 13.

organizzativo delle istituzioni costituzionali. In questo contesto, le ipotesi azzardate dagli uni sono perciò state utilizzate come premesse per le tesi di altri e così via, producendo una progressiva divaricazione – citazione dopo citazione – tra l’effettiva evoluzione dell’istituto in discorso e la sua rappresentazione dottrinale.

Ciò non significa, sia chiaro, che le conclusioni formalizzate dalla letteratura non siano intrinsecamente condivisibili (non si spiegherebbe altrimenti la loro tendenziale univocità), ma la alluvionale produzione scientifica sortisce l’effetto collaterale di imporre uno schema d’analisi, su cui non sembra esserci molto da aggiungere, anche – se non altro – per deferenza alla Statura ed alla completezza delle molte riflessioni che hanno concorso all’assestamento della materia.

Vi sono tuttavia alcune possibili insidie all’orizzonte.

La prima è quella di precipitare in un dialogo tra sordi: all’attacco penetrante di una dottrina (mai così compatta), la giurisprudenza costituzionale ha risposto lanciando la palla in tribuna, per la seconda volta (cfr. sent. n. 262/2017, a seguito di sent. n. 154/1985). Infatti, nonostante l’impegno critico profuso dai commentatori, secondo il Giudice delle leggi lo stato di fatto può essere alterato solo da un *self restraint* della politica (nel caso dell’autodichia del Parlamento e della Presidenza della Repubblica) o da una decisione politica di un organo giudiziario (nel caso dell’autodichia della Corte costituzionale).

In questo contesto, il secondo rischio è quello di avvitarci nella ridondanza di un contraddittorio “in contumacia” tra le ragioni contemporanee (tutte ostili alla giurisdizione domestica), in opposizione alla “tradizione dello Stato liberale” (asseritamente colpevole di aver concepito e tramandato il privilegio ingiusto dell’auto-giurisdizione<sup>2</sup>).

Su questo presupposto, il terzo rischio è che la recente (e cocente, stando a Corte cost. n. 120/2014) delusione delle proposte di adeguamento costituzionale dell’autodichia, benché prevalenti in dottrina, finisca per abbassare le resistenze che impediscono di inquinare l’approccio tecnico con una sfumatura di fastidio antipolitico<sup>3</sup>, svalutando l’esito del percorso evolutivo dell’istituto alla stregua di una presa di posizione corporativa della Corte costituzionale come giudice in *causa propria*, “in autodichia sull’autodichia”.

<sup>2</sup> M.L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, p. 97.

<sup>3</sup> I. Testa – A. Gerardi, *Parlamento zona franca*, p. 18; F. Besostri, *Autodichia, quanti delitti in tuo nome*, p. 2. Ne danno atto G. Maestri, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da riciclabile e decisioni da prendere (specie in tema di “vitalizi”)*, p. 245 e N. Lupo, *Sull’autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, p. 1.

Nel merito, sono quindi due le premesse – apparentemente contraddittorie – da cui muove il presente lavoro:

- alla prova dei fatti, l'argomento “storico”, utilizzato per spiegare la persistenza nei secoli dell'autodichia, non sembra reggere, travolgendo – come una sorta di *jenga* – buona parte della giurisprudenza stratificatasi su tale presupposto;
- al contempo, la forza con cui l'autodichia ha attraversato i tempi e le forme di Governo, resistendo alla crisi dello stato liberale, al totalitarismo e all'avvento della Repubblica, sopravvivendo a decenni di feroce ed unanime critica dottrinale e giornalistica, all'astio dichiarato della giurisprudenza e all'avvento di un apparato giudiziario sovranazionale, dimostra che il suo fondamento è forse, al contempo, più solido rispetto alla mera nostalgia per una desueta consuetudine incancrenita.

D'altra parte, occorre prendere atto della rinnovata fiducia nella giurisdizione domestica, formalizzata tanto dalla Corte costituzionale quanto dalla giustizia ordinaria, con l'avallo della CEDU, nell'ambito di un itinerario di progressivo consolidamento dell'autodichia, a cui – è lecito ritenere – le medesime Corti assicureranno, a questo punto, una inevitabile stabilità<sup>4</sup>.

L'aver storicamente affermato che l'unica ragion d'essere dell'autodichia era la musealizzazione di un istituto antico aveva indotto ad accantonare ogni interesse verso la possibilità di una sua reinterpretazione in chiave contemporanea. Tuttavia, la Corte costituzionale ha scaricato sulla Corte di Cassazione l'oneroso compito di farsi garante dell'armistizio tra l'autodichia ed i principi che presiedono l'amministrazione della giustizia, presidiando il riparto di giurisdizione e – sebbene non sia dato comprendere quale sia lo strumento processuale a tal fine rilevante – la progressiva mutazione delle tecniche di sindacato del giudice domestico verso l'obiettivo di una tutela effettiva.

Su queste basi (di metodo e di merito), si proverà a riproporre un tema “classico”, nella speranza di sfuggire alla teoria dei rendimenti decrescenti, secondo cui mano a mano che le ricerche si stratificano su un medesimo oggetto, l'“utilità marginale” di ciascuna di esse progressivamente si riduce,

<sup>4</sup> T.A.R. Lazio, sentt. 10 luglio 2019, n. 9134, 11 settembre 2018, n. 9268; o, addirittura, un ulteriore irrobustimento della giurisdizione domestica, cfr. Cass. civ., sez. un., ord. 27 gennaio 2020, n. 1720; 8 luglio 2019, n. 18265 e 18266; 12 maggio 2022, n. 15236.



imponendo uno sforzo di sofisticazione sempre più importante per ottenere risultati sempre meno soddisfacenti<sup>5</sup>.

Proprio per prevenire la semplificazione antipolitica, va dunque rafforzata la consapevolezza di un percorso evolutivo, a cui vanno riconosciuti un rilevante grado di tecnicità e, in definitiva, anche un'aspirazione di intrinseca coerenza. Se si è arrivati all'approdo ermeneutico sintetizzato dalle Sezioni Unite nelle recenti ordinanze nn. 18265-18266/2019 e dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 4150/2021 (che favoriscono l'ulteriore allargamento della giurisdizione domestica, applicando estensivamente i principi già enucleati dalla Corte costituzionale), infatti, non è più – come per gran parte della storia repubblicana – un problema prettamente processuale di interpretazione dell'art. 134 Cost. (ai fini della sindacabilità o meno del regolamento parlamentare). Stavolta la giurisprudenza ha fatto una scelta di campo, che – forse – è l'indice di una obiettiva complessità dell'autodichia, che ha radici ordinamentali profonde e ramificate in diversi settori del diritto e non si risolve nel tramonto della sovranità parlamentare, né nella cieca sopravvivenza di un'autonomia declinata secondo la c.d. “teologia dei corpi separati”.

<sup>5</sup> R.A. Ventura, *Radical choc*, p. 175, con riferimento agli studi di A. Chandra-A.B. Jena-J.S. Skinner, *The Pragmatist's Guide to Comparative Effectiveness Research*, in *Journal of Economic Perspectives*, n. 2/2011, pp. 27-46; S. Birch-G.Stoddart, *Incentives to be healthy. An economic model of health related behaviour*, in *Incentives in health system*, Springer, Berlino, 1991, pp. 169-187; J.W. Mold-R.M. Hamm-l.h. McCarthy, *The law of Diminishing Returns in Clinical Medicine*, in *Journal of the American Board for Family Medicine*, n. 3/2010, pp. 371-375.

