



29 MAGGIO 2024

La Corte costituzionale precisa i
confini dell'autodichia degli organi
costituzionali (nota a Corte cost., sent.
n. 65 del 2024)

di Renzo Dickmann
Consigliere della Camera dei deputati



La Corte costituzionale precisa i confini dell'autodichia degli organi costituzionali (nota a Corte cost., sent. n. 65 del 2024)*

di Renzo Dickmann

Consigliere della Camera dei deputati

Abstract [It]: Con la sentenza n. 65 del 2024 la Corte costituzionale precisa la propria giurisprudenza in materia di autodichia degli organi costituzionali nel senso che la giurisdizione in materia di appalti pubblici di beni e servizi in ordine a cause concernenti 'terzi' è riconosciuta al giudice amministrativo per la fase di selezione dei contraenti e al giudice ordinario per la fase dell'esecuzione e che gli organi costituzionali possono dettare regolamenti di semplificazione delle procedure di selezione dei contraenti e di aggiudicazione ma le questioni relative alla loro interpretazione e applicazione sono attratte alla giurisdizione del giudice amministrativo.

Title: The Constitutional Court clarifies the boundaries of the self-determination of constitutional bodies (Corte Cost., judgment no. 65 of 2024)

Abstract [En]: With judgment no. 65 of 2024 Constitutional Court clarifies its jurisprudence about self-declaration of constitutional bodies in the sense that jurisdiction in the matter of public procurement of goods and services with regard to cases concerning 'third parties' is recognized to the administrative judge for the phase of selection of contractors and to the ordinary judge for the phase of execution and that constitutional bodies can dictate regulations simplifying selection procedures but questions relating to their interpretation and application are drawn to the jurisdiction of the administrative court.

Parole chiave: organi costituzionali, autonomia, autodichia, appalti pubblici di beni e servizi

Keywords: constitutional bodies, self-declaration, public procurement of goods and services

Sommario: 1. In premessa. 2. Autonomia e autodichia degli organi costituzionali in sintesi. 3. Profili evolutivi dell'interpretazione della sentenza n. 65 del 2024. 4. Gli snodi della sentenza n. 65 del 2024 in rapporto agli argomenti di ricorso della Camera dei deputati. 5. Una breve annotazione conclusiva.

1. In premessa

Con la sentenza n. 65 del 2024 la Corte costituzionale precisa alcuni profili della propria giurisprudenza in materia di autodichia degli organi costituzionali (tutti, non solo le Camere, anche se le considerazioni in diritto svolte sono riferibili in particolare ad esse) in due punti essenziali, che per praticità si anticipano in apertura delle presenti riflessioni, per poi svolgere approfondimenti nelle pagine seguenti:

- a) la giurisdizione in materia di appalti pubblici di beni e servizi in ordine a cause concernenti 'terzi' rispetto alle amministrazioni di tali organi è definitivamente riconosciuta al giudice amministrativo per la fase di selezione dei contraenti e al giudice ordinario per la fase dell'esecuzione;

* Articolo sottoposto a referaggio. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.

- b) gli organi costituzionali possono dettare propri regolamenti di semplificazione delle procedure di selezione dei contraenti e di aggiudicazione ma le questioni relative alla loro interpretazione e applicazione sono attratte alla giurisdizione del giudice amministrativo.

In ragione del fatto che con la pronuncia in commento si evolve ma non si stravolge la giurisprudenza della Corte in materia di autonomia e autodichia degli organi costituzionali, e delle Camere in particolare, si offre preliminarmente una sintesi di tale giurisprudenza per poi passare ad alcune considerazioni a commento della sentenza n. 65 del 2024 con particolare riferimento all'esperienza dei due rami del Parlamento (la pronuncia è resa a soluzione di un conflitto di attribuzioni sollevato dalla Camera dei deputati).

2. Autonomia e autodichia degli organi costituzionali in sintesi

La materia dell'autonomia e dell'autodichia degli organi costituzionali è un tema classico, da tempo oggetto di dibattito in letteratura e all'attenzione della giurisprudenza.

In questa sede non si può riproporre il dibattito nella sua completezza ma si ritiene di offrire preliminarmente una ricostruzione sintetica dei suoi capisaldi argomentativi alla luce della dottrina e della giurisprudenza della Corte, come consolidata alla luce della sentenza in commento.

