

Autodichia: è l'ora di una svolta?
(Nota a Corte Cass., SS. UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934)

di **Matteo Tedde** – Dottorando di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università di Teramo

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda giudiziaria all'origine del conflitto. – 3. La sentenza n. 120 del 2014 della Corte Costituzionale. – 4. L'ordinanza 19 dicembre 2014 n. 26934 delle SS. UU. Civ. della Corte di Cassazione. – 5. Prospettive.

1. Introduzione.

L'ordinanza delle Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione n. 26934 del 19 dicembre 2014 punta i riflettori su quella che potrebbe essere considerata una “zona franca”¹ nel nostro ordinamento giuridico, un ambito in cui “*la grande regola dello Stato di diritto*”² non trova applicazione: l'autodichia. L'ordinanza in oggetto costituisce, in realtà, l'ultimo tassello di una vicenda giudiziaria iniziata più di dieci anni fa e che sembra essere giunta oggi ad un punto di svolta.

L'autodichia è un fenomeno relativamente circoscritto e in gran parte trascurato dal dibattito pubblico, che però è tornato in auge negli ultimi anni a causa del conflitto ingaggiato dalla Corte di Cassazione contro gli organi costituzionali che ancora beneficiano di questo sistema peculiare e “privilegiato” di giurisdizione.

L'autodichia (ci si riferisce qui a quella delle Camere ma tale istituto è conosciuto anche dalla Corte Costituzionale e dalla Presidenza della Repubblica) è un fenomeno composito. Si parla infatti di autodichia: con riferimento alla prerogativa delle Camere di giudicare sui titoli di ammissione dei loro membri e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e incompatibilità³ (art. 66 Cost.); in materia di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari, *ex art.* 68 Cost.; a proposito della possibilità che le Camere regolino le liti insorgenti dall'applicazione dei loro Regolamenti, tanto quelle relative ai componenti dell'organo parlamentare quanto quelle relative ai dipendenti. Quest'ultima specie di autodichia viene radicata nell'art. 64 Cost., ove si prevede che “Ciascuna Camera adotta il proprio Regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. Nell'esercizio della potestà in tal modo loro conferita, le Camere si sono dotate di Regolamenti che disciplinano la

¹ Così viene definita in TESTA I., GERARDI A., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013.

² Così la sentenza Corte Cost. n. 379 del 1996 a proposito dell'eccezione costituita dall'autodichia parlamentare rispetto al principio generale dello Stato di diritto.

³ Si veda in materia, estesamente, PISICCHIO P., *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, Cacucci, 2010.

loro organizzazione e il procedimento legislativo. Questi Regolamenti si definiscono “maggiori” in contrapposizione ai Regolamenti “minori”, perché attinenti a profili secondari della vita delle Camere. È fra questi ultimi che rinveniamo i Regolamenti che regolano i rapporti di lavoro (e la soluzione delle eventuali liti) con i propri dipendenti.

L'autodichia delle Camere ha subito una notevole estensione in tempi recenti: la Camera dei Deputati, nel 1998, ed il Senato della Repubblica, nel 2005, hanno esteso l'istituto anche alle controversie relative ai partecipanti ai concorsi pubblici per le carriere parlamentari e ai terzi fornitori di beni o di servizi alle Camere⁴.

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 26943 del 2014, afferma che le controversie ricondotte al sistema dell'autodichia del Senato non possano essere scollegate dalla funzione costituzionale che a tale organo è assegnata. In altre parole la Cassazione non mette in dubbio che un sistema di “giurisdizione domestica” possa essere previsto per gli organi costituzionali a tutela della loro indipendenza e del loro ruolo preminente nell'ordinamento, ma questa eccezione alla regola generale secondo cui “la legge è uguale per tutti” e “tutti sono soggetti alla legge” è giustificabile solo se posta a tutela della funzione costituzionale in vista della quale è concepita una speciale autonomia dell'organo. Nel caso delle Camere, ad esempio, non desta preoccupazioni il fatto che siano le Camere stesse a valutare i titoli di legittimazione dei parlamentari, o che siano sempre le Camere a decidere le controversie derivanti dalle sanzioni inflitte ai loro membri sulla base delle norme dei Regolamenti parlamentari. In questi ambiti è opinione comune che le Assemblee parlamentari godano di un'immunità costituzionalmente garantita e che non sia ammessa l'interferenza della giurisdizione comune. Un discorso diverso andrebbe fatto, secondo la Suprema Corte, in merito a vicende – come quelle di lavoro dei dipendenti delle Camere – che poco hanno a che fare con la funzione costituzionale intestata al Parlamento.

L'ordinanza in commento arriva al termine di una lunga vicenda giudiziaria di cui si cercherà innanzitutto di delineare sinteticamente i contorni.

2. La vicenda giudiziaria all'origine del conflitto.

Come si accennava nell'introduzione, le Camere godono della prerogativa di giudicare sulle cause di lavoro dei propri dipendenti, senza che essi possano avvalersi dei rimedi giurisdizionali comuni.

Un dipendente del Senato, ad inizio 2005, ricorreva alla Commissione contenziosa, organo di primo grado di giustizia interna, contro un provvedimento di demansionamento. A seguito di giudizio favorevole per il dipendente, l'Amministrazione del Senato appellava la decisione innanzi al Consiglio di garanzia, organo di secondo grado della giustizia domestica, il quale confermava (nel 2006) la decisione di primo grado. Dinanzi alla totale inosservanza della decisione da parte dell'Amministrazione del Senato, il dipendente ricorreva (nel 2007) nuovamente alla Commissione contenziosa del Senato per promuovere giudizio di ottemperanza. Il ricorso, accolto tre anni dopo dalla Commissione, veniva successivamente impugnato dall'Amministrazione di Palazzo Madama. Ed è a questo punto che il Consiglio di garanzia esprimeva il primo verdetto sfavorevole per il dipendente del Senato. Privo di ulteriori mezzi di impugnazione nel sistema di giustizia interno, il dipendente nel 2011 proponeva ricorso in Cassazione per violazione di legge contro la decisione del Consiglio di garanzia. Con ordinanza n. 10400 del 6 maggio 2013 la Corte di Cassazione sollevava questione di legittimità costituzionale sull'art. 12 del Regolamento del Senato nella parte in cui prevede che “Il Consiglio di Presidenza *del Senato* [...] approva i Regolamenti interni

