

**Il destino “a breve termine” dell’autodichia delle Camere
(A proposito di un recente questionario sottoposto agli studiosi di diritto
costituzionale)***

di Antonello lo Calzo – Dottorando in Giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Università di Pisa

ABSTRACT: The Constitutional Court was asked, recently, to rule on the controversial issue of the “Autodichia” of constitutional bodies. While waiting for a judgement widely considered decisive in this matter, I’ll try to speculate which may be the practical consequences of this ruling on institutional practice. This work is inspired by a specific questionnaire concerning “Autodichia”, submitted to scholars of constitutional law in order to enrich the debate considering the public hearing in the Constitutional Court of April 19.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L’estensione del giudizio sull’autodichia e la possibile “generalizzazione” delle eventuali censure. – 3. L’intervento in giudizio della Camera e le sue prassi “decisionali” interne. – 4. Una connessione diretta tra “autodichia” ed “autocrinia” nei conflitti di attribuzione? - 5. Incidenza della prossima decisione su tutte le ipotesi di autodichia delle Camere. – 6. Influenza della sorte dell’autodichia del Senato sulle omologhe ipotesi di giurisdizione domestica degli altri organi costituzionali. – 7. Possibile incidenza della riforma costituzionale *in itinere* sull’istituto della giurisdizione domestica? – 8. Conclusioni.

1. Premessa

La recentissima udienza pubblica (del 19 aprile scorso) - in cui la Corte costituzionale ha trattato i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di cassazione contro il Senato della Repubblica (e la Presidenza della Repubblica) ed aventi ad oggetto le disposizioni regolamentari dei suddetti organi istitutive di forme di autodichia per i rispettivi dipendenti - è stata al centro dell’attenzione pubblica

* Lavoro referato dalla Direzione della Rivista.

per le, verosimilmente risolutive, implicazioni che ne deriveranno in termini di sopravvivenza nel nostro ordinamento delle giurisdizioni domestiche.

Proprio l'interesse sviluppatosi attorno a tale "appuntamento", ritenuto ormai indifferibile per l'autodichia, con il proprio "destino", ha portato alla predisposizione di una serie di iniziative (private) dirette a favorire l'implementazione del dibattito accademico su un tema, per lungo tempo annoverato nelle "rarità storiche" del diritto costituzionale, ma che ha ricevuto nuovo vigore a seguito delle importate decisioni che negli ultimi anni si sono susseguite a livello giurisprudenziale (sia da parte della Corte di cassazione sia della Corte costituzionale)¹. Tra queste, di sicuro interesse, è la predisposizione di uno specifico questionario sottoposto all'attenzione degli studiosi del diritto costituzionale, e pubblico in genere, e diretto a sollecitare una "prognosi" su quelle che potrebbero essere le conseguenze della decisione della Corte sui conflitti, nonché le implicazioni connesse alle prassi che gli organi potrebbero tenere "al seguito" delle sentenze.

Volendo sinteticamente esporre i contenuti dei quesiti posti, essi affrontavano le seguenti questioni: 1. si poneva l'interrogativo sull'estensione del giudizio in corso innanzi alla Corte costituzionale, ovvero se esso riguardasse un solo caso "personale" o un'intera categoria di atti amministrativi e, in ipotesi di decisione negativa, se poteva trarsene un generale giudizio di inefficacia dell'autodichia; 2. si dubitava della coerenza tra la costituzione *ad adiuvandum* nel giudizio della Camera dei deputati e la linea da questa seguita nel sollevare in altra sede una questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte (per mezzo dei suoi organi di autodichia); 3. si chiedeva in che misura i disegni di legge "Maritati" (A.S. 1560/XVI) e "Bernardini" (A.C. 5472/XVI) potessero incidere su un superamento unitario di autodichia ed autocrinia, e se una pronuncia in tal senso fosse in grado di determinare il definitivo "ingresso" dello Stato di diritto nelle Camere; 4. si poneva la questione di una possibile influenza della prossima decisione su tutte le altre ipotesi di autodichia esistenti presso le Camere (ad esempio nei rapporti con i terzi); 5. si poneva la questione degli effetti che la prossima decisione avrebbe potuto avere rispetto agli altri organi costituzionali dotati di autodichia; 6. ci si interrogava sull'idoneità dell'art. 40, comma 3, del disegno di legge di revisione costituzionale "Boschi-Renzi" a dare copertura costituzionale all'autodichia².

¹ Non possono non menzionarsi la sentenza della Corte costituzionale, 9 maggio 2014, n. 120, con cui la Consulta ha respinto la questione di legittimità costituzionale avente ad oggetto le disposizioni regolamentari del Senato istitutive dell'autodichia con una pronuncia di inammissibilità; nonché l'ordinanza della Corte di cassazione, 6 maggio 2013, n. 10400, con cui veniva rimessa la questione rigettata dalla sentenza del 2014; e le ordinanze, sempre della Suprema Corte, 19 dicembre 2014, n. 26734, e 19 gennaio 2015, n. 740, con cui sono stati sollevati i conflitti trattati nella citata udienza pubblica della Corte costituzionale. A questi provvedimenti va aggiunta anche la recentissima ordinanza del Tribunale di Roma, Sez. Lavoro, 26 ottobre 2015, con cui anche un giudice di merito ha fatto accesso allo strumento del conflitto contro un'ipotesi di giurisdizione domestica, nello specifico della Camera dei deputati.