Per la ricostruzione della ormai sterminata dottrina in materia di autonomia e autodichia degli organi costituzionali si rinvia alle numerose trattazioni monografiche¹ e alle ricostruzioni scaturite in sede di

¹ Su autonomia e autodichia delle Camere si segnalano le seguenti monografie: P. ZICCHITTU, *Le "zone franche" del potere legislativo*, Torino, Giappichelli, 2017; A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso della sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018; L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018; C. GORGA, *L'autodichia delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, Napoli, Rogiosi, 2018; I. DIACO, *L'autodichia delle camere parlamentari*, Canterano, Aracne, 2018; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali: assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, Giappichelli, 2019; F. DALLA BALLA, *Indagine sull'autodichia: miti e prospettive tra Italia e Spagna*, Milano, Angeli, 2024 (spec. cap. I);

commento delle sentenze della Corte costituzionale nn. 120 del 2014² e 213 e 262 del 2017³, nonché delle sentenze nn. 237 del 2022⁴ e 126 del 2023⁵.

² Per commenti alla sent. n. 120 del 2014 si vedano G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 2/2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; R. LUGARA, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091 ss.; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, *ibidem*, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, *ibidem*, 2110 ss.; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in *ConsultaOnline*, 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, n. 5/2014; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, *ibidem*, n. 7/2014; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?* in *Amministrativamente*, n. 1/2014; M.M.C. COVIELLO, *L'autodichia delle Camere dalla generale artificialità all'effettiva ma residuale specialità?*, in *Amministrativamente*, n. 3-4/2015; C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 141-164; A. GIGLIOTTI, *Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 2015, 245 ss.; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 232 ss.; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 1 ss.

³ Per commenti alle sentt. nn. 213 e 262 del 2017 si vedano E. RINALDI, *La Corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle Camere e della Presidenza della Repubblica*, in *Giur. cost.*, n. 6/2017, 2844 ss.; F. MEOLA, *Il "confine" e il "fondamento" dell'autodichia delle due Camere in materia di controversie di impiego dei lavoratori dipendenti*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, n. 2/2017, 165ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017; M. MANGANARO, *L'autodichia come "manifestazione tradizionale" dell'autonomia degli organi costituzionali. Le aspettative deluse dopo C. cost. n. 120/2014*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018; A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato*, in *ConsultaOnline*, 30 giugno 2018; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017; G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, *ibidem*, 20 gennaio 2018; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, *ibidem*, 29 gennaio 2018; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario*, *ibidem*, 20 febbraio 2018; G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, *ibidem*, 31 marzo 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, *ibidem*, 23 aprile 2018; L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 1/2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018.; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, n. 2/2018, 423 ss.; V. CARUCCI, *Autarchia, autodichia e tutela dei diritti fondamentali del singolo: quali prospettive per il futuro?* In *Giust.Amm.it.*, n. 2/2018; F.G. SCOCA, *L'autodichia "costituzionalizzata" e il nuovo sistema delle tutele*, in *Dir. proc. amm.*, n. 1/2018, 1 ss.; A. VACCARI, *La Corte e l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Rass. parlam.*, n. 2/2018, 319 ss.

⁴ Per commenti alla sent. n. 237 del 2022 si vedano F.G. CUTTAIA, *Chiariti ulteriormente gli ambiti dell'autodichia parlamentare*, in *Consulta online*, n. 1/2023, 137 ss.; A. LO CALZO, *Regolamenti parlamentari "minori" e sindacato di legittimità costituzionale: una decisione di inammissibilità annunciata*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2023, 233 ss.; N. LUPO, *Una sentenza che fa chiarezza sulle fonti del diritto in tema di vitalizi-pensioni dei parlamentari e che richiama gli organi di autodichia del Senato alle loro responsabilità*, in *Nomos*, n. 1/2023, 1 ss.; M. PLATANIA, *Vitalizi traditi: la modifica del trattamento previdenziale dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, n. 27/2023, 87 ss.; L. DIOTALLEVI, *La disciplina dei vitalizi degli ex parlamentari e le oscillazioni della Corte costituzionale in materia di autonomia normativa delle Camere*, in *Giur. cost.*, n. 6/2022, 2705 ss.; E. GIANFRANCESCO, *"Vorrei e non vorrei": la Corte costituzionale e l'autodichia sui vitalizi dei parlamentari*, *ibidem*, 2592 ss.