⁴ Si vedano in merito, in maniera molto critica, TESTA I., GERARDI A., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, p. 55, e MANETTI M., *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2014, p. 1. Si veda inoltre, per una riflessione sull'incompatibilità dell'autodichia sulle controversie con i terzi fornitori di beni o di servizi rispetto alla normativa europea, che ormai regola la materia, MALINCONICO G., *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi – Focus Human Rights*, n. 2/2014, p. 13.

dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti" (corsivo aggiunto). La Corte Costituzionale, con sentenza n. 120 del 2014, dichiarava inammissibile la questione di legittimità e prospettava la proposizione di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato quale "sede opportuna" per regolare la vicenda. La Corte di Cassazione decideva quindi, con l'ordinanza n. 26934 del 2014, di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dinanzi alla Consulta.

Questo caso solleva varie questioni giuridiche che sono state solo in parte risolte dalla Corte Costituzionale con la richiamata sentenza n. 120. È da quest'ultima, pertanto, che pare opportuno muovere.

3. La sentenza n. 120 del 2014 della Corte Costituzionale.

La Consulta, con la sentenza n. 120, affronta due questioni importanti: la possibilità di scomporre l'istituto dell'autodichia in due livelli che godono di diversa garanzia costituzionale, e la sindacabilità mediante giudizio di legittimità costituzionale dei Regolamenti parlamentari.

Quanto alla prima questione, appare chiaro che il problema non sia la legittimità o meno dell'autodichia *tout court*, bensì la definizione dei suoi limiti.

Sul punto si sono interrogati sia la dottrina, sia la Corte di Cassazione, che hanno proposto la suddivisione concettuale dell'autodichia parlamentare in due livelli distinti, uno "primario", che trova appigli sicuri in Costituzione, e uno "secondario" o "derivato", privo di riferimenti costituzionali saldi ma che trova la sua fonte nei Regolamenti parlamentari e nell'interpretazione finora prevalente delle pertinenti norme costituzionali. Si tratta, in particolare, di interpretazione che tiene conto del criterio c.d. "sistematico" (l'insieme delle norme costituzionali riferite al Parlamento e la posizione che a tale organo è stata data nel testo costituzionale) in combinato con il criterio storico (che pone l'accento su fattori storico-politici, quali la necessità di garantire una posizione di indipendenza alle Camere rispetto agli altri poteri dello Stato dopo una stagione politica in cui tale indipendenza era stata annientata, e la "tradizione interpretativa" finora legata all'autodichia), non certo di una interpretazione di tipo letterale.

La suddivisione dell'autodichia in due livelli distinti è funzionale, per chi contesta l'attuale estensione dell'istituto, a confutare la legittimità dell'autodichia c.d. "secondaria". A tal proposito la Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 10400 del 2013, propone la distinzione delle attività delle Camere in funzioni legislative e politiche, da un lato, e atti di auto-organizzazione, dall'altro. Per le prime l'autodichia sarebbe "una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere affinché non siano condizionate da altri poteri nell'esercizio delle loro funzioni"⁵, mentre per i secondi (fra i quali sono ricompresi i provvedimenti nei confronti dei dipendenti) tale prerogativa non sussisterebbe in quanto la soggezione di tali atti al sistema ordinario della giustizia non minerebbe l'indipendenza delle Camere nello svolgimento della loro funzione costituzionale.

Un contributo importante sul tema, come accennato, l'ha offerto la dottrina, la quale ha enucleato vari criteri per differenziare un "nocciolo duro" di autodichia e un'autodichia "di secondo livello", della cui legittimità si discute. Si è ad esempio parlato di "tesi geografica", che tiene conto del luogo fisico in cui nascono le controversie per determinarne la spettanza agli organi giurisdizionali interni alle Camere, contrapponendola alla "tesi funzionalista", che ritiene legittima l'autodichia solo quando sia collegata alla funzione costituzionale esercitata dall'organo⁶; di "attività di natura costituzionale-politica" rispetto alla quale sarebbe legittima l'autodichia, in contrapposizione all'"attività di natura amministrativa", per la quale l'autodichia non troverebbe giustificazione⁷; di

⁵ Punto n. 3 del Considerato in diritto.

⁶ Vedi TESTA I., GERARDI A., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, p. 66., e BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 maggio 2014, p. 7.

⁷ Vedi TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte Cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi*, n. 10/2014, pp. 4-5.

autodichia “esplicita” in Costituzione e autodichia “implicita”⁸; e ancora, riprendendo le parole usate dalla Consulta nella sentenza n. 120/2014, di “funzioni primarie” delle Camere in contrapposizione alle “funzioni non primarie”⁹.

La Corte Costituzionale, con la già citata sentenza n. 120, accoglie la suddivisione delle funzioni delle Camere in due piani distinti. Si riferisce perciò a “funzioni primarie”¹⁰, che ricadono nella competenza dei Regolamenti parlamentari e rispetto alle quali non è ammessa l’interferenza degli altri poteri dello Stato. Pur senza parlare esplicitamente, in contrapposizione alle prime, di “funzioni secondarie”, la Corte afferma essere “questione controversa”¹¹ se i rapporti di lavoro dei dipendenti e i rapporti con i terzi delle Camere possano rientrare nella sfera di funzioni costituzionalmente garantite. E, nel prosieguo della sentenza, ritiene che le norme interne disciplinanti tali ambiti potrebbero “essere fonte di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili”¹² rispetto ai quali la Corte Costituzionale non potrebbe rimanere inerte. Afferma ancora la Corte – aprendo una nuova stagione in materia di sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, non senza richiamarsi alla antecedente sentenza n. 379 del 1996 – che “L’indipendenza delle Camere non può infatti compromettere i diritti fondamentali, né pregiudicare l’attuazione dei principi inderogabili”¹³. La Corte, *ad adiuvandum*, ricorda che negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) è stata da tempo superata l’autodichia relativa ai rapporti di lavoro dei dipendenti¹⁴. È dunque con questa timida apertura alla proposta concettuale di dividere l’autodichia in due piani differenti che la Consulta lascia intravedere la possibilità di ridimensionare l’istituto tanto caro alle Camere.