² Si intende, in questa sede, far riferimento al questionario di sei domande promosso dal blog <http://autodichia.blogspot.it/2016/04/noautodichia-questionario-rivolto-ai.html> e sottoposto capillarmente alla comunità accademica. Ai quesiti formulati si ispira la ripartizione del presente contributo e pertanto ad essi si rinvia per avere un quadro completo delle questioni affrontate in questa sede. Tra gli studiosi che hanno offerto il loro contributo rispondendo al questionario si segnalano: A. CERRI; F. PASTORE; S. CURRERI; L. BRUNETTI; V. BALDINI; A. CLARIZIA; C. SBAILÒ e N. OCCHIOCUPO.

Nella consapevolezza dei rischi della smentita giurisprudenziale, che sempre lo studioso corre nell'accettare la sfida del "parere", si vuole in questa sede fornire un contributo che, a fianco a quello già prestato da più qualificati studiosi della materia, possa apportare elementi di chiarificazione ed arricchimento del dibattito; tutto ciò facendo tesoro delle opinioni già espresse, le quali fungeranno da criterio di confronto, sia in chiave adesiva che dissenziente.

2. L'estensione del giudizio sull'autodichia e la possibile "generalizzazione" delle eventuali censure

La prima questione attiene alla determinazione della "estensione" dell'ambito entro il quale si sviluppa il giudizio della Corte, in particolare nell'udienza tenuta lo scorso 19 aprile. Non pare vi siano dubbi sul fatto che il giudizio non sia destinato a produrre effetti limitatamente ad un caso personale, quale quello del Geom. Lorenzoni, ma è destinato ad esplicare piena valenza espansiva a tutti quegli atti e a quelle situazioni di portata analoga³. Si tratterebbe, in sostanza, di un giudizio che "colpisce" un'intera categoria di atti e ciò troverebbe conferma nella modalità di formulazione del conflitto sollevato dalla Suprema Corte. Infatti, tra le possibili alternative che la sentenza n. 120 del 2014 lasciava circa le modalità di proposizione del conflitto, la Cassazione adotta la tesi di maggiore cautela e deferenza, ossia, quella che muove dalla prospettiva del conflitto sollevato dal giudice, ma non contro i singoli atti decisionali interni, bensì per *vindicatio potestatis* contro la norma regolamentare (*recte*, le norme regolamentari minori) per la sua "esorbitanza" rispetto agli ambiti di attribuzioni costituzionalmente proprie delle Camere, dubitando che il potere di decidere sui ricorsi dei dipendenti rientri in questo confine. Il conflitto potrebbe, quindi, esaurirsi anche in un singolo caso qualora la Corte costituzionale dovesse accoglierlo, annullando le disposizioni regolamentari eccedenti il limite dello statuto di garanzia, ma, automaticamente, finirebbe per riguardare tutti gli atti "giurisdizionali" interni pronunciati dagli organi di autodichia, anche nel caso in cui l'esito dovesse orientarsi su una posizione "minimale" di apertura al ricorso in cassazione ex art. 111, comma 7, Cost., avverso tali provvedimenti.

Connessa a tale questione è l'altra che riguarda, più in generale, l'influenza che un eventuale giudizio negativo reso dalla Corte nel caso Lorenzoni (dove il demansionamento era proseguito

³ Concordemente sul punto il parere di F. PASTORE, il quale pare porsi, tuttavia, il dubbio sul «se la Corte costituzionale riterrà che le disposizioni regolamentari impugnate determinino una lesione attuale, immediata e diretta della sfera di attribuzioni costituzionali che parte ricorrente ritiene lesa»; su tale ultimo punto va aggiunto che all'udienza del 19 aprile proprio le difese delle Camere avevano concluso per l'inammissibilità di un conflitto che, secondo la loro tesi, avrebbe attaccato l'autodichia in sé e non il suo concreto esercizio. Analogamente al primo Autore S. CURRERI ritiene che «la Corte costituzionale sarà chiamata a pronunciarsi sulla richiesta della Corte di Cassazione di rivendicare come propria l'attribuzione a giudicare sulle controversie dei dipendenti del Senato». Non si discosta da questa tesi neppure L. BRUNETTI, il quale riconosce come la Cassazione abbia ormai optato per la via del conflitto di attribuzioni, dopo il rigetto per inammissibilità delle questioni sollevate in via incidentale. V. BALDINI amplia il discorso sulla legittimità delle "autodichie" fondate a livello costituzionale (tra cui quella sulla verifica dei titoli ex art. 66 Cost.).

nonostante le condanne ottenute nel merito innanzi agli organi di giurisdizione domestica del Senato) possa avere sul significato che l'autodichia ha nel sistema: ovvero, se ogni forma di giustizia domestica sui dipendenti degli organi costituzionali sia, per il solo fatto di essere tale, inefficace. La risposta alla questione parrebbe da individuare nel tipo di giudizio che la Corte costituzionale è chiamata a rendere quando si pronuncia nella sede del conflitto di attribuzioni. Infatti, va tenuto presente che il giudizio della Corte non appare orientato tanto verso l'accertamento dell'efficienza del giudizio che si svolge innanzi agli organi di autodichia, quanto piuttosto sulla spettanza di una particolare prerogativa in capo all'organo⁴; ovvero, come sembra emergere dalla sentenza "ponte" del 2014, si tratta di accertare se l'autodichia rientri o meno nello "statuto di garanzia" degli organi costituzionali. La soluzione negativa sul caso Lorenzoni non pare possa implicare, quindi, un generalizzato giudizio di inefficienza delle giurisdizioni domestiche in quanto, salvo casi patologici di palese rilievo (come potrebbe essere quello del rigetto avuto in ottemperanza interna), il giudizio è destinato a vertere su altro oggetto. Ciò, però, non toglie che l'aspetto di "merito" possa assumere in tal caso un rilievo che potrebbe essere determinante per la decisione⁵. In ogni caso, va tenuto presente che non esiste un unico tipo di autodichia, ma tanti tipi diversi ognuno con le sue peculiarità e differenti livelli di garanzia (non si dimentichi che contemporaneo a questo è anche altro giudizio per conflitto sull'autodichia della Presidenza della Repubblica), per cui il giudizio negativo su una di queste non potrebbe essere trasposto in modo automatico alle altre.