# 1. L'AUTODICHIA

## 1.1. Questioni definitorie

Per autodichia si intende la prerogativa «di un'istituzione – ed in particolar modo degli organi costituzionali<sup>1</sup> – di decidere direttamente, con proprio giudizio, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni»<sup>2</sup>, statuendo in via esclusiva e definitiva<sup>3</sup> sulle posizioni giuridiche dedotte in causa. Com'è noto, tali presidi di gestione del contenzioso sono attualmente

<sup>1</sup> In senso lato, l'autodichia non è una prerogativa esclusiva degli organi costituzionali. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, dell'ordinamento deontologico o delle norme di condotta degli organi associativi, ad esempio, il fenomeno dell'autodichia rappresenta il riverbero concreto della teoria della pluralità degli ordinamenti: all'interno di un ordinamento giuridico generale, che non censisce a priori i potenziali destinatari delle norme da esso stabilite, vengono a consolidarsi ordinamenti sezionali che si applicano unicamente ad una comunità predeterminata di individui, andando a normare fattispecie e condotte che non avrebbero rilevanza per il sistema giuridico generale (M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, p. 90). È il caso, ad esempio, della tutela meramente endoassociativa della deontologia nell'ambito delle professioni regolamentate (S. Stacca, *La giuridificazione dell'etica delle formazioni sociali. Riflessioni sulla c.d. autodisciplina: in particolare, il momento normativo e il momento sanzionatorio*, p. 506), spettando in via esclusiva agli ordini professionali qualificare la condotta nei codici di auto-regolamentazione ed «applicare la sanzione adeguata alla gravità ed alla natura dell'offesa arrecata al prestigio dell'ordine professionale» (Cass. civ., sez. un., sent. 23 gennaio 2004, n. 1229, in *Giust. civ. Mass.*, 2004), relegando la tutela giurisdizionale al sindacato di legittimità della Cassazione per i soli motivi di ricorso di cui all'art. 360 c.p.c. In questi casi, perciò, l'interpretazione nel merito relativa al disvalore deontologico della condotta – benché rinviando ad una norma etica «giuridificata» mediante un'attività di codificazione delegata dalla legge – è rimessa alla sensibilità propria di «un giudice composto da persone che provengono dalla medesima categoria professionale» (S. Stacca, *La giuridificazione dell'etica delle formazioni sociali*, p. 506), benché nel rispetto dei principi e delle garanzie procedurali sanciti dall'art. 111 della Costituzione e dall'art. 6 CEDU (*ibidem*). Per queste fattispecie, secondo L. Brunetti, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni"?*, p. 3, si dovrebbe correttamente parlare di «autodichia impropria».

<sup>2</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614, in *Foro It.*, 1998, I, p. 854.

<sup>3</sup> V. Carbone, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, p. 667.

attivi presso la Camera dei deputati, il Senato, la Presidenza della Repubblica, la Corte costituzionale ed operano in base alle disposizioni organizzative e processuali autonomamente impartite dall'istituzione di appartenenza.

Il *quid proprium* dell'autodichia – come indica la stessa etimologia del termine – risiede nel fatto che l'istituzione è al contempo parte processuale e giudice della vertenza<sup>4</sup>, rappresentando la più drastica eccezione costituzionale al principio *nemo iudex in causa propria*<sup>5</sup>. Ed infatti, il «segno distintivo dell'attività giurisdizionale» di tipo classico risiede nel suo «carattere neutrale», in quanto «attività che si svolge in posizione di estraneità ed indifferenza rispetto alla materia e agli interessi dei soggetti nei confronti dei quali si dispiega»<sup>6</sup>, mentre la cronaca dimostra quanto sensibili agli interessi dell'istituzione convenuta possano rivelarsi le controversie decise in autodichia<sup>7</sup>.

Perciò, nonostante una certa ambiguità<sup>8</sup> invalsa sia in giurisprudenza<sup>9</sup> che in dottrina<sup>10</sup>, non afferiscono all'autodichia in senso tecnico (o, «in senso

<sup>4</sup> Cfr. C. Chiola, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, p. 3492, secondo cui – anche in ragione dell'origine etimologica del termine – l'autodichia presuppone la coincidenza tra una delle parti sostanziali del giudizio e l'organo giudicante. *Contra* N. Jaeger, *La ripartizione dei poteri giurisdizionali in uno Stato federale ed il concetto di giurisdizione indiretta (autocrazia)*, p. 561, che definisce l'autodichia come «giurisdizione indiretta», per indicare «il potere di emettere provvedimenti giurisdizionali riconosciuto ad organi propri della istituzione, ma istituiti per l'esercizio di funzioni diverse da quelle giurisdizionali», tra cui l'A. include «i casi di poteri giurisdizionali affidati ad organi dello Stato i quali non avrebbero istituzionalmente tali compiti, appartenendo al potere legislativo ovvero a quello amministrativo» (p. 565).

<sup>5</sup> P. Di Muccio, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, p. 3047.

<sup>6</sup> A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, p. 200.

<sup>7</sup> A. Gagliardi, *Ricorsi sui vitalizi, la storia della Commissione della discordia al Senato*, in *Il Sole 24 Ore*, 4 febbraio 2020.

<sup>8</sup> Sui problemi definitivi si interroga A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, p. 1.

<sup>9</sup> T.A.R. Lazio, sez. II-bis, sent. 29 dicembre 2022, n. 17768, sent. 22 settembre 2022, n. 12061 e 12059; Cass. civ., sez. un., sent. 8 luglio 2019, n. 18265, in *Giust. Civ. Mass.*, 2019; Cass. civ., sez. un., sent. 8 aprile 2008, n. 9151, in *Giur. cost.*, n. 3/2008, p. 2691, con nota D. Piccione, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente... imprudente*.

<sup>10</sup> M. Cosulich, *Art. 66*, p. 68; I. Diaco, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, p. 7; R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, p. 98; S. Mezzacapo, *Estesa l'autodichia delle due Camere all'accertamento di tutte le operazioni*, p. 87; D. Piccione, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente... imprudente*, p. 2696; P. Pisicchio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le illeggibilità*, p. 18; M. Sfarzo, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, p. 22.

stretto»<sup>11</sup>) né la verifica dei poteri<sup>12</sup>, né le decisioni in materia di insindacabilità<sup>13</sup> e inviolabilità dei parlamentari, né i procedimenti disciplinari nei riguardi dei membri delle Camere<sup>14</sup>. Il contenzioso elettorale dei parlamentari e le immunità costituiscono fattispecie di c.d. giustizia politica<sup>15</sup>, nelle quali l'oggetto del contendere riguarda posizioni giuridiche soggettive soltanto «politicamente protette»<sup>16</sup>, in quanto la competenza a provvedere spetta ad organi rappresentativi privi di una legittimazione tecnica, che godono inevitabilmente «della libertà di statuire, e di volta in volta cambiare, i criteri del giudizio»<sup>17</sup>. Non si tratta di una patologia del sistema<sup>18</sup>, ma di una sua

<sup>11</sup> L. Brunetti, *Autodichia delle Camere: una "deroga" a un principio "che non conosce eccezioni"?*, p. 3.