Ciò che emerge in maniera ormai pressoché unanime, tanto in dottrina quanto nella giurisprudenza costituzionale e di legittimità, è la necessità di un nesso funzionale fra il potere di autodichia delle Camere e le funzioni “strettamente” parlamentari. L’autodichia ha, infatti, senso se concepita come un sistema di tutela degli organi costituzionali dall’interferenza di altri poteri per quanto concerne le funzioni di rango costituzionale che tali organi sono chiamati a svolgere. In una cospicua corrente di dottrina non viene considerata ammissibile una così vistosa eccezione al principio di legalità in quei casi che si rivelino privi di nesso funzionale con le attribuzioni delle Camere, anche in considerazione del mutato contesto storico¹⁵.

Quanto alla seconda questione – quella della sindacabilità, in sede di giudizio di legittimità costituzionale, dei Regolamenti delle Camere – la sentenza n. 120 è netta: la giurisprudenza che ha sempre negato la sottoponibilità dei Regolamenti a questione di costituzionalità va confermata. La Consulta afferma che “I Regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell’art. 134, primo alinea, Cost.” e ciò impedisce che possano costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale¹⁶. Di qui l’inammissibilità della questione sollevata dalla

⁸ Vedi MALINCONICO G., *L’autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi – Focus Human Rights*, n. 2/2014, pp. 3-5, il quale scorge nel testo costituzionale un disegno consapevole del Costituente, che avrebbe fissato in maniera esplicita gli ambiti di autodichia imprescindibili (artt. 66 e 68 Cost.) e avrebbe dato appigli solo indiretti agli altri ambiti di autodichia, lasciando che fossero fattori di tipo storico-istituzionale a legittimare l’estensione dell’istituto.

⁹ DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell’autodichia delle Camere?* (Nota a Corte Cost., 5 maggio 2014, n. 120), in *Federalismi*, n. 10/2014, p. 3.

¹⁰ Punto n. 4.3 del Considerato in diritto.

¹¹ Punto n. 4.4 del Considerato in diritto.

¹² Punto n. 4.4 del Considerato in diritto.

¹³ Punto n. 4.4 del Considerato in diritto.

¹⁴ Si veda, a tal proposito, la disamina degli ordinamenti stranieri proposta in TESTA I., GERARDI A., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell’autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, pp. 21-45.

¹⁵ Si fa riferimento, come accennato precedentemente, al fatto che Paesi di cultura affine alla nostra abbiano ormai dismesso l’autodichia in quegli ambiti privi di nesso funzionale con le attribuzioni parlamentari (come i rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere) e che il Parlamento non si trovi oggi in una condizione storico-istituzionale tale da porne a rischio l’indipendenza. Per un esame approfondito dell’incidenza dei fattori storici sull’autodichia si veda MALINCONICO G., *L’autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi – Focus Human Rights*, n. 2/2014.

¹⁶ Punti 4, 4.1 e 4.2 del Considerato in diritto.

Corte di Cassazione. L'impossibilità di sottoporre i Regolamenti parlamentari a giudizio di costituzionalità risiederebbe, secondo la Corte Costituzionale, in una questione di interpretazione letterale della disposizione contenuta nell'art. 134 Cost., e non in "motivazioni storiche o in risalenti tradizioni interpretative"¹⁷. In tal modo la Consulta risponde alla Corte di Cassazione, secondo la quale l'insindacabilità dei Regolamenti parlamentari rappresentava il frutto di un'interpretazione non corretta delle disposizioni costituzionali¹⁸.

In realtà la sentenza n. 120 porta con sé una novità non trascurabile. Premettendo che i Regolamenti parlamentari non sono più, "come in un lontano passato, fonti puramente interne"¹⁹ ma, al contrario, sono a pieno titolo "fonti dell'ordinamento generale della Repubblica"²⁰, la Corte per la prima volta giunge ad affermare la loro sottoponibilità al suo giudizio suggerendo, a tal fine, la "sede" del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. In tale "sede", infatti, non è precluso al giudice delle leggi sottoporre i Regolamenti parlamentari "agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza". La Corte compie un passo in avanti importante. Si intesta la titolarità a giudicare quei Regolamenti che finora erano rimasti esclusi dal suo giudizio. Al riguardo si può notare una linea evolutiva della giurisprudenza costituzionale degli ultimi trent'anni: con la sentenza n. 154 del 1985 la Corte aveva affermato l'insindacabilità *tout court* dei Regolamenti parlamentari; successivamente, con la sentenza n. 379 del 1996, la Consulta aveva ammonito le Camere affermando che la loro sfera di autonomia non può comprimere "la grande regola dello Stato di diritto" oltre i limiti strettamente necessari a garantire la funzione costituzionale che sono chiamate a svolgere; da ultimo, con la sentenza n. 120 del 2014, il giudice delle leggi apre alla possibilità di giudicare i Regolamenti mediante conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato qualora i detti Regolamenti si siano spinti oltre i limiti dello "statuto di garanzia" delle Camere e abbiano invaso la sfera riservata dalla Costituzione ad un altro potere dello Stato (in questo caso, la Corte di Cassazione).

La dottrina si è divisa in merito alla possibilità di utilizzare lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per sindacare i Regolamenti parlamentari. Nel caso di specie viene in rilievo la presunta violazione dei diritti costituzionali di un individuo (il dipendente del Senato), ma si finirebbe per tutelare le attribuzioni di un potere dello Stato (la Cassazione). Insomma, appare evidente la stonatura²¹. Ma se da un lato c'è chi saluta con favore la soluzione della Consulta,

¹⁷ Con tale affermazione la Consulta dichiarerebbe non più sussistenti ragioni di carattere storico o istituzionale che giustificano una "insindacabilità assoluta" dei Regolamenti parlamentari. Non sussisterebbero più, nel contesto attuale, rischi particolari per l'indipendenza delle Camere tali da giustificare una autodichia talmente estesa da calpestare altri valori costituzionali, meritevoli di protezione. Si vedano in proposito MALINCONICO G., *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi – Focus Human Rights*, n. 2/2014, e MANETTI M., *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2014.