⁴ Sotto tale profilo la difesa del Senato all'udienza del 19 aprile scorso evidenziava proprio che la definizione degli ambiti si estensione di un potere presupporrebbe l'individuazione degli atti invasivi, e non un attacco generale ad un istituto, quale la giurisdizione domestica, nella convinzione che esso non rispetti i principi del giusto processo. Se così fosse, dunque, il conflitto sarebbe qualificabile come ipotesi di *bis in idem*, con ordinanza introduttiva della Cassazione che ricalca pedissequamente quella emessa dallo stesso giudice per introdurre giudizio in via incidentale. Addirittura la difesa della Camera interveniente adduce a fondamento dell'autodichia di quest'organo un preteso fondamento sub-costituzionale (art. 12 Reg. Cam.) che ne garantirebbe una copertura in termini di esclusività idonea a porla al riparo dal sindacato; infatti, sempre secondo la Camera, oggetto del sindacato non potrebbe essere la fonte del potere, ma gli atti che ne conseguono.

⁵ Sotto il profilo più strettamente sostanziale osserva A. CERRI che «La Corte costituzionale ha aperto la via del conflitto in questa materia delicata osservando che le prerogative degli organi costituzionali non possono essere poste al di sopra dei diritti inviolabili. Il diritto di agire in giudizio è un diritto inviolabile per costante giurisprudenza». Analogamente A. CLARIZIA osserva che «la Costituzione riserva alla Camera una autonomia ed indipendenza operativa ma sempre che non vengano lesi diritti altrettanto costituzionalmente garantiti quali quello alla difesa in giudizio e soprattutto ad avere un giudice terzo ed imparziale. Ebbene il rapporto di lavoro dei dipendenti delle Camere non si vede perché dovrebbe essere sottratto alla giurisdizione del giudice del lavoro, così come ogni altro lavoratore subordinato. L'organismo giurisdizionale interno composto da parlamentari, dei quali non si pone in dubbio sia la preparazione professionale sia (in astratto) l'equilibrio, non offrono e non manifestano quella terzietà ed indipendenza che sono propri dell'amministrazione giudiziaria».

3. *L'intervento in giudizio della Camera e le sue prassi "decisionali" interne*

La questione della possibile contraddizione tra la costituzione nel giudizio per conflitto della Camera a fianco al Senato con la prassi che questa ha adottato e segue, nel sollevare questioni di legittimità costituzionale innanzi alla Corte, deve essere affrontata tenendo presente le categorie di oggetti e giudizi elaborate nella giurisprudenza interna di quest'organo (si veda in particolare Commissione giurisdizionale, 29 luglio 2015, n. 7). Al riguardo non pare si possa mettere in dubbio il fatto che tra i due aspetti richiamati non corra alcun conflitto, perché attinenti ad ambiti e questioni completamente distinte⁶.

Come detto la Camera dei deputati parrebbe aver elaborato le categorie dei "provvedimenti normativi interni innovativi" e dei "provvedimenti normativi interni meramente recettivi". Quando il rinvio alla legge esterna, effettuato mediante atti normativi promananti dall'Ufficio di Presidenza ed espressione dei principi di autonomia e indipendenza dell'organo, non si limita al suo mero recepimento, ma comporta l'instaurazione di un regime ispirato a quello comune, che se ne differenzia, però, per alcune peculiarità – così che si può affermare che esso è propriamente frutto delle scelte autonome dell'organo ed è distinto sotto il profilo della disciplina da quello comune – non sarebbe possibile rimettere una questione di legittimità costituzionale innanzi alla Corte che abbia ad oggetto gli atti normativi interni di attuazione di un regime "simile" a quello esterno. L'atto interno rientrerebbe tra quelli attraverso i quali si manifesta l'autonomia dell'organo: pertanto, solo il giudice domestico sarebbe competente ad applicarli e controllarli, mentre l'intervento del Giudice delle leggi si trasformerebbe in una illegittima compromissione dell'autonomia; da ciò seguirebbe il controllo interno e la disapplicazione, ma non il sindacato di costituzionalità comune.

Invece, quando nell'esercizio della propria funzione giudicante l'organo di giustizia domestica si trovi di fronte all'applicazione di atti normativi interni che si limitano a richiamare le fonti primarie vigenti nell'ordinamento esterno, gli atti interni non darebbero luogo ad una disciplina autonoma e distinta da quella comune, ma si limiterebbero a recepire quest'ultima, per cui, qualora si dovesse dubitare della legittimità costituzionale della disciplina applicabile, il dubbio andrebbe riferito alla fonte esterna e non all'atto normativo interno di mero recepimento. Di fronte a tale eventualità gli organi di giurisdizione domestica della Camera dei Deputati hanno ritenuto necessario sollevare questione di legittimità in via incidentale innanzi alla Corte costituzionale, non potendo trovare applicazione il consueto meccanismo del sindacato interno e della disapplicazione che, in ipotesi, sarebbe stata lesiva delle prerogative della Corte costituzionale, oltre che invasiva di un ambito normativo separato da quello interno alle Camere e rispetto al quale solo di deve riconoscere l'estensione dell'autodichia.