<sup>12</sup> *Contra* G. F. Ciaurro, voce *Prerogative costituzionali*, p. 10 considera l'autodichia «attinente allo status di componente dell'organo o di suo dipendente»; S. Mezzacapo, *Estesa l'autodichia delle due Camere all'accertamento di tutte le operazioni*, p. 87; F. Severa, *Processo e Corte politica*, p. 3002; I. Diaco, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, p. 8.

<sup>13</sup> Ai sensi dell'art. 3 della legge n. 140/2003 spetta a ciascuna Camera la competenza a decidere se l'oggetto di un procedimento giudiziario (sia esso penale, civile, amministrativo o contabile) vada a sindacare, anche indirettamente, i voti dati o le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni.

<sup>14</sup> In proposito, distingue autodichia in senso stretto e «autodichia in senso lato» M.L. Mazzoni Honorati, *Diritto parlamentare*, p. 97.

<sup>15</sup> La c.d. giustizia politica si pone come cerniera di collegamento tra la responsabilità giuridica e la responsabilità politica. T.F. Giupponi, *Le immunità della politica*, p. 288, rammenta la necessità di «separare nettamente le due tipologie di responsabilità, sostenendo la non appartenenza al *genus* della responsabilità giuridica della *species* responsabilità politica». Gli strumenti di giustizia politica, infatti, mirano a trarre conseguenze giuridiche pragmatiche da posizioni soggettive che non possono essere compiutamente tutelate se non attraverso il, consolidamento di una maggioranza, sulla quale incidono aspetti di opportunità, contingenza e dialettica, benché da tale decisione possano derivare effetti anche in capo a terzi. In questi termini, F. Grandi, *La Corte di Cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, p. 5283; P. Piccchio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, p. 74; D. Piccione, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente imprudente*, p. 2695; sulla distinzione tra giustizia politica ed autodichia cfr. A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, p. 2, nota 2, secondo cui «l'istituto della giustizia politica, pur avendo con l'autodichia in senso stretto la riserva rispetto alla giurisdizione comune, se ne differenzia per un tratto essenziale: esso è direttamente previsto a livello costituzionale».

<sup>16</sup> A. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, p. 1831.

<sup>17</sup> V. Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, p. 103; sulla «dubbia natura giurisdizionale della verifica dei poteri», recentemente, M. Mancini, *Procedimento elettorale preparatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, p. 188.

<sup>18</sup> Ed infatti, le stesse fattispecie di giustizia politica si appalesano «non come espressione di una politica innata e originaria, bensì perché la stessa Costituzione assicura loro un tale spazio di libertà» (V. Angiolini, *Le braci del diritto costituzionale ed i confini della responsabilità politica*, p. 102).

caratteristica strutturale. Ai sensi degli artt. 66 e 68, il Costituente ha affidato la decisione alle Assemblee rappresentative, ben consapevole che «è la natura stessa delle cose a comportare che gli organi che svolgono essenzialmente e prevalentemente attività politica siano ordinati ad operare secondo modelli e criteri che li rendano “liberi” nelle scelte e nell’azione»<sup>19</sup>. Perciò, ogni competenza decisoria, una volta calata nella dialettica parlamentare, sarà inevitabilmente trattata con i canoni propri della politica, non certo con quelli della giurisdizione di diritto obiettivo.

Per quanto riguarda le opinioni espresse ed i voti dati, l’art. 3 della legge n. 140/2003 affida a ciascun ramo del Parlamento il compito di individuare gli atti parlamentari tipici e le eventuali attività *extra moenia* connesse alla funzione, «sulla premessa che le variabili dell’esperienza applicativa sfuggono al tentativo di enumerazione»<sup>20</sup>. Tanto alla Camera quanto al Senato, la decisione spetta all’Assemblea, previa relazione da parte, rispettivamente, della Giunta per le autorizzazioni (artt. 18 e ss. reg. gen. Camera) e della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari (art. 19 reg. gen. Senato). Nonostante il tentativo della Corte costituzionale di ricondurre le decisioni delle Camere alla pedissequa applicazione di un criterio giuridico oggettivabile<sup>21</sup>, è alquanto velleitario confidare che i lavori dell’aula possano limitarsi ad un giudizio prettamente tecnico, tenuto conto che «l’operato degli organi politici – i quali connaturalmente agiscono secondo metodi, criteri e modalità “politici” – rimane perciò, per principio, soggetto al regime giuridico proprio dell’attività “politica” (di fronte alla quale non esistono posizioni giuridicamente protette)»<sup>22</sup>.

Ciò è insito nell’architettura del sistema. Ad esempio, ai sensi dell’art. 18-ter del regolamento generale della Camera, i componenti dell’Assemblea devono deliberare l’applicazione delle immunità parlamentari senza conoscere gli atti dell’inchiesta su cui si basa la valutazione del *fumus persecutionis*, che rimangono accessibili ai soli membri della Giunta<sup>23</sup>. Inoltre, com’è tipico degli atti politici, le decisioni in materia di immunità possono anche essere prive di motivazione. Così, ad esempio, se la Camera rigetta la relazione con cui la Giunta per le autorizzazioni ha proposto l’applicazione dell’immunità

<sup>19</sup> A. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, p. 1831.

<sup>20</sup> D. Negri, voce *Immunità parlamentare (dir. proc. pen.)*, p. 686.

<sup>21</sup> Ivi, p. 691, afferma che «al Parlamento compete soltanto di sussumere il fatto sotto la norma costituzionale» e, comunque, nell’interpretazione datane dalla Consulta.

<sup>22</sup> A. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, p. 1831

<sup>23</sup> S. Ceccanti, *Immunità parlamentari. Cosa ho capito dall’esperienza di parlamentare*, p. 2.

parlamentare, tale deliberazione produce – *de iure* e in maniera del tutto apodittica – l'effetto del provvedimento opposto, consentendo all'autorità giudiziaria di eseguire l'atto richiesto<sup>24</sup>.

Anche al Senato, d'altronde, l'introduzione del voto palese sulle proposte della Giunta in materia di applicazione dell'art. 68 Cost. è servita ad irrobustire la capacità dei gruppi parlamentari di orientare politicamente l'esito delle votazioni in Assemblea, sulla scorta del principio che tali deliberazioni «costituiscono espressione di una prerogativa dell'Organo parlamentare nell'ambito del rapporto con altri Organi dello Stato e dunque non rappresentano in senso proprio “votazioni riguardanti persone”, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 113, comma 3, del Regolamento»<sup>25</sup>. Il criterio dell'opportunità politica scansiona anche i tempi del procedimento deliberativo, in quanto il termine di 90 giorni previsto dall'art. 3, comma 5, della legge n. 140/2003 è prettamente ordinatorio<sup>26</sup> e il giudizio *a quo* – salvo il periodo

<sup>24</sup> Regolamento generale della Camera dei deputati, art. 18-ter, comma 7: «L'Assemblea è chiamata a votare, in primo luogo, sulle proposte di cui al comma 2. Nel caso in cui queste ultime siano respinte e non siano state formulate proposte diverse, la seduta è sospesa per consentire alla Giunta di presentare ulteriori conclusioni. Sono quindi messe in votazione le proposte di diniego dell'autorizzazione, le quali si intendono respinte qualora non abbiano conseguito il voto favorevole della maggioranza assoluta dei componenti dell'Assemblea. La reiezione di tali proposte è intesa come deliberazione di concessione dell'autorizzazione».