¹⁸ Si schiera con la Cassazione la dottrina maggioritaria, che da tempo auspica un ripensamento della Consulta circa la sottoponibilità dei Regolamenti a giudizio di legittimità costituzionale. Per limitarci alle voci che hanno criticato la scelta della Corte Costituzionale di confermare anche questa volta – con la sentenza n. 120/2014 – la propria giurisprudenza in merito alla insindacabilità dei Regolamenti con giudizio incidentale di legittimità si vedano, fra gli altri: RUGGERI A., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte Cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014, p. 2, e MANETTI M., *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2014, p. 7.

¹⁹ Punto n. 4.2 del Considerato in diritto.

²⁰ Punto n. 4.2 del Considerato in diritto.

²¹ Vedi LUGARÀ R., *I Regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 12, la quale fa notare che l'utilizzo dello strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei casi in cui vengano in ballo i diritti dei singoli suscita perplessità perché, se il potere dello Stato di cui si assumono lese le attribuzioni decide di non sollevare il conflitto, la parte privata che ha subito l'effettiva lesione dei propri diritti costituzionali rimane priva di tutela. Ma ridimensiona il problema (pagg. 16-17) in considerazione del fatto che i privati possono ricorrere alla Corte di Strasburgo per la tutela dei propri diritti. Vedi inoltre MANETTI M., *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2014, p. 5.

perché comunque comporta “in principio” la sindacabilità dei Regolamenti parlamentari e può condurre al ridimensionamento dell'autodichia²², c'è anche chi, dall'altro lato, valuta del tutto inopportuno l'uso strumentale del conflitto di attribuzione “per gli interessi difensivi di singole parti ricorrenti”²³.

Ad ogni buon conto, con l'ordinanza n. 26934 del 2014, la Corte di Cassazione ha seguito la strada indicata dalla Corte Costituzionale e ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato per far dichiarare che “non spettava al Senato della Repubblica deliberare gli artt. 72-84 [...] del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica” in quanto quest'ultimo, impedendo ai suoi dipendenti l'accesso alla giurisdizione comune (ordinaria e amministrativa), avrebbe leso le attribuzioni del potere giudiziario (e nello specifico quelle della Corte di Cassazione, ritenendosi precluso il ricorso straordinario *ex art. 111*, settimo comma, Cost.).

La sentenza n. 120 della Corte Costituzionale, se da un lato ha fissato alcuni punti fermi, dall'altro ha lasciato irrisolte altre questioni giuridiche – non secondarie – sulle quali la Cassazione è tornata con l'ordinanza n. 26934.

4. L'ordinanza 19 dicembre 2014 n. 26934 delle SS. UU. Civ. della Corte di Cassazione.

La Consulta non dirime una questione sollevata dalla Corte di Cassazione con l'ordinanza n. 10400 del 2013, e poi ripresa dall'ordinanza n. 26934 del 2014, ossia quale natura – di organi amministrativi o di giudici speciali – debba essere attribuita agli organi di “giurisdizione domestica” del Senato.

Secondo l'art. 111, settimo comma, della Costituzione, “Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge”. Il ricorso per Cassazione sarebbe dunque inammissibile ove gli organi di giurisdizione domestica del Senato non fossero considerati alla stregua di giudici (naturalmente “speciali” in quanto non facenti parte del sistema della giustizia ordinaria).

La Cassazione, nell'ordinanza n. 10400 del 2013, con la quale inizialmente sollevava questione di legittimità costituzionale sull'art. 12 del Regolamento del Senato, propende per la qualificazione di tali organi come giudici speciali²⁴, denunciandone contestualmente l'incostituzionalità ai sensi dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione.

Un contributo a tale riflessione l'aveva dato, nel 2009, la Corte europea dei diritti dell'uomo, con la sentenza 28 aprile 2009, *Savino ed altri c. Italia*²⁵, nella quale ha riconosciuto agli organi di autodichia (in quel caso, quelli della Camera dei Deputati) la natura di “tribunali” ai sensi dell'art. 6, comma 1, della CEDU, salvo poi denunciare la mancanza di imparzialità e indipendenza di tali organi in ragione della loro composizione.

Con l'ordinanza n. 26934 la Corte di Cassazione torna a proporre, come già fatto con l'ordinanza n. 10400 dell'anno prima, l'inquadramento degli organi di autodichia del Senato come “giudici speciali” richiamandosi, ancora una volta, alla sentenza della Corte EDU *Savino ed altri c. Italia*.

²² Vedi RUGGERI A., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte Cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014, p. 3, il quale fa notare che con il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato i diritti degli individui sono tutelati solo indirettamente, come riflesso della tutela delle prerogative di un potere dello Stato.

²³ DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*(Nota a Corte Cost., 5 maggio 2014, n. 120), in *Federalismi*, n. 10/2014, p. 10.

²⁴ Punto n. 6 del Considerato in diritto.

²⁵ Alla quale si richiama la Corte di Cassazione.

La dottrina sembra ormai propendere – in particolare dopo la sentenza della Corte di Strasburgo – per la qualificazione degli organi di autodichia come organi aventi natura giurisdizionale, anche se non mancano le voci che continuano ad attribuire loro la natura di organi amministrativi²⁶.