⁶ Conclude per la sostanziale differenza tra le due ipotesi anche S. CURRERI per il quale se la Commissione avesse disapplicato la legge esterna in sede di autodichia «avrebbe di fatto comportato l'esercizio da parte [...] sua] di una funzione – quella del giudizio di costituzionalità – che ovviamente è prerogativa esclusiva della Corte costituzionale».

Pertanto si può senz'altro concludere che il concetto di autodichia come “giudice che non accetta altro giudice al di sopra di quello interno” può andar bene se si discorre di un giudizio che riguarda il rapporto con il dipendente o, nell'eventualità, con un terzo, ma non anche se si tratta del giudice costituzionale, perché in questo caso sarebbero destinati ad operare fattori diversi, anche se in alcuni casi, come visto, temperati dal principio di autonomia dell'organo.

La Camera sotto questo aspetto ossequierebbe il ruolo della Corte costituzionale perché, a sua opinione, il giudizio riguarderebbe in tal caso pur sempre un atto legislativo esterno; ma contemporaneamente agirebbe costituendosi a fianco al Senato nel conflitto di attribuzioni per il rispetto della sfera interna di autonomia dell'organo che potrebbe, se del caso, essere vulnerata da una pronuncia ablativa dell'autodichia, quantomeno in linea di principio (al riguardo, v. *infra*, par. 6). Proprio sotto questo profilo le due posizioni non possono ritenersi incompatibili⁷.

4. Una connessione diretta tra “autodichia” ed “autocrinia” nei conflitti di attribuzione?

I termini “Autodichia” ed “Autocrinia” sono spesso usati dalla giurisprudenza, e da parte della dottrina, promiscuamente, quasi siano sinonimi⁸. In realtà stanno ad indicare due aspetti tra loro connessi, ma non coincidenti; mentre l'autocrinia rappresenta l'estensione sostanziale dell'ambito interno coperto da autonomia, l'autodichia ne rappresenta il risvolto giurisdizionale. La competenza “giurisdizionale” e, quindi, i limiti di cognizione del giudice interno sono determinati dalla misura in cui ciascun organo costituzionale apre il proprio ordinamento interno verso l'esterno.

L'impressione che si ha è che il giudizio che la Corte costituzionale è chiamata a rendere in sede di conflitto attenga esclusivamente all'ambito dell'autodichia, ovvero della “dubbia” legittimazione a rendere giustizia da parte di organi giurisdizionali interni, mentre il profilo dell'autocrinia verrebbe toccato soltanto in modo indiretto. Per questo motivo, anche in ipotesi in cui la Consulta dovesse esprimersi per una totale censura degli organi di giurisdizione domestica, non ne verrebbe definitivamente superato il regime proprio di autocrinia dei medesimi organi, i quali, in virtù della propria autonomia, potrebbero continuare a “produrre la normativa che sono chiamati ad applicare”. Sicuramente, a quel punto, però, andrebbero valutate le implicazioni derivanti dall'accesso ad un

⁷ Concordemente sul punto A. CERRI il quale ritiene che «Non [...] sembra sussista una contraddizione fra difendere l'autodichia e sollevare questione di legittimità costituzionale. Un organo può sollevare questione di legittimità costituzionale in quanto esercita un potere giurisdizionale; con la difesa dell'autodichia la Camera difende quel potere che, al contempo esercita in una delle forme riconosciute dall'ordinamento. [...] La questione sollevata, in sé, sembra corretta (anche se, ritengo non fondata), perché la Camera non può disapplicare una legge (solo la Corte può dichiararne l'incostituzionalità)».

⁸ Depongono nel senso di una netta distinzione tra le due ipotesi dell'autodichia e dell'autocrinia S. CURRERI e L. BRUNETTI, il quale puntualizza anche che tra le diverse ipotesi di autodichia andrebbe ulteriormente operata una distinzione (si pensi al caso della verifica dei poteri): per cui sarebbe possibile che «l'autodichia possa essere mantenuta, ma entro i limiti che la Costituzione prevede: va cioè garantita l'insindacabilità degli *interna corporis* delle camere, ma questa deve essere limitata agli atti che sono esercizio della “funzione legislativa”: limitatamente alla garanzia degli atti che sono esercizio o partecipano della funzione legislativa, è corretto che la garanzia del Parlamento sia massima».

giudice esterno, cui si demanderebbe l'applicazione della legge generale. Pur essendo perfettamente possibile in astratto (perché l'ingresso del giudice potrebbe, in qualche modo, comprimere la nozione di autocrinia), ci si potrebbe trovare di fronte ad ostacoli e strumenti di diverso tipo che, comunque, sarebbero in grado di impedire un effettivo "ingresso dello Stato di diritto" nelle Camere: si accenna in particolare alla disciplina espressamente prevista dai Regolamenti di Senato e Camera (art. 69, comma 3, Reg. Sen., ma, soprattutto, art. 62, comma 4, Reg. Cam.)⁹ sulla "polizia" di sede, che parrebbe ostare ad ogni possibile ingresso di atti autoritativi provenienti da soggetti esterni, senza il previo vaglio presidenziale; ivi comprese, dunque, le eventuali pronunce giurisdizionali.