<sup>25</sup> L'art. 113, comma 3, del Regolamento generale del Senato prevede che «sono effettuate a scrutinio segreto le votazioni comunque riguardanti persone e le elezioni mediante schede»; tuttavia, con parere del 14 settembre 1992, la Giunta per il Regolamento ha ritenuto che «nel solco dell'interpretazione costantemente adottata sino al novembre del 1988 ed alla conseguente, mai contestata, applicazione concreta, la Giunta per il Regolamento – nel sottolineare l'esigenza di un'organica revisione della materia, anche sulla base delle modifiche che il Parlamento si accinge ad apportare all'articolo 68 della Costituzione – esprime il parere che le deliberazioni sulle proposte della Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari in materia di autorizzazione a procedere in giudizio siano sottoposte alla disciplina generale relativa ai modi di votazione e, pertanto, debbano essere votate in maniera palese. E ciò, in quanto le deliberazioni stesse costituiscono espressione di una prerogativa dell'Organo parlamentare nell'ambito del rapporto con altri Organi dello Stato e dunque non rappresentano in senso proprio “votazione riguardanti persone”, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 113, comma 3, del Regolamento. In applicazione del comma 4 dello stesso articolo 113, il ricorso al voto segreto si rende possibile per le autorizzazioni a procedere concernenti la sottoposizione all'arresto, alla perquisizione personale e domiciliare o ad altra privazione o limitazione della libertà personale, attenendo le deliberazioni stesse ai rapporti di cui agli articoli 13 e seguenti della Costituzione. La nuova interpretazione entra immediatamente in vigore».

<sup>26</sup> D. Negri, voce *Immunità parlamentare (dir. proc. pen.)*, p. 691: «se si segue il ragionamento della Corte costituzionale, alla legge ordinaria è consentito di collocare la delibera camerale

(peraltro limitato) di sospensione obbligatoria<sup>27</sup> – prosegue il proprio corso in maniera del tutto indipendente dal calendario parlamentare. Può dunque accadere che la delibera della Camera di appartenenza sopraggiunga successivamente al passaggio in giudicato della sentenza, configurando «una singolare ipotesi di *bis in idem* stragiudiziale»<sup>28</sup>, utile ai fini del giudizio di revocazione<sup>29</sup>.

Parimenti, per quanto riguarda la verifica dei poteri, le Camere adottano «una decisione squisitamente giuridica attinente a diritti [...] fondamentali», che – tuttavia – presenta una coloritura fortemente politica, in quanto le valutazioni della Giunta possono «essere in concreto orientate in un senso o nell'altro da assorbenti interessi di parte, in palese contraddizione con le esigenze di giustizia sottese alla delibera»<sup>30</sup>. Anche nell'ambito del contenzioso elettorale, perciò la «tendenza alla giurisdizionalizzazione dell'attività si è sposata con una [...] esaltazione del principio di maggioranza, ancora più manifesta rispetto al passato, in cui non sempre si è potuto chiaramente distinguere tra *politicità* dell'organo e *non politicità* del giudizio»<sup>31</sup>. Le decisioni in materia di decadenze, subentri, contendibilità dei seggi si sono rivelate spesso succubi «delle logiche del bipolarismo, della contrapposizione frontale e dell'alternanza di governo, che ha comportato un'applicazione “ferrea”

in posizione preventiva rispetto all'esito giudiziale, senza che tale preferenza condizioni sul piano temporale l'esercizio di un potere, quello dell'Assemblea elettiva, di valutare la condotta di un proprio membro, di diretta ascendenza costituzionale».

<sup>27</sup> Ai sensi dell'art. 3, comma 5, della legge n. 140/2003, a seguito della trasmissione degli atti al Parlamento per la valutazione dell'insindacabilità «il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta. La Camera interessata può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni. La sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti».

<sup>28</sup> D. Negri, voce *Immunità parlamentare* (*dir. proc. pen.*), p. 691.

<sup>29</sup> P. Carnevale, *Delibera parlamentare di insindacabilità come “prova nuova” per la revisione*, p. 1552. D'altra parte, la delibera delle Camere – proprio perché “politica” e non compiutamente “giurisdizionale” – non potrebbe mai sortire effetti diretti di caducazione della decisione giudiziaria, in conformità al principio secondo cui «le sentenze, e cioè i provvedimenti in cui sfocia [...] l'attività della giurisdizione contenziosa, hanno, nel nostro ordinamento, questo carattere distintivo rispetto ai provvedimenti delle altre autorità e agli atti dei privati: che le loro statuizioni, anche se non conformi alla legge, non possono essere revocate o modificate, o comunque dichiarate illegittime, se non dopo altre pronunce giurisdizionali. [...] Quanto si è detto comporta che, ai fini del riconoscimento in una attività pubblica del carattere giurisdizionale, sia da attribuire decisiva importanza a ciò che dal punto di vista del valore formale il legislatore abbia statuito in ordine all'attività di cui trattasi» (cfr. A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, p. 275).

<sup>30</sup> S. Tosi – A. Mannino, *Diritto parlamentare*, p. 66-67.

<sup>31</sup> L. Ciaurro, *I parlamentari giudici di se stessi?*, p. 303.

e a volte “feroce” del voto a maggioranza»<sup>32</sup>. Anche ai fini di tale decisione, quindi, resta cruciale il consolidamento di una volontà politica conforme all’interesse del ricorrente.

Nel caso dell’insindacabilità (art. 68, comma 1), delle immunità processuali (art. 68, commi 2 e 3) e della verifica dei poteri (art. 66), l’elemento della politicità del giudizio è strutturale e “colora” le decisioni «in modo differente dagli schemi classici della responsabilità giuridica», anche se «ciò [...] non vuol dire che la dimensione politica sia del tutto sottratta al dominio della legge (*rectius* della Costituzione). [...] L’ordinamento, infatti, pone comunque i limiti di riferimento per l’esercizio legittimo dell’azione dei pubblici poteri»<sup>33</sup>, come dimostra il ruolo assunto dalla Corte costituzionale nel vaglio dei provvedimenti delle Camere in materia di immunità parlamentari, attraverso il setaccio del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato<sup>34</sup>.

Sgombrato il campo dalle fattispecie di “giustizia politica”, l’autodichia resta un fenomeno ben definito, nel quale la parte processuale pubblica ha il potere di selezionare<sup>35</sup> quali, tra le controversie che la riguardano, vadano avocate al suo insindacabile giudizio (nell’ambito di una giurisdizione “interna”, ma pur sempre di diritto obiettivo<sup>36</sup>), sottraendole al possibile intervento del giudice comune.