Altra questione problematica sollevata dalla vicenda, è quella dell'ammissibilità del ricorso in Cassazione sulla base dell'interpretazione delle norme relative alla sfera di indipendenza delle Camere. In altre parole ci si chiede se – dando per buona la classificazione degli organi di autodichia quali “giudici speciali” e prescindendo dalla legittimità di un tale sistema di giustizia speciale – le norme di rango costituzionale e quelle di rango regolamentare, che dalle prime traggono legittimazione, configurino un sistema di giustizia interna delle Camere che non ammette un terzo grado di giudizio, ossia quello del ricorso in Cassazione *ex art. 111*, settimo comma, Cost. Le Camere hanno sempre sostenuto²⁷ che la giustizia ordinaria non possa interferire con le decisioni assunte dai propri organi di autodichia, le cui decisioni assumono il carattere della esclusività e della definitività. E la Corte Costituzionale, fino ad oggi, ha dato loro ragione. Ma a ben guardare le norme in questione, tale assunto non emerge in maniera incontrovertibile dalla lettera delle disposizioni. L'art. 64 della Costituzione prevede, al comma 1, che “Ciascuna Camera adotta il proprio Regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti”. Il Regolamento del Senato, all'articolo 12 primo comma, stabilisce che “Il Consiglio di Presidenza [...] approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale nei casi ivi previsti”²⁸. È questione controversa se le norme citate impediscano, in linea di principio, la possibilità di un ricorso in Cassazione per violazione di legge, o se tale impedimento sia frutto di una interpretazione giurisprudenziale che al momento sembra non essere più granitica come un tempo. La Corte Costituzionale, infatti, nel punto n. 4.3 del Considerato in diritto della sentenza n. 120 ammette che le Camere godano di uno “statuto di garanzia” che le rende immuni dall'interferenza di altri poteri dello Stato; ma nel successivo punto n. 4.4 si interroga, in maniera dubitativa, su quale debba essere l'estensione di questo “statuto di garanzia” delle Camere, e in particolare se possa coprire pure le decisioni assunte in regime di autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti e sui rapporti con i terzi²⁹. La Corte però, in ossequio alla consolidata giurisprudenza che impedisce un giudizio di legittimità costituzionale sulle norme dei Regolamenti parlamentari, si riserva di risolvere tale interrogativo in altra “sede”, ossia nel giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

La Corte di Cassazione, sia nell'ordinanza n. 10400/2013 con la quale sollevava questione di legittimità costituzionale, sia nell'ordinanza n. 26934/2014 con la quale ha sollevato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, conclude per l'inammissibilità del ricorso per Cassazione *ex art. 111*, settimo comma, Cost. avverso le decisioni degli organi di autodichia del Senato³⁰, in quanto

²⁶ Vedi in particolare TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte Cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi*, n. 10/2014, pp. 5-7. In particolare l'A. afferma che la Consulta, nella sent. n. 120/2014, avrebbe potuto attribuire natura di organi amministrativi agli organi di autodichia rendendo possibile, di conseguenza, l'impugnazione dei loro atti *ex art. 113*, primo comma, Cost. Si veda anche una voce fuori dal coro, DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?* (Nota a Corte Cost., 5 maggio 2014, n. 120), in *Federalismi*, n. 10/2014, pp. 8-10, che propone in modo originale di attribuire agli organi di autodichia la natura di organi arbitrali. Afferma l'A., in particolare, che seguendo questa strada le Camere intraprenderebbero un percorso di “autotutela” stemperando le ragioni di un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Cassazione.

²⁷ Si legga però più avanti nel paragrafo circa l'inversione a U del Senato in tempi recentissimi.

²⁸ Di tenore diverso l'analoga disposizione del Regolamento della Camera il quale, all'art. 12, dispone che gli organi di primo e di secondo grado di autodichia “giudicano in via esclusiva” sui ricorsi presentati dai dipendenti e dai terzi avverso i provvedimenti degli organi amministrativi della Camera. Tale disposizione – giova ricordarlo – è stata introdotta a seguito della sentenza 28 aprile 2009 della Corte EDU, *Savino ed altri c. Italia*, al fine, da un lato, di affermare in maniera incontrovertibile la natura giurisdizionale degli organi di autodichia e, dall'altro, di dissolvere i dubbi sulla “esclusività” del sistema di giustizia interno della Camera.

²⁹ Vedi più estesamente *paragrafo 3* su questo punto.

³⁰ Vedi punto n. 7 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 10400 del 2013 della Corte di Cassazione, nel quale peraltro si asserisce la violazione dell'art. 111, settimo comma, Cost., proprio in quanto l'autodichia del Senato impedirebbe tale ricorso, e i punti nn. 1 e 3 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 26934 del 2014 in cui la Corte si richiama alla propria precedente giurisprudenza.

impedito dal tenore delle norme del Regolamento del Senato e dalla costante interpretazione giurisprudenziale della Cassazione e della Corte Costituzionale.

Ad opinione di chi scrive non emergerebbe, né dalle norme Costituzionali né da quelle contenute nel Regolamento del Senato, l'impossibilità di ricorrere in Cassazione contro le sentenze degli organi di autodichia. Si dirà: ma è il diritto vivente che impone questa strada! Eppure la Suprema Corte avrebbe avuto i margini per dichiarare ammissibile il ricorso in Cassazione *ex art. 111*, settimo comma, Cost., rimettendo al Senato l'onere di sollevare, eventualmente, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

È giusto il caso di notare che – fissata l'udienza di riassunzione degli atti da parte della Corte di Cassazione dopo la pronuncia di inammissibilità della questione di legittimità costituzionale con la sentenza n. 120 della Consulta – l'Avvocatura dello Stato a difesa del Senato ha affermato che potrebbe “semmai ritenersi ammissibile il ricorso straordinario *ex art. 111*, settimo comma, Cost.”³¹, contro la decisione del Consiglio di garanzia impugnata dal ricorrente. L'Avvocatura dello Stato è giunta quindi ad ammettere l'impugnabilità delle sentenze degli organi di giurisdizione domestica del Senato (impugnabilità finora sempre negata, come si può constatare nella precedente ordinanza n. 10400 della Corte di Cassazione) pur di arrestare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che il ricorrente ha chiesto di sollevare. Tentativo vano in quanto la Cassazione, come si è più volte ricordato, ha ritenuto ugualmente di sollevare il conflitto. L'iniziativa pare piuttosto il sintomo di un mutato clima culturale rispetto all'autodichia parlamentare, clima ben percepito dallo stesso Senato come dimostrato dalla nuova strategia difensiva.