Sotto altro, distinto, aspetto i disegni di legge "Maritati" e "Bernardini", depositati in corso di giudizio in cassazione, pur avendo svolto un ruolo meritorio sotto il profilo innovativo dell'ambito di cui si tratta, non mi pare abbiano dettato l'indirizzo della Suprema Corte nel sollevare i conflitti, trattandosi di atti depositati dal ricorrente nella prima fase del giudizio di legittimità (v. le premesse dell'ordinanza n. 10400 del 2013)¹⁰. Infatti, la scelta di accedere a queste modalità di conflitto parrebbe essere stata condizionata da un iniziale *sfavor* verso le giurisdizioni domestiche (denotato sempre nell'ordinanza n. 10400 del 2013), il quale è stato irreggimentato nella via tracciata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014: alla luce di questo provvedimento si pone il quesito sulla spettanza o meno della adozione di un sistema di giustizia domestica da parte del Senato, non della legittimazione del medesimo ad auto-produrre diritto.

5. Incidenza della prossima decisione su tutte le ipotesi di autodichia delle Camere

Il conflitto di attribuzioni su cui la Corte costituzionale dovrà pronunciarsi ha ad oggetto un *corpus* determinato di norme, ossia, quelle dettate dal T.U. delle norme regolamentari dell'amministrazione del Senato riguardanti il personale agli artt. 72-84 (nella versione adottata con D.P.S., 11 dicembre 2003, n. 9962, ed ulteriormente aggiornata con D.P.S., 1 marzo 2006). Gli effetti della decisione restano, pertanto, legati a questo specifico ambito, per cui, al di là di questo, ogni diversa previsione appare difficilmente formulabile, perché l'abbandono di un sistema di autodichia, in mancanza di un obbligo giuridicamente vincolante, non potrebbe che essere rimessa ad una scelta politica dell'organo stesso e quest'ambito sarebbe difficile da indagare¹¹.

⁹ L'art. 62, comma 4, Reg. Cam., in particolare afferma che «Gli atti e i provvedimenti di enti e organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa, non possono in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali della Camera».

¹⁰ Sul punto F. PASTORE ritiene che «La Cassazione li avrà allegati per dimostrare che il superamento dell'*autodichia* rappresenta un'esigenza sentita anche nelle sedi parlamentari», senza che essi possano essere considerati parametri del giudizio. A. CERRI riconosce pieno valore ai disegni di legge citati e una loro forte influenza nelle determinazioni della Corte di cassazione.

¹¹ Pone l'accento sulla possibilità che effetti si producano anche sulle altre ipotesi di autodichia del medesimo organo L. BRUNETTI. Mentre S. CURRERI ritiene che «il conflitto sollevato sia circoscritto alla compatibilità

Da ciò segue che, ove si volesse invalidare anche il sistema di giurisdizione domestica che le Camere prevedono per i rapporti con i terzi, questo dovrebbe costituire oggetto di uno specifico ed ulteriore conflitto; tutto ciò premesso il possibile influsso “politico” che una decisione di ordine negativo potrebbe avere sull’opportunità di mantenere detti sistemi, ma, si ripete, si tratterebbe pur sempre di una valutazione rimessa all’organo e non ad esso imposta. Per estendere gli effetti della decisione ad atti diversi da quelli oggetto del giudizio si dovrebbe ipotizzare un’inusuale ipotesi di “illegittimità” consequenziale di atto in sede di conflitto, la quale soltanto sarebbe in grado di estendere il vincolo giuridico degli effetti della sentenza.

È noto, infatti, che un’eventuale decisione di annullamento degli atti, resa in sede di conflitto, produca effetti che si estendono nei confronti di tutti coloro ai quali erano destinati gli effetti dell’atto impugnato, ma che essa, allo stesso tempo, si riferisca solo ed esclusivamente a quel concreto atto che ne ha determinato l’insorgere¹². La decisione resa non estenderebbe i suoi effetti ad altri, ed eventualmente nuovi, atti di esercizio della medesima competenza, anche se, con riferimento a questi, essa potrebbe svolgere un importante ruolo di precedente ove la Corte fosse nuovamente investita di un conflitto simile (ma su oggetto affine, quale potrebbe essere la disciplina istitutiva dell’autodichia per gli atti amministrativi non concernenti i dipendenti)¹³.

Pertanto, ove la Corte dovesse ravvisare un’identità di carenza di legittimazione tra gli atti interni che reggono le diverse ipotesi di autodichia si potrebbe solo astrattamente ipotizzare, anche se non concretamente prevedere, un tipo di pronuncia con efficacia “consequenziale”, la quale sola potrebbe produrre l’effetto estensivo cui si accennava. Ciò, però, in assenza di un reale fondamento positivo, non pare destinato a trovare riscontro concreto, dovendosi piuttosto ritenere che la Corte si

dell’autodichia finora esercitata dalle Camere con i principi costituzionali di terzietà ed indipendenza che devono caratterizzare l’esercizio della funzione giurisdizionale e, in subordine, alla possibilità di impugnare le decisioni pronunciate dagli organi di giustizia interna delle camere dinanzi alla Cassazione per violazione di legge (art. 111.7 Cost.)). V. BALDINI, invece, osservando l’esistenza di funzioni primarie e funzioni non primarie delle Camere, ritiene che «La Corte si limita solo a sollevare dubbi [...] sul fatto che all’autodichia possano senz’altro ricondursi anche le controversie relative al rapporto di lavoro dei dipendenti ed i rapporti con i terzi delle Camere, nella misura in cui tali rapporti non sembrano integrare il nucleo duro delle funzioni delle Camere».