L’istituto è talvolta noto come “giurisdizione domestica” degli organi costituzionali. I due concetti non sono però sinonimi esatti, in quanto – come si avrà modo di esaminare – l’immunità giurisdizionale delle istituzioni costituzionali rappresenta un fenomeno composito e solo a partire dalla fine degli anni ’80 le Camere hanno effettivamente attivato degli organi interni *ad hoc*, competenti per la definizione del contenzioso, secondo procedure similari ad un contraddittorio processuale (dagli anni ’90 per quanto riguarda la Presidenza della Repubblica).

<sup>32</sup> *Ibidem*, con numerose esemplificazioni relative all’imprevedibilità della “giurisprudenza” parlamentare.

<sup>33</sup> T.F. Giupponi, *Le immunità della politica*, p. 142.

<sup>34</sup> Su cui esemplificativa la raccolta giurisprudenziale di D. Diaco, *L’insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell’esercizio delle loro funzioni (art. 68, primo comma, Cost.)*, p. 9 ss.

<sup>35</sup> Sul “mobile” perimetro della giurisdizione domestica Cons. Stato, Comm. spec., parere 3 agosto 2018, n. 2016.

<sup>36</sup> Corte cost. n. 262/2017: «quel che più conta ai fini del riconoscimento dell’esistenza di una tutela effettiva» è che «i giudizi si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli procedimentali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio», secondo i canoni propri delle «funzioni obiettivamente giurisdizionali» in materia di «posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti».



Sempre sotto il profilo strettamente definitorio, in giurisprudenza e letteratura è accreditato l'uso promiscuo dei termini autodichia (o autodichistia<sup>37</sup>) ed autocrinia<sup>38</sup>, che è stato talvolta criticato da chi ritiene che quest'ultimo indichi piuttosto «la potestà degli organi costituzionali [...] di determinare, con propri atti, quale parte dell'ordinamento comune può entrare a disciplinare i propri rapporti interni, ovvero di precludere, sotto la copertura della riserva di cui all'art. 64 Cost., l'applicazione delle norme dell'ordinamento generale»<sup>39</sup>.

A seguito della sentenza n. 262/2017, è divenuto nodale il collegamento tra autodichia e potestà regolamentare. A giudizio della Corte, l'attrazione del contenzioso avanti a plessi amministrativi interni si giustifica soltanto nella misura in cui consente agli organi costituzionali di disporre in via esclusiva del significato delle norme con cui esse regolano in autonomia le proprie funzioni<sup>40</sup>. L'effettività dell'art. 64 Cost. dipenderebbe, perciò, dalla possibilità per ciascuna istituzione di sottrarre il proprio diritto regolamentare interno all'interpretazione (e al vaglio di legittimità) di soggetti terzi<sup>41</sup>. Nonostante le differenze che formalmente distinguono i regolamenti parlamentari dai decreti del Presidente della Repubblica e dalle norme di organizzazione adottate dalla Consulta, quest'ultima ha ricondotto tutte le fonti domestiche ad un paradigma unitario (cui fa seguito un comune regime giurisdizionale)<sup>42</sup>. Ciò impone di allargare l'analisi considerando le guarentigie costituzionali d'indipendenza nella loro complessità ed interconnessione, tenendo presente – secondo il monito dell'Orlando – che tali privilegi non

<sup>37</sup> N. Occhiucupo, voce *Autodichia*, p. 1; I. Diaco, *L'autodichia delle Camere parlamentari*, p. 38; N. Jaeger, *La ripartizione dei poteri giurisdizionali in uno Stato federale ed il concetto di giurisdizione indiretta (autocrinia)*, p. 559.

<sup>38</sup> Cfr. Corte cost. n. 44/1968; in dottrina *ex multis*, F. Cuocolo, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, p. 678; N. Jaeger, *La ripartizione dei poteri giurisdizionali in uno Stato federale ed il concetto di giurisdizione indiretta (autocrinia)*, p. 561.

<sup>39</sup> A. Lo Calzo, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, p. 1; sul significato di autocrinia come autonomia normativa cfr. anche G. Maestri, *Autonomia e autodichia delle Camere, tra istituti da ricalibrare e decisioni da prendere (specie in tema di "vitalizi")*, p. 243; A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, p. 90. Diversamente, definisce autocrinia come «verifica dei poteri dei propri eletti» M. Sfarzo, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, p. 22.

<sup>40</sup> N. Occhiucupo, voce *Autodichia*, p.1; G. Vidiri, *L'autodichia degli organi costituzionali*, p. 1137; A. Lo Calzo, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, p. 1.

<sup>41</sup> Corte cost. 262/2017.

<sup>42</sup> *Ex multis*, afferma l'unitaria *ratio* ed efficacia dei regolamenti interni degli organi costituzionali A. M. Sandulli, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, p. 62; *contra* L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, p. 372.

si giustificano se isolatamente considerati, ma solo se reciprocamente strumentali a salvaguardare un coerente perimetro di indipendenza<sup>43</sup>.

Forse per questo, nonostante l'atteggiamento critico della dottrina maggioritaria in ordine alla compatibilità dell'istituto con i principi costituzionali in materia di accesso ed esercizio della giurisdizione<sup>44</sup>, l'autodichia ha ricevuto nuova linfa in epoca repubblicana, ampliando il novero degli organi costituzionali legittimati alla soluzione domestica delle vertenze, nonché le materie ricondotte al relativo ambito di giurisdizione esclusiva<sup>45</sup>.

## 1.2. Per dare concretezza al tema

L'art. 133 del d.lgs. n. 104/2010 non prevede a favore degli organi costituzionali una disciplina derogatoria della giurisdizione esclusiva nel momento in cui attribuisce al giudice amministrativo «le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico» (comma 1, *sub. i*) e «le controversie relative a procedure di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria» (art. 133, comma 1, *sub. e*), n. 1). Tra i soggetti tenuti al rispetto della disciplina europea in materia di contratti pubblici rientrano pacificamente anche le amministrazioni di supporto alle istituzioni fondamentali dello Stato, come sottolineato dalla Corte di Giustizia dell'UE<sup>46</sup>.

Ciascuna delle giurisdizioni domestiche, operanti presso le sedi istituzionali delle Camere, della Presidenza della Repubblica e della Corte

<sup>43</sup> V.E. Orlando, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, p. 32.

<sup>44</sup> La letteratura sul punto – «maggioritaria» (E. Cuccodoro, *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, p. 2195; A. Raffi, *Il rapporto di lavoro alle dipendenze dei gruppi parlamentari e la c.d. "autodichia" della Camera dei Deputati*, p. 883) o «unanime» (G. Vidiri, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag.1140) – è sterminata e, solo per citare gli aspetti più conclamati, investe l'assenza di un fondamento costituzionale espresso, la violazione degli artt. 24, 25 102, 111 e 113 Cost., la formazione di una zona franca immune al sindacato di costituzionalità, la terzietà dell'organo giudicante *etc.*

<sup>45</sup> Parla di una vera e propria «bulimia competenziale» A. Sandulli, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, p. 95; cfr. altresì E. Albanesi, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, p. 121.