La Corte di Cassazione, con l'ordinanza n. 26934, torna poi sul tema dei “diversi livelli” di autodichia, tema sul quale si era già espressa con l'ordinanza n. 10400/2013³². Questa volta la Corte definisce “fattispecie” di autodichia³³ quella in materia di controversie di lavoro evidenziando, dunque, che l'autodichia non è un'entità unica ma ne esistono diverse fattispecie³⁴; e si cimenta poi in una lunga digressione in cui ricostruisce l'intero fenomeno dell'autodichia per concludere che le sue diverse “fattispecie” non trovano eguale tutela costituzionale.

Nell'ordinanza n. 26934 la Suprema Corte si interroga, più diffusamente che in precedenza, sulla legittimità costituzionale delle norme poste dai cc.dd. “Regolamenti minori”. La Corte evidenzia – citando la sentenza n. 120/2014 della Consulta – che il riconoscimento dell'autodichia al Senato sui propri dipendenti, sulla base delle norme costituzionali “indirette” lette in combinato disposto con le norme regolamentari, è frutto di “un'antica tradizione interpretativa”, dimostrando così che si tratta più di un'elaborazione interpretativa che non di una evidenza testuale rinvenibile in Costituzione. E la conclusione alla quale la Corte giunge è che le Camere abbiano abusato della loro potestà regolamentare, andando ad incidere su ambiti che la Costituzione non sottrae alle regole generali dell'ordinamento giuridico. Il giudice di legittimità ritiene che “Tale fattispecie di autodichia [quella sulle cause di lavoro dei dipendenti del Senato] non ha un fondamento costituzionale diretto perché non è espressamente prevista né in Costituzione né in norme di rango costituzionale, e neppure nel Regolamento di cui all'art. 64, primo comma, Cost.”³⁵. Parla quindi di una autodichia “di natura derivata”³⁶ per la quale “può porsi un problema di possibile contrasto con la Costituzione o con altri parametri di costituzionalità”. La Cassazione coglie la novità costituita dalla sentenza n. 120 della Consulta³⁷ e sottolinea che, mentre nella sentenza n. 154/1985 la Consulta si era limitata

³¹ Vedi punto n. 4 del Ritenuto in fatto dell'ordinanza n. 26934 della Corte di Cassazione.

³² Si veda in proposito il paragrafo precedente.

³³ Vedi punto n. 3 del Considerato in diritto.

³⁴ Vedi nell'introduzione le varie fattispecie di autodichia delle Camere.

³⁵ Vedi punto n. 4 del Considerato in diritto dell'ordinanza 26934/2014.

³⁶ La Cassazione, nel punto n. 4 del Considerato in diritto, parla anche di “forme di autodichia di diverso rango”, sottolineando il rango inferiore dell'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere rispetto all'autodichia sulla valutazione dei titoli di ammissione dei componenti e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

³⁷ Nel punto n. 8 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 26934 la Corte dice che “la motivazione della Corte Costituzionale si arricchisce di significativi elementi di novità” (corsivo aggiunto).

ad affermare l'insindacabilità "assoluta" dei Regolamenti parlamentari, ora con la sentenza n. 120/2014 riferisce l'insindacabilità al giudizio incidentale di costituzionalità (analogo discorso vale per quello in via principale), ma non esclude la sindacabilità – e, anzi, sembra caldeggiarla – in riferimento al giudizio su conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato. La Cassazione vede nell'affermazione della Consulta secondo cui "i Regolamenti parlamentari non sono fonti puramente interne al Parlamento; essi sono fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza"³⁸ un'ulteriore conferma del mutato approccio alla questione. Lo "statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari" che la Costituzione prevede ma che al tempo stesso delimita, esige, secondo la Cassazione, il rispetto dei principi supremi dell'ordinamento e dei diritti fondamentali previsti in Costituzione, fra cui la Cassazione ricorda in particolar modo il diritto di accesso alla giustizia³⁹. La Suprema Corte chiede dunque al giudice delle leggi una nuova valutazione della compatibilità dello statuto di garanzia delle Camere con gli altri principi dell'ordinamento. E non sarebbe la prima volta che la Consulta si trova di fronte ad una tale valutazione. Giova infatti notare – come ha ricordato la stessa Corte Costituzionale nella sentenza n. 120/2014⁴⁰ e come ha eloquentemente messo in luce la dottrina⁴¹ – che su tale "statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari" la Consulta è già intervenuta in passato, con riferimento alla insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari prevista dall'articolo 68 della Costituzione. Il giudice delle leggi infatti, a partire dalle sentenze nn. 10 e 11 del 2000, ha imposto la sussistenza di un nesso funzionale rigoroso fra le opinioni espresse dai membri delle Camere e l'attività parlamentare svolta all'interno di tali organi⁴². La Consulta ha dunque ridimensionato il privilegio parlamentare onde evitare che andasse a coprire anche le palesi lesioni del diritto all'onorabilità dei terzi, e l'ha fatto proprio con lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato che nella sentenza n. 120 suggerisce quale strumento per la valutazione dell'ulteriore "fattispecie" di autodichia relativa ai rapporti di lavoro dei dipendenti del Senato.

La Corte di Cassazione, a proposito del giudizio sui Regolamenti con lo strumento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, fa notare che "Processualmente il modo per accertare questa violazione [violazione dei principi costituzionali] è diverso [...] anche se poi nel merito la valutazione richiesta alla Corte [Costituzionale] è analoga". L'apertura che la Consulta aveva mostrato con la sentenza n. 379 del 1996, che la Corte di Cassazione più volte cita, sembra trovare una realizzazione concreta con la sentenza n. 120 del 2014. Anche se forse è presto per affermare con certezza che la giurisprudenza sulla insindacabilità dei Regolamenti parlamentari sarà completamente stravolta, come avverte parte della dottrina⁴³.

³⁸ Vedi punto n. 4.2 del Considerato in diritto della sentenza Corte Cost. n. 120 del 2014 e il richiamo che ne fa la Cassazione nel punto n. 8 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 26934 del 2014.

³⁹ Così la Cassazione nel punto n. 8 del Considerato in diritto dell'ordinanza n. 26934/2014.

⁴⁰ Punto n. 4.4 del Considerato in diritto.

⁴¹ Fra gli altri, si vedano MALINCONICO G., *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi – Focus Human Rights*, n. 2/2014, p. 17, e LUGARÀ R., *I Regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, p. 15.