¹² In dottrina si osserva, infatti, che «la decisione su un conflitto è vincolante *erga omnes*, ma limitatamente all’atto che ha determinato il conflitto» (ZAGREBELSKY-MARCENÒ). Questo significa che gli effetti dell’accertamento sulla spettanza della competenza dovrebbero vincolare soltanto le parti del giudizio, mentre, nel caso in cui oggetto dello stesso sia un atto che è provvisto del requisito della generalità, anche il suo eventuale annullamento, di natura costitutiva, dovrebbe risultare efficace *erga omnes* (come appunto nel caso dell’eventuale annullamento di una disposizione di un regolamento parlamentare) (MALFATTI-PANIZZA-ROMBOLI).

¹³ Si condivide l’osservazione di L. BRUNETTI secondo cui «La Camera dei Deputati interviene quindi *ad adiuvandum*, perché alla decisione della questione non può *a priori* dirsi estraneo l’interesse della Camera dei Deputati». Tuttavia, si nutre il dubbio che l’estensione degli effetti possa spingersi pacificamente fino al punto che, «avendo la camera dei deputati un regolamento di contenuto identico a quello del Senato della Repubblica e trovandosi in una posizione costituzionale speculare a quella del Senato della Repubblica [...], la dichiarazione dell’illegittimità delle disposizioni del regolamento del personale del Senato impugnate porterebbe alla dichiarazione di illegittimità consequenziale delle disposizioni speculari contenute nel regolamento del personale della camera dei deputati», come ritiene F. PASTORE.

pronuncerà solo ed esclusivamente in riferimento allo specifico atto-oggetto¹⁴ (d'altra parte l'art. 27 della legge n. 87 del 1953 parrebbe riferire l'ipotesi dell'illegittimità costituzionale consequenziale soltanto al caso del giudizio sulle leggi; inoltre, con considerazione che vale anche per l'ipotesi trattata al paragrafo successivo, l'art. 37 della stessa legge, nel disciplinare i conflitti di attribuzione tra poteri, fa espresso richiamo, in quanto applicabili, alle disposizioni degli artt. 23, 25 e 26 relativi al giudizio di legittimità costituzionale, ma non al suddetto art. 27).

6. *Influenza della sorte dell'autodichia del Senato sulle omologhe ipotesi di giurisdizione domestica degli altri organi costituzionali*

In astratto ogni organo costituzionale, essendo autonomo e indipendente rispetto a tutti gli altri previsti nel sistema, potrebbe restare del tutto indenne dagli effetti di una pronuncia che riguarda le vicende interne di un altro specifico organo in merito alla propria giurisdizione domestica¹⁵. A maggior ragione in questo caso, varrebbe quanto detto sopra circa l'impossibilità di una pronuncia con effetti "conseguenziali": sarebbe, infatti, difficile ipotizzare una sentenza che dichiari l'annullamento di un atto di organo diverso da quello "convenuto" originariamente in giudizio. Al riguardo, la prassi vuole che, quando una delle due parti coinvolte in un conflitto sia una Camera e si controverta su questioni inerenti la posizione costituzionale anche dell'altra, il contraddittorio venga allargato a quest'ultima in modo da consentire la rappresentazione di tutte le possibili posizioni rilevanti ai fini della definizione del conflitto (cfr. *retro*, par. 3). Tuttavia, dai riscontri giurisprudenziali non è possibile ricavare elementi precisi che dimostrino una *ratio* dell'integrazione diretta all'estensione degli effetti della decisione ad atti di organi diversi, perché, nei casi ove essa è stata disposta, ha sempre riguardato l'atto specifico di una sola Camera, pur essendo indirettamente collegato ad un interesse comune (si pensi al caso della sfiducia individuale al ministro o delle delibere d'insindacabilità o, ancora, della qualificazione di "ministerialità" di determinati reati). Pertanto, è quantomeno dubbia, in questo caso, l'estensione degli effetti ablativi della decisione alle disposizioni regolamentari interne della Camera.

In ogni caso, mentre qualche dubbio residuo è stato ancora evidenziato in dottrina nel caso di integrazione del contraddittorio disposta dalla Corte (ad es. a favore della Camera), cui è seguito un reale intervento nel giudizio da parte di un organo terzo, si ha certezza assoluta che nessun effetto giuridico si possa produrre rispetto ad atti di organi non intervenienti.

¹⁴ Anche se, più correttamente, il giudizio per conflitto sarà diretto propriamente ad ottenere una pronuncia sulla spettanza di una determinata attribuzione in capo ad un organo, e, solo eventualmente, l'eliminazione dell'atto illegittimo dall'ordinamento giuridico.

¹⁵ Sul punto sembrano concordare tutti gli studiosi i quali ritengono che se influenza vi dovesse essere sugli altri organi, questa sarà meramente "politica". Così F. PASTORE parla di mere opportunità di riforma in caso di dichiarazione di illegittimità; S. CURRERI, invece, ritiene si possa trattare di un adeguamento dettato dal "buon senso istituzionale". L. BRUNETTI, ancora, evidenzia le differenze di fondamento che le ipotesi di autodichia possono avere, per cui conclude, in modo condivisibile, che la decisione della Corte investa soltanto gli organi i cui atti siano stati direttamente oggetto del giudizio.