<sup>46</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1998, n. C-323/1996, *Commissione vs. Belgio*, da [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

costituzionale, ha un proprio specifico fondamento positivo<sup>47</sup>, residente talvolta nella legge, talaltra nell'autonomia regolamentare garantita (anche, eventualmente, per il tramite di decreti monocratici adottati dai rispettivi organi di vertice) e ciò ne impone una disamina separata<sup>48</sup>.

### 1.3. Le Camere

#### 1.3.1. L'autonomia del Parlamento nell'art. 64 Cost.

Nonostante l'espressa codificazione nell'art. 61 dello Statuto Albertino, la tradizione ottocentesca conferiva alle norme costituzionali in materia di autonomia parlamentare una funzione meramente "dichiarativa" di una prerogativa immanente nell'ordine costituzionale<sup>49</sup>. Tale assunto gode tutt'oggi di un ampio credito nella letteratura<sup>50</sup>, rinfrancato dal conforto giurisprudenziale<sup>51</sup>.

Prescrive l'art. 64 Cost. che «ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti» e i commi 2 e 3 dell'art. 72 espressamente riservano alla medesima fonte la disciplina del procedimento legislativo, ad integrazione di quanto già disposto dalla Carta. Sennonché, com'è noto, delimitare a priori l'ambito della riserva di competenza assicurata ai regolamenti parlamentari è possibile «soltanto in termini molto generici», in quanto l'art. 72 si limita ad elencare alcuni contenuti (c.d. necessari), che non sono tuttavia esaustivi<sup>52</sup>. Alla fonte interna è, infatti, riconosciuta la potestà di normare esaustivamente «tutta la materia relativa all'organizzazione e al funzionamento delle

<sup>47</sup> Sull'inesistenza di un modello unitario di prerogative degli organi costituzionali, cfr. A. Pizzorusso, *Fonti del diritto*, p. 568.

<sup>48</sup> G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, p. 329.

<sup>49</sup> M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, p. 99.

<sup>50</sup> Sull'efficacia dell'art. 64 come norma «meramente ricognitiva e non attributiva del potere» regolamentare cfr. A. Manzella, *Il Parlamento* (1991), p. 117.

<sup>51</sup> Cfr. Corte cost. n. 129/1981, 154/1985, 262/2017.

<sup>52</sup> Controverso è se la legge ordinaria che interferisce con questioni oggetto della riserva "necessaria" di regolamento sia, per ciò solo, costituzionalmente illegittima (come sostengono S. Tosi – A. Mannino, *Diritto parlamentare*, p. 106 e 115) oppure se – nell'ottica di «assicurare un coordinamento tra le due assemblee ed una maggiore produttività dei lavori parlamentari» – le Camere possano liberamente decidere di regolare con legge ordinaria questioni relative alla propria organizzazione interna (ivi, p. 40).

Camere»<sup>53</sup>, ivi compresa la strutturazione dell'organizzazione amministrativa e la disciplina dei rapporti di lavoro.

Alla prova dei fatti, il diritto parlamentare costituisce un sistema complesso, che non si esaurisce nel regolamento generale, ma vede un «intervento integrato»<sup>54</sup> di fonti interne ed esterne che, con varia incidenza, concorrono all'organizzazione e al funzionamento delle Assemblee rappresentative (Costituzione, leggi ordinarie, regolamenti minori, consuetudini costituzionali e precedenti parlamentari)<sup>55</sup>, dando luogo a «molteplici casi di reciproche integrazioni, di sovrapposizioni, di interferenze»<sup>56</sup>. Lo stesso diritto di fonte regolamentare si è nel tempo strutturato attraverso un sistema gerarchico, con la previsione dei c.d. *regolamenti minori*, affidati ad organi interni delle Camere che, a loro volta, hanno previsto ulteriori deleghe normative con intricati rapporti di subordinazione e competenza.

Il dibattito, ormai ultrasecolare, sulla natura degli atti normativi interni del Parlamento continua a dividere la dottrina, benché si confermi – in linea generale – una *summa divisio* della letteratura tra le teorie c.d. normative (che riconducono i regolamenti parlamentari al paradigma delle fonti del diritto) e le teorie politiche (secondo cui le notevoli peculiarità degli atti parlamentari li renderebbero del tutto incommensurabili con i principi di effettività, gerarchia e competenza che regolano l'ordinamento generale).

Tale distinzione, tuttavia, pareva aver perso rilevanza “operativa”, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014, che ha affermato in modo inequivoco la qualificazione dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale<sup>57</sup>, «sottoposte agli ordinari canoni interpretativi», nel rispetto dei «principi e delle disposizioni costituzionali»<sup>58</sup>. Senonché, con un repentino *revirement* giurisprudenziale, la successiva sentenza n. 262/2017 ha precisato che «nessuno all'esterno delle Camere può verificare se tali canoni vengano rispettati»<sup>59</sup>, riproponendo per il diritto parlamentare una collocazione del tutto singolare nella gerarchia delle fonti (da cui, nell'opinione della Consulta, la necessità costituzionale dell'autodichia, in quanto – se un giudice vi dev'essere – questo non può che essere un “tribunale” interno).

<sup>53</sup> F. Modugno, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, p. 1316.

<sup>54</sup> S. Tosi – A. Mannino, *Diritto parlamentare*, pp. 104 e 115.

<sup>55</sup> V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 5.

<sup>56</sup> L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, p. 369.

<sup>57</sup> M. Manetti, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere assoluto di auto-normazione*, p. 540.

<sup>58</sup> Corte cost. n. 120/2014.

<sup>59</sup> M. Manetti, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere assoluto di auto-normazione*, p. 542.

### 1.3.2. *Le teorie politiche*

In continuità con le conclusioni della dottrina tedesca, da alcuni Autori è stata rilevata la natura intrinsecamente politica del regolamento parlamentare, insuscettibile di essere inquadrato «nell'ordine classificatorio basato sulla *triade forma-valore-forza* che espone le note caratterizzanti degli atti normativi»<sup>60</sup>. La fonte interna è per sua natura cedevole, in aderenza alla propensione «delle forze politiche, che con decisioni particolari tendono a risolvere problemi concreti e puntuali, senza tener conto delle implicazioni (o meglio: non volendo affrontare le conseguenze) che da dette decisioni derivano quanto a determinazioni di prassi contrastanti con l'ordinamento»<sup>61</sup>.

Secondo l'opinione più radicale, la natura intrinsecamente politica del regolamento parlamentare osta del tutto al riconoscimento della sua possibile giuridicità.

La tesi è stata notoriamente precorsa dalla letteratura classica, come corollario di un più ampio dibattito sull'efficacia giuridica da attribuire alle c.d. «norme interne»<sup>62</sup>, generalmente considerate insuscettibili di interferire con le «posizioni giuridiche soggettive» dei terzi, ivi compresi i «diritti e doveri» dei «funzionari» dipendenti dall'autorità emanante<sup>63</sup>. Con specifico riferimento ai regolamenti parlamentari, il Romano argomentò che tali atti mancavano dei requisiti di generalità, astrattezza e della delega costituzionale ad integrare o modificare contenuti normativi<sup>64</sup>, pur rappresentando un «formidabile strumento di interpretazione, anche evolutiva, del diritto costituzionale»<sup>65</sup>. Nel dettaglio, relativamente a all'organizzazione degli apparati amministrativi e di supporto, l'Autore precisava che – come ogni soggetto che agisce nel mondo dei rapporti giuridici – anche le Camere possono autonomamente darsi «una regola da seguire» per amministrare la propria dotazione patrimoniale<sup>66</sup>. Tuttavia, queste disposizioni interne non assumono

<sup>60</sup> G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, p. 318.