⁴² A favore di una diversa ricostruzione del nesso funzionale per l'insindacabilità *ex art.* 68 Cost., non più basata sul luogo fisico in cui si è svolta l'attività parlamentare (a cui le opinioni espresse si devono ricollegare) ma sullo scrutinio delle opinioni espresse (a prescindere dall'attività compiuta dal parlamentare dentro le mura delle Camere), si veda SCACCIA G., *Spunti per una ridefinizione del "nesso funzionale" in tema di insindacabilità parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 4/2014.

⁴³ Dubita che si sia giunti ad un punto di drastica riconsiderazione dell'autodichia delle Camere DICKMANN R., *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (Nota a Corte Cost., 5 maggio 2014, n. 120)*, in *Federalismi*, n. 10/2014, p.8, il quale dice che "non esistono in tale pronuncia [sent. Corte Cost. n. 120/2014] argomenti dai quali si possa ritenere che la Corte abbia inteso delegittimare di per sé gli esistenti organi della giurisdizione domestica delle Camere". Di avviso diametralmente opposto, invece: TESTA L., *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte Cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi*, n. 10/2014, p. 14; RUGGERI A., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei Regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte Cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta Online*, 10 maggio 2014, p. 1; LUGARÀ R., *I Regolamenti*

La Cassazione, nell'ordinanza n. 26934, esamina i profili di illegittimità costituzionale dell'autodichia del Senato non più in chiave di incostituzionalità delle norme regolamentari ma nell'ottica della possibile violazione delle attribuzioni che, in quanto potere dello Stato, le sono riservate. La Corte lamenta in particolare che, stante l'autodichia del Senato in materia di rapporti di lavoro dei dipendenti, si sottrae la competenza sulle relative liti al giudice comune (art. 24, primo comma, Cost.), che vede così menomata la sua sfera di attribuzioni. E aggiunge che, seppur si dovesse ritenere valido il sistema di autodichia del Senato strutturato in due gradi di giudizio, l'impossibilità di proporre ricorso per Cassazione contro le sentenze di tali organi costituirebbe una violazione delle prerogative riservate dalla Costituzione alla Corte di Cassazione (*ex art. 111, settimo comma, Cost.*). Questo trattamento differenziato dei dipendenti del Senato rispetto alla giurisdizione non sarebbe giustificato dalla semplice condizione di essere, per l'appunto, dipendenti di una Camera. Si riscontrano perciò, al contempo: la violazione dell'articolo 3 della Costituzione che prevede l'uguaglianza di tutti i cittadini, nella sfumatura che qui interessa dell'eguale possibilità di adire la giustizia comune; la lesione della norma costituzionale che vieta l'istituzione di giudici speciali (art. 102, secondo comma, Cost.); la violazione delle norme dedicate al giusto processo (art. 111, primo comma, Cost.) e alla terzietà ed imparzialità del giudice (art. 111, secondo comma, Cost.); e infine, la lesione della norma che prevede l'indipendenza dei giudici speciali (art. 108, secondo comma, Cost.). I processi che si svolgono presso gli organi di autodichia del Senato, infatti, sono incardinati presso una delle due parti in lite, il che rende ben difficile che i suddetti principi costituzionali possano essere rispettati.

Al di là di tutte le violazioni di principi costituzionali che la Cassazione elenca, ciò che davvero conta ai fini della proposizione del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato è il fatto che il Senato avrebbe fatto cattivo uso del potere normativo che la Costituzione gli conferisce (art. 64, primo comma, Cost.) essendo andato ad occupare una sfera di attribuzioni – quelle giurisdizionali – anche laddove non gli competono, ossia nelle cause di lavoro dei suoi dipendenti. Questo è il nodo centrale che la Cassazione evidenzia, affermando che “la citata normativa subregolamentare⁴⁴ del Senato appare avere carattere invasivo delle attribuzioni del potere giudiziario” e in particolare delle attribuzioni della Cassazione.

La Suprema Corte, con l'ordinanza n. 26934 del 2014, decide di sospendere il giudizio civile (apertosi con il ricorso in Cassazione del dipendente del Senato) e, sollevando il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, chiede alla Consulta di dichiarare, in via principale, l'illegittimità delle norme regolamentari nella parte in cui “precludono l'accesso ai dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato”⁴⁵ e, in via subordinata, nella parte in cui “non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in Cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.”. In sostanza la Suprema Corte punta a smantellare il sistema di autodichia del Senato (e, naturalmente, ciò varrebbe in egual misura per la Camera dei Deputati) relativamente alle cause di lavoro dei suoi dipendenti; in subordine, punta al riconoscimento della possibilità di ricorrere in Cassazione (*ex art. 111, settimo comma, Cost.*) contro le decisioni degli organi di autodichia. In tale secondo caso verrebbe consacrata la natura di “giudici speciali” degli organi di autodichia di primo e secondo grado delle Camere, i quali verrebbero “messi a sistema” mediante il loro inserimento a tutti gli effetti nel sistema giudiziario generale. Non sarebbero più, dunque, delle isole inaccessibili scollegate dal sistema giudiziario.

parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada, in *Rivista AIC*, n. 1/2014, pp. 2-5; MANETTI M., *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2014, p. 2.

⁴⁴ Ossia il Regolamento “minore” del Senato che disciplina i rapporti di lavoro dei dipendenti, Regolamento che trova la sua fonte nell'art. 12 del Regolamento “maggiore” del Senato.

⁴⁵ Vedi dispositivo dell'ordinanza n. 26934/2014.

5. Prospettive.

È evidente che l'autodichia, nel momento attuale, si trovi nell'occhio del ciclone. E i segni di questa nuova fase sono vari, non si limitano alla vicenda analizzata nella presente nota.