Occorre, però, rilevare in concreto che, nelle vicende conflittistiche che si sono venute ad instaurare nei tempi recenti innanzi alla Corte, tutti gli organi verrebbero coinvolti in una generale riconsiderazione sul tema dell'autodichia. Infatti, già si è accennato al fatto che non sia stato proposto un unico conflitto innanzi alla Corte per quella che è la giurisdizione domestica del Senato, ma conflitto è stato proposto anche per l'analoga funzione che si riconosce alla Presidenza della Repubblica. Inoltre, la Camera dei deputati, che di per sé avrebbe avuto un interesse diretto alla pronuncia resa nei confronti del Senato, in un giudizio in cui ha assunto le vesti del soggetto interveniente, è stata essa stessa oggetto di un recentissimo conflitto sollevato questa volta dal Tribunale di Roma, Sez. Lavoro, con ordinanza del 26 ottobre 2015 (la cui "ammissibilità" è di questi giorni con il deposito dell'ordinanza della Corte costituzionale n. 91 del 2016), ed avente ad oggetto proprio alcune disposizioni del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti (segnatamente gli artt. da 1 a 6 *bis* relativi all'autodichia)¹⁶.

Apparentemente sembrerebbe restare fuori soltanto l'autodichia della Corte costituzionale, ma è inevitabile che dovendosi questa esprimere sul merito di istituti sostanzialmente analoghi, sarà portatrice di una propria visione di fondo delle giurisdizioni domestiche che potrebbe, in ipotesi, condizionare anche la propria scelta di mantenerla invariata, sopprimerla, ovvero aprirla al ricorso in cassazione.

Se si considera, quindi, che tre organi sono "sotto giudizio" e il quarto è esso stesso il "giudice", se ne deve dedurre che tutti quanti sono coinvolti nel complessivo processo di revisione dell'autodichia, anche se non si può certo affermare che le scelte di ciascuno di essi siano vincolate giuridicamente dagli esiti dei giudizi che riguardano gli altri.

Per quello che riguarda, invece, le pretese di "autodichia contabile" avanzate dal CSM occorre fare un discorso diverso, non trattandosi di ipotesi assimilabile a quelle di cui si è trattato finora e su cui dovrà pronunciarsi la Corte costituzionale. Si intende far riferimento all'esercizio, per la prima volta, del giudizio di conto da parte della Corte dei conti sulla gestione finanziaria del CSM. Non si tratterebbe della tradizionale funzione di controllo sui singoli atti e sul rendiconto annuale di gestione, pacificamente ammessa, ma dell'esercizio della diversa funzione prevista dall'art. 103, comma 2, Cost. Ad opinione del CSM, la Corte dei conti avrebbe posto in discussione il principio dell'autonomia contabile ad esso riconosciuta per cui, avverso gli atti di quest'ultima, il CSM avrebbe proposto conflitto di attribuzioni per garantire il rispetto del "proprio rango costituzionale". L'affermazione di una generica sottrazione a controllo nel giudizio di conto sembra, però, reggersi su una mera prassi, priva di un fondamento concreto, alla quale, tra l'altro, non potrebbero

¹⁶ Tale ultimo provvedimento si differenzerebbe dai precedenti della Corte di cassazione per il fatto di avere un *petitum* unitario, ossia diretto ad ottenere esclusivamente la caducazione totale del sistema di autodichia della Camera. D'altra parte, una soluzione di questo genere era imposta dalla necessità di formulare una domanda retta da un effettivo interesse a ricorrere in sede di conflitto da parte di un giudice di merito, cosa che sarebbe mancata del tutto per una richiesta "minimale" diretta a censurare soltanto la preclusione del ricorso in cassazione. Un conflitto formulato nei termini da ultimo indicati sarebbe stato verosimilmente dichiarato inammissibile già in via liminare. L'ordinanza della Corte costituzionale n. 91 del 2016, invece, oltre ad ammetterlo sotto il profilo della sussistenza dell'interesse al ricorso, ha anche omesso ogni valutazione sulla concreta sussistenza di un'ipotetica giurisdizione del giudice ordinario in luogo di quello amministrativo sui rapporti di lavoro alle dipendenze degli organi costituzionali.

estendersi i principi che avevano portato la Corte costituzionale, con la sentenza n. 129 del 1981¹⁷, a sottrarre i tesorieri di Camera, Senato e Presidenza della Repubblica al giudizio di conto. In questa sede, infatti, il Giudice delle leggi aveva affermato la sottrazione al giudizio sulla base di un regime comune di autonomia degli “organi costituzionali” ricavabile non immediatamente dal testo costituzionale, ma da un presunto regime consuetudinario formatosi nel tempo. La stessa Corte aveva avuto, però, modo di lasciar intendere che detto regime potesse estendersi soltanto agli organi che “svolgono le proprie funzioni a livello di sovranità”, ossia di quegli «organi che sono immediatamente partecipi del potere sovrano». Trattandosi di deroghe di stretta interpretazione non potrebbe operarsene un’estensione automatica agli organi cui la Corte non si riferisce espressamente; tra l’altro, non sarebbe possibile assimilare il CSM alle Camere: pur essendo organo che gode di particolare autonomia non è organo sovrano, per cui la riconduzione dello stesso al (seppur criticato) regime comune degli organi costituzionali andrebbe in concreto dimostrata, incontrando il limite delle posizioni già maturate dalla Corte costituzionale negli anni ’80.

7. Possibile incidenza della riforma costituzionale in itinere sull’istituto della giurisdizione domestica?

Il disegno di legge di revisione costituzionale Renzi-Boschi non pare diretto ad offrire copertura costituzionale all’istituto dell’autodichia. Il riferimento che esso farebbe, all’art. 40, comma 3, al fatto che «Restano validi ad ogni effetto i rapporti giuridici, attivi e passivi, instaurati anche con i terzi», lungi dall’essere un riferimento implicito alla giurisdizione domestica, si riferirebbe ad una validità sostanziale di atti, piuttosto che processuale.