<sup>61</sup> Ivi, p. 320.

<sup>62</sup> Su cui F. Cammeo, *Valore regolamentare di atti e istruzioni ministeriali*, p. 273; Id., *La violazione delle circolari come vizio di eccesso di potere*, p. 109; S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 261; O. Ranalletti, *Gli organi dello Stato*, p. 124; G. Salemi, *Le circolari amministrative*, p. 46; G. Zanobini, *Le norme interne di diritto pubblico*, p. 321; A. De Valles, *Teoria giuridica della organizzazione dello Stato*, p. 81; per una recente sistemizzazione del dibattito tradizionale M. Roversi Monaco, *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano*, p. 31 ss. e F. Fracchia – M. Occhiena, *Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti*, p. 15.

<sup>63</sup> M. Roversi Monaco, *Le norme interne nel sistema amministrativo italiano*, p. 39.

<sup>64</sup> S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 261.

<sup>65</sup> R. Ibrido, *Santi Romano ed il saggio modenese "sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari"*: alcune chiavi di lettura, p. 81.

<sup>66</sup> S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 219.

rilevanza giuridica, fino a che non vengano a cozzare con i diritti «*subiettivi*» presidiati dalla legge civile: «in sè e per sè le norme interne, essendo qualche cosa di indifferente all'ordine giuridico, non sono né contrarie né conformi al medesimo, perché per il diritto esse non esistono: illegali saranno gli atti che l'ente o il collegio pone in essere, non il regolamento di massima nel quale [...] questi atti si [sono n.d.a.] proposti»<sup>67</sup>.

Perciò, nella prevalente ermeneutica liberale<sup>68</sup>, l'efficacia delle disposizioni amministrative contenute nei regolamenti parlamentari andava comparata con «le norme disciplinari d'ogni genere, con le norme interne dei pubblici istituti, con le circolari e le istruzioni per gli impiegati», che costituivano interpretazione o integrazione in via di prassi di un vuoto normativo e che i tribunali ordinari non possono elevare a fonti del diritto<sup>69</sup>. In questo senso, il rapporto tra l'ordinamento comune e la fonte regolamentare poteva essere qualificato come «interpretazione di massima», nel senso che non possedeva il rango per formalizzare un'interpretazione autentica della Costituzione o delle leggi, ma concorreva a favorire l'uniforme orientamento della prassi, conformando l'operato degli organi interni<sup>70</sup>. Nell'impianto generale condiviso dalla letteratura classica, quindi, le disposizioni regolamentari dettate dalle «camere nella scelta dei loro impiegati e nel modo di remunerarli» si sarebbero potute classificare, tutt'al più, in analogia alle «offerte di contratto, le quali non divengono obbligatorie se non dopo l'accettazione»<sup>71</sup>.

Più recentemente, evidenziando la caratura prioritariamente politica dell'atto parlamentare, una certa letteratura ha messo in luce la diversa funzione del diritto parlamentare ricavabile direttamente dalla Costituzione rispetto a quello recato dai regolamenti. Il grado di dettaglio della normativa costituzionale, infatti, già in gran parte garantisce la democraticità del dibattito politico<sup>72</sup>. La maggioranza assoluta prevista dall'art. 64 Cost. è indice che la *ratio* dell'autonomia regolamentare non risiede nella tutela delle minoranze: «il potere regolamentare non è attribuito in via di

<sup>67</sup> G. Zanobini, *Le norme interne di diritto pubblico*, p. 362.

<sup>68</sup> Il dibattito storico è stato recentemente riepilogato ed analizzato da F. Fracchia – M. Occhiena, *Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti*, p. 15 e ss.

<sup>69</sup> S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 249: «l'interprete che ricerca la norma regolatrice di un qualsiasi rapporto di diritto pubblico, dovrà ricercarla, a prescindere dalle consuetudini, nelle leggi vere e proprie, che vi si riferiscono o direttamente o per forza di analogia; in mancanza di esse la rintraccerà nei detti principi generali, ma i regolamenti delle Camere, almeno come tali e tranne che nel senso di cui sarà detto più avanti, non potranno essere presi in considerazione» (p. 143.).

<sup>70</sup> S. Romano, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 252.

<sup>71</sup> G. Zanobini, *Le norme interne di diritto pubblico*, p. 361.

<sup>72</sup> M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, p. 134.

principio alle forze che sostengono il Governo, ma [...] esse in concreto, nel ricorrere di determinate condizioni, possono servirsene»<sup>73</sup>. Il diritto parlamentare si trova quindi a rincorrere (e non a conformare) «l'attività complessivamente spiegata dalle forze parlamentari in ordine all'assetto dei loro rapporti»<sup>74</sup>. La funzione della disciplina di rango costituzionale è imporre alle forze sociali il vincolo della dialettica e il rispetto delle minoranze. Il regolamento parlamentare, invece, ha lo scopo di consentire l'aggregazione politica, modellandosi «sulle esigenze della mediazione, [...] che postulano non tanto la conformità a criteri predeterminati, quanto la costante aderenza agli interessi dei soggetti in gioco»<sup>75</sup>. Stando a questa seconda impostazione, nei regolamenti parlamentari c'è un elemento descrittivo dei processi politici, che precorre quello prescrittivo, recependo le esigenze della dialettica parlamentare e gli equilibri istituzionali contingenti. L'unica regola imperante nelle dinamiche assembleari è il compromesso politico, di cui i regolamenti parlamentari sono soltanto uno strumento. Proprio per questo – secondo i fautori della tesi in discorso – non può esservi gerarchia nel diritto parlamentare, in quanto il rango delle norme «è mutevole a seconda delle circostanze e della forza che i membri dell'Assemblea riconoscono alle singole disposizioni regolamentari»<sup>76</sup>. La legge, i regolamenti parlamentari, le consuetudini «possono in definitiva produrre effetti diversi o identici, a seconda dell'intensità con cui l'Assemblea li considera, in un momento dato, obbligatori»<sup>77</sup>.

<sup>73</sup> Ivi, p. 135. Il rilievo è condiviso da G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, p. 351, secondo cui «il *quorum* indicato in Costituzione per l'approvazione del Regolamento coincide con la maggioranza limite richiesta per l'attività di indirizzo politico», ponendo la potestà regolamentare a disposizione della coalizione parlamentare che lo esprime, «il che vale a rendere esplicita la ragione della qualificazione della maggioranza prescritta dall'art. 64 Cost.», con cui «si è voluto [...] garantire che l'atto primigenio di indirizzo politico sia prodotto in modo tale da assicurare che su di esso e per la modifica di esso risulti verificato il consenso delle forze parlamentari, numericamente idonee, anche al limite, di perseguire e di realizzare un indirizzo politico» (p. 352). *Contra, ex multis*, la lettura del *quorum* di cui all'art. 64 Cost. come presidio di tutela delle minoranze L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, p. 370; critici anche V. Di Ciolo – L. Ciauro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 31; G. G. Florida, *Il regolamento parlamentare*, p. 197; A. A. Cervati, *Articolo 72*, p. 116.