La Corte di Cassazione, infatti, avendo ricevuto indicazioni dalla Consulta (tramite la sentenza n. 120/2014) circa la strada da intraprendere per sottoporre l'autodichia a verifica di compatibilità col sistema costituzionale nel suo complesso, con l'ordinanza n. 740 del 19 gennaio 2015 ha sollevato un nuovo conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, questa volta contro la Presidenza della Repubblica. Anche in questo caso la controversia nasce da una causa di lavoro dei dipendenti dell'organo costituzionale che, insoddisfatti delle decisioni assunte dagli organi di autodichia del Quirinale, hanno proposto ricorso in Cassazione *ex art. 111*, settimo comma, Cost. avverso tali decisioni. E la Suprema Corte ha deciso di rimettere alla Consulta la soluzione di un nuovo conflitto tra poteri dello Stato.

Non basta. L'autodichia è entrata di recente anche nel mirino della giustizia amministrativa. Con la sentenza n. 4618 del 18 novembre 2014 della IV Sezione giurisdizionale, il Consiglio di Stato ha respinto l'appello presentato dalla Presidenza della Repubblica contro la decisione del T.A.R. del Lazio con la quale veniva annullata una gara d'appalto irregolare indetta dalla Presidenza della Repubblica. Il Quirinale ha proposto, sia in primo grado che in appello, eccezione preliminare di difetto assoluto di giurisdizione dei tribunali amministrativi, stante il potere di autodichia della Presidenza della Repubblica, ma l'eccezione è stata respinta tanto dal T.A.R. del Lazio quanto dal Consiglio di Stato. Quest'ultimo – ricordando nel Considerato in diritto il nuovo orientamento della Consulta – ha affermato che non sussiste l'autodichia della Presidenza della Repubblica in materia di rapporti con i terzi, come nel caso della gara d'appalto sottoposto alla sua decisione.

Giova aggiungere che si sono moltiplicate, negli ultimi anni, le proposte di legge volte a riformare l'autodichia delle Camere. Limitandoci alla più recente per ciascuna Camera, si possono citare l'Atto Camera n. 5472, *Modifiche agli articoli 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, concernenti la natura delle amministrazioni degli organi costituzionali e la sottoposizione dei loro atti alla giurisdizione comune*, presentato il 25 settembre 2012, e l'Atto Senato n. 1175, *Sottoposizione alle previsioni processuali e legali delle amministrazioni degli organi costituzionali*, presentato il 21 novembre 2013⁴⁶. In entrambi i casi si propone di regolare l'istituto dell'autodichia mediante legge e di limitarne l'attuale estensione. Uno dei risvolti più significativi dell'approvazione di una disciplina legislativa in materia di autodichia delle Camere sarebbe la sua sottoponibilità al giudizio incidentale di legittimità costituzionale, non praticabile al momento stante la disciplina di fonte regolamentare. Parte della dottrina è da tempo schierata a favore di questa soluzione⁴⁷: c'è chi fa notare come l'autodichia, tanto della Presidenza della Repubblica quanto della Corte Costituzionale, sia disciplinata da fonte legislativa⁴⁸, e chi vede nella sentenza n. 120/2014 della Consulta un invito implicito alle Camere affinché anche loro regolino l'istituto mediante legge, approfittando del tempo concesso dalla Corte con il rinvio del giudizio alla sede del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato⁴⁹.

Insomma, il clima sembra essere cambiato. L'autodichia delle Camere come “zona franca” dell'ordinamento vacilla. Dalla vicenda esposta emergono due valori in gioco: l'autonomia e l'indipendenza delle Camere, da un lato, e la legalità e l'eguaglianza dei cittadini, dall'altro. Alla

⁴⁶ Ma si vedano anche: Atto Senato n. 3342, *Sottoposizione alle previsioni di legge delle amministrazioni degli organi costituzionali*, presentato il 30 maggio 2012, e Atto Senato n. 1560, *Attuazione della Sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009 n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05*, presentato il 28 aprile 2009.

⁴⁷ Si veda, fra gli altri, BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 13 maggio 2014, pp. 7-8.

⁴⁸ TESTA I., GERARDI A., *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013, p. 57-58.

⁴⁹ MANETTI M., *La Corte Costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i Regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC – Osservatorio Costituzionale*, ottobre 2014, pp. 3-4.

Corte Costituzionale spetta il bilanciamento fra i due, ma per le ragioni suesposte sembra difficile che nel caso in questione – una controversia legata al rapporto di lavoro di un dipendente del Senato – si possa scorgere una minaccia all’indipendenza del potere legislativo tale da giustificare un vuoto di legalità così vistoso. E la Consulta è decisamente orientata ad esaminare la questione nel merito, senza nascondersi – come in passato – dietro l’insindacabilità dei Regolamenti parlamentari. La Corte di Cassazione rinviene nella sentenza n. 120 della Consulta il “principio di continuità del controllo di costituzionalità”⁵⁰ secondo il quale non ci possono essere zone franche nel nostro ordinamento che siano sottratte al controllo di costituzionalità. E cita la sentenza n. 1 del 2014 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato costituzionalmente illegittima in più parti la legge elettorale, a riprova del fatto che nessuna area dell’ordinamento può essere esclusa dal controllo di costituzionalità della Corte. La Cassazione, *ad adiuvandum*, cita anche la sentenza n. 238 del 2014 con la quale la Consulta ha impedito l’ingresso nel nostro ordinamento, secondo il meccanismo automatico previsto dall’articolo 10 della Costituzione, di norme consuetudinarie di diritto internazionale capaci di violare principi e diritti fondamentali del nostro ordinamento, e cita anche la sentenza n. 232 del 1989 con cui la Consulta affermò la teoria dei controlimiti in relazione alle normative comunitarie. In entrambi i casi la Consulta ha tutelato l’ordinamento costituzionale da violazioni dei principi e dei diritti fondamentali, pur senza ricorrere allo strumento della dichiarazione di incostituzionalità di una legge.

Ebbene, la Corte Costituzionale ha avuto il coraggio di affermare la supremazia dei principi e dei diritti fondamentali del nostro ordinamento in ogni circostanza, dimostrando che nessun’area dell’ordinamento giuridico può essere sottratta al suo giudizio. I tempi sembrano maturi per la svolta da tempo auspicata dalla Corte di Cassazione e dalla dottrina maggioritaria anche in tema di autodichia.

⁵⁰ Vedi punto n. 9 del Considerato in diritto dell’ordinanza n. 26934 del 2014.