Parrebbe, dunque, che la lettura da seguire dell’intero comma 3 dell’art. 40 sia quella che mira ad individuarvi l’esclusivo riferimento all’onere di unificazione dei ruoli del personale da parte di Camera e Senato, nel rispetto dei «principi di autonomia, imparzialità ed accesso esclusivo e diretto con apposito concorso». Occorrerà al più valutare in che modo detta unificazione sia in grado di incidere sugli istituti di giurisdizione domestica esistenti, nel caso in cui non vengano censurati dalla Corte costituzionale, dalle decisioni delle quali essi si dipendono. Non sarà, quindi, il disegno di legge di revisione costituzionale ad influenzare la decisione della Corte, ma, al contrario, le decisioni della Corte a segnare il destino dell’autodichia¹⁸.

¹⁷ Analogo riferimento in A. CERRI.

¹⁸ Posizione identica a quella espressa in questa sede la esprime L. BRUNETTI. Anche gli altri studiosi che si pronunciano sul punto propendono per la inconferenza del collegamento tra riforma costituzionale in corso ed autodichia. In particolare S. CURRERI osserva che seppur l’art. 40, comma 3, del disegno di legge di riforma costituzionale dia copertura all’organizzazione della Camera, questa non potrebbe «giustificare di per sé l’autodichia quando essa presenta profili che compromettano l’esercizio di un diritto fondamentale quale quello alla difesa dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.) o pregiudicare l’attuazione dei principi inderogabili di terzietà ed indipendenza connaturati all’esercizio della funzione giurisdizionale».

Al più, l'unica osservazione che sembra si possa fare, attiene al senso che l'autonomia assume in quest'ottica: mentre essa era sempre stata intesa come riferimento esclusivo ad ogni singola Camera, la necessità di adempiere congiuntamente a tale unificazione dei ruoli denota il passaggio ad un concetto di autonomia che riguarderebbe le due Camere insieme considerate, intaccando l'antica nozione dei "corpi separati" ed accedendo ad una visione legata all'autonomia del potere (proprio perché si verrebbe a toccare quell'intangibilità dell'organizzazione interna che ogni organo custodiva gelosamente, anche ogni Camera rispetto all'altra).

8. Conclusioni

La complessità dei quesiti cui si è cercato di dare una risposta denota l'assoluta incertezza che ancora domina nell'attesa delle decisioni della Corte costituzionale sull'autodichia. Un dato certo è che sulle giurisdizioni la Consulta è chiamata alla svolta, sia un senso che nell'altro, perché dagli esiti concreti dipenderà anche la scelta, probabilmente definitiva, in ordine alla natura degli organi di giustizia domestica.

Nel caso in cui la Corte dovesse accogliere la domanda principale della Corte di cassazione, l'autodichia sarebbe inesorabilmente illegittima perché in contrasto con i principi affermati dalla Costituzione in materia di tutela giurisdizionale. All'esito di una tale pronuncia si avrebbe una riespansione della giurisdizione comune su tutte quelle controversie che prima le erano sottratte; nessuno spazio residuerebbe per gli organi di autodichia, che al più potrebbero permanere come organi amministrativi interni in ipotesi di giurisdizione condizionata. Nel caso in cui accogliesse la domanda subordinata¹⁹ estendendo la ricorribilità in cassazione anche ai provvedimenti di autodichia, il riconoscimento della natura giurisdizionale di tali organi sarebbe automatico, perché il ricorso straordinario in cassazione non nega, bensì presuppone, la natura giurisdizionale dell'organo che ha adottato l'atto impugnato. In tal caso, oltre ad un'apertura del sistema tradizionalmente chiuso dell'autodichia, si avrebbe un'espansione fisiologica di un rimedio previsto per l'impugnazione degli atti anche dei giudici speciali²⁰. Tutto ciò malgrado il rischio che permangano difficoltà di ordine esecutivo delle decisioni esterne all'interno degli organi: *rebus sic stantibus*, non si potrebbe fare altro che contare su una logica collaborativa delle istituzioni interessate, le quali sarebbero sì richiamate a recuperare il senso pieno della loro funzione nel sistema.

¹⁹ Nell'ottica di una maggiore praticabilità di questa soluzione "minimale", in grado di offrire, allo stesso tempo, bilanciamento tra poteri e deferenza giudiziale verso le massime istituzioni dello Stato, sembra porsi la difesa della parte privata interveniente nell'udienza del 19 aprile, ricordando peraltro che nel caso concreto si versa in una mancata ottemperanza del giudicato interno sul demansionamento del ricorrente. A. CERRI, invece, nel suo parere auspica che la Corte «accolga il ricorso e per il motivo più radicale (perché la giurisdizione domestica è, in radice, violativa del diritto di agire in giudizio)».

²⁰ In tal senso parrebbe anche L. BRUNETTI. La valorizzazione del ruolo della Cassazione è evidenziata anche da C. SBAILÒ secondo cui «La funzione nomofilattica della Suprema Corte risponde alla volontà del legislatore costituzionale di garantire la "chiusura" del sistema, ovvero la sua razionalità e la sua circolarità, a garanzia dei valori fondamentali dell'ordinamento, attraverso la tutela del principio di ragionevolezza e del diritto di accesso alla giustizia».