<sup>74</sup> M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, p. 137.

<sup>75</sup> *Ibidem*. Esemplificativa, in quest'ottica, la strumentalizzazione delle riforme dei regolamenti parlamentari del 1971 per garantire l'equilibrio politico, anche a costo di trasformare in via surrettizia la forma di governo e consolidare la c.d. «democrazia consociativa» su cui cfr. M. Mazziotti Di Celso, voce *Parlamento (funzioni)*, p. 768.

<sup>76</sup> M. Manetti, *La legittimazione del diritto parlamentare*, p. 138.

<sup>77</sup> M. Manetti, voce *Regolamenti parlamentari*, p. 640.

Appartiene perciò alla fisiologia dei procedimenti interni l'emersione di costanti interpretazioni *contra legem*, che si consolidano e finiscono per procedere «in definitiva, alla ricreazione delle norme stesse»<sup>78</sup>. Il tema della derogabilità delle norme interne si era già posto in vigenza dello Statuto Albertino. Si argomentò che la potestà regolamentare costituiva appannaggio della maggioranza assembleare, «poiché l'assemblea, se avesse preveduto il dubbio» ermeneutico, «avrebbe potuto legalmente risolverlo con apposita disposizione regolamentare; nel silenzio del regolamento essa dunque lo potrà dirimere con una pronunzia sul caso concreto»<sup>79</sup>. Per questo «i precedenti parlamentari vengono ad integrare le disposizioni scritte dai regolamenti e governano i casi a venire»<sup>80</sup>.

L'ambiguità che divide i sostenitori della natura politica del diritto parlamentare è se politicità e giuridicità possano coesistere.

Secondo alcuni, l'art. 64 Cost. persegue l'esigenza di una «mediazione regolativa» tra le «norme puntuali poste in Costituzione e le esigenze complessive di funzionamento dell'organo provvisto del potere di autoregolarsi»<sup>81</sup>. Al regolamento parlamentare spetta quindi dare ordine al consenso, fornendo «rappresentazione soggettiva degli orientamenti del corpo elettorale», attraverso la formalizzazione di «figure organiche», capaci di tradurre «in termini giuridicamente significanti, cioè in iniziative, in comportamenti produttivi di effetti, in deliberazioni, in atti, le azioni dei membri del Parlamento e dei gruppi»<sup>82</sup>. La funzione costituzionale dell'autonomia regolamentare, in questo senso, è quella di consentire la formalizzazione dell'indirizzo politico germinato dalla volontà elettorale, attraverso l'aggregazione e schematizzazione del pluralismo in entità soggettive (i gruppi, le commissioni, le presidenze), come preconditione per l'esercizio di prerogative giuridiche.

Ne deriva uno strumento di natura promiscua, nel quale l'elemento politico coesiste con il contenuto giuridico, benché in un senso diverso e non omologabile a quello del paradigma legislativo. La natura ambivalente del regolamento, che si pone come cerniera tra la dialettica e la decisione, comporta che esso non possa essere perfettamente sussumibile né nel *genus* dell'atto politico, né in quello dell'atto normativo. Infatti – secondo questa prima corrente di pensiero – affermare che, in sede applicativa, la prassi possa legittimamente derogare e discostarsi dai contenuti della norma scritta

<sup>78</sup> *Ibidem*, per una derogabilità solo *nemine contradicente* cfr. L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, p. 370.

<sup>79</sup> F. Racioppi – I. Brunelli, *Commento allo Statuto del Regno*, p. 230.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> G. Ferrara, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, p. 322.

<sup>82</sup> *Ivi*, p. 346.



non significa negarne la giuridicità: il regolamento è solo uno dei formanti della «costituzione materiale», il cui fondamento (ed i conseguenti limiti inderogabili) rimangono oggetto della Costituzione formale<sup>83</sup>. D'altronde, l'istituzione è al contempo «produttore e destinatario dell'atto normativo in esame»<sup>84</sup>, che può essere perciò adattato alle esigenze contingenti direttamente in sede applicativa. Questa peculiare natura del regolamento si estende a tutte le attività parlamentari di attuazione ed interpretazione del diritto interno<sup>85</sup>. Gli atti espressione della volontà determinativa delle Camere condividono con il regolamento il fatto di essere «libere nel fine, politiche, quindi, in senso tecnico»<sup>86</sup>. Per questo la posizione e l'interpretazione del diritto parlamentare presuppongono l'assoluta insindacabilità delle regole così costituite<sup>87</sup>.

Queste caratteristiche dei regolamenti adottati *ex art. 64 Cost.* ne contraddicono *in nuce* la giuridicità. In assenza di una sanzione giuridica direttamente conseguente alla violazione del precetto viene meno la *necessitas* della condotta prescritta dalla norma, che rappresenta il presupposto costitutivo della giuridicità del comando<sup>88</sup>. Solo attraverso la predeterminazione normativa delle sanzioni applicate in caso di violazione il precetto assurge a «parte di una norma giuridica [...] che, perciò, nel mondo giuridico, non può non essere osservato»<sup>89</sup>.

In effetti, dal diritto parlamentare non è possibile espungere una teoria giuridica della patologia dell'atto. Il concetto di validità finisce infatti per approssimarsi a quello di opportunità o, quantomeno, di accettabilità politica della singola determinazione. Nell'ordinamento interno la disposizione scritta reca

<sup>83</sup> Ivi, p. 354.

<sup>84</sup> Ivi, p. 321.

<sup>85</sup> Ivi, p. 320.

<sup>86</sup> Ivi, p. 353.

<sup>87</sup> Ivi, p. 322.

<sup>88</sup> F. Benvenuti, *Sul concetto di sanzione*, p. 1299.

<sup>89</sup> Ivi, p. 1298 e ss., secondo cui la norma si compone del precetto e della sanzione. Solo attraverso la previsione della sanzione l'azione imposta dalla legge diviene necessaria e la norma può considerarsi giuridica: «se la sanzione non agisse all'interno della norma, se cioè la necessità dell'azione del singolo non fosse imposta da una sanzione intimamente connaturata alla norma, la norma non sarebbe più una determinazione ma una pura formula indicativa alla quale i comportamenti si conformano per una necessità che viene imposta dal di fuori: mentre, finché si pensi all'ordinamento giuridico come insieme di norme, la necessità della realizzazione della norma non può essere imposta da essa stessa e cioè come effetto della sua stessa natura». La sanzione costituisce la «garanzia interna della giuridicità del precetto» e l'assenza di una sanzione a fronte della trasgressione impedisce *in nuce* la giuridicità della norma. Per la centralità della riflessione sul tema nell'opera dell'Autore, F. Benvenuti, *Feliciano Benvenuti: un percorso*, p. XXVIII. *Contra* V. Di Ciolo – L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, p. 7.