⁵ Per commenti alla sent. n. 126 del 2023 si vedano A. CARIOLA, *Fonti e "non fonti" parlamentari. Il difficile percorso della Corte costituzionale sulle competenze del Parlamento in materia di vitalizi*, in *ConsultaOnline*, n. 3/2023, 789 ss.; R. GUIGLIA, *La Corte costituzionale sui vitalizi dei parlamentari. Una cronaca ragionata delle sentenze n. 126 del 2023 e n. 237 del 2022*, in *Nomos*, n. 2/2023, 1 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Trattamenti economici post mandato dei parlamentari e conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, n. 6/2023, 144 ss.

In tali sentenze la Corte aveva in qualche modo imperniato la propria giurisprudenza attorno al binomio ‘autonomia-autodichia’ degli organi costituzionali come principio guida dell’interpretazione dell’autonomia costituzionale quale “potestà dell’organo costituzionale di produrre norme relative al proprio funzionamento”, associando ad essa l’autodichia, cioè la potestà “di giudicare direttamente, attraverso propri organi, delle controversie relative all’applicazione di tali norme”, riconosciuta agli organi costituzionali all’interno delle rispettive sfere di autonomia, allo scopo di sottrarre a qualsiasi ingerenza esterna, in particolare del potere giudiziario, non solo la disciplina, ma anche la concreta gestione dei loro apparati serventi⁶.

La Corte fino alla sentenza n. 237 del 2022⁷ aveva chiaramente identificato uno *statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari* “quale definito e delimitato dagli artt. 64 e 72 Cost., ossia dalle norme che segnano l’ambito di competenza riservato avente ad oggetto l’organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione”.

Secondo la Corte⁸ in tale cornice l’autonomia degli organi costituzionali “non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il *momento applicativo* delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l’osservanza”, ossia l’autodichia, “che costituisce uno svolgimento dell’autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica”.

Con la sentenza n. 65 del 2024 sopraggiunge un temperamento di questa corrispondenza, affievolita da principio guida a “criterio di massima”⁹.

La Corte non contesta il principio per il quale va riconosciuta nella consuetudine costituzionale la base normativa legittimante l’autodichia delle Camere, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale. In particolare la Corte aveva già espressamente affermato “l’implicito riconoscimento costituzionale” dell’autodichia della Presidenza della Repubblica, in similitudine al riconoscimento di una “risalente tradizione” che fonda l’autodichia delle Camere, quale svolgimento dell’autonomia degli organi costituzionali¹⁰.

Le Camere in virtù dell’attributo dell’autodichia hanno la competenza a decidere in via esclusiva sulle questioni concernenti il proprio funzionamento anche quando ne derivino effetti in capo ai propri dipendenti (e terzi aspiranti tali per effetto della partecipazione a concorsi), secondo un procedimento contenzioso disciplinato con regolamenti approvati dall’Ufficio di presidenza della Camera e dal

⁶ Corte cost., sentt. n. 262 del 2017, spec. punto 7.3 in diritto; n. 65 del 2024, spec. punto 4.1 in diritto.

⁷ Corte cost., sentt. n. 237 del 2022, spec. punto 5.2.1 in diritto; n. 379 del 1995, punto 5 in diritto.

⁸ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.3 in diritto.

⁹ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, spec. punto 4.4 in diritto.

¹⁰ Corte cost., sentt. n. 129 del 1981, spec. punto 4 in diritto; n. 262 del 2017, spec. punto 7.1 in diritto; n. 65 del 2024, spec. punto 4.1 in diritto.

Consiglio di presidenza del Senato (ai sensi degli artt. 12, comma 3, lett. f), RC, e 12, comma 1, RS)¹¹. Per gli atti amministrativi concernenti terzi, nella specie in materia di appalti di beni e servizi, si apre la questione sulla quale ci soffermerà nelle pagine seguenti, se per effetto della sentenza in commento la giurisdizione domestica delle Camere si intenda caducata o meno.

Organi di giurisdizione domestica sono previsti anche presso la Presidenza della Repubblica¹² e la Corte costituzionale¹³ ma con esclusivo riferimento ai propri dipendenti, non contemplandosi altra competenza per materia della propria autodichia come nel caso delle Camere con riferimento alla materia degli appalti. La giurisdizione interna si svolge secondo moduli procedurali che assicurano la terzietà del giudice ed il contraddittorio degli interessati, dando forma ad un'originale giurisdizione *in senso proprio* detta "domestica" che ha ottenuto la legittimazione della Corte europea dei diritti dell'Uomo¹⁴, della Corte di cassazione¹⁵ e della Corte costituzionale¹⁶.

¹¹ Gli organi giurisdizionali domestici della Camera, legittimati dall'art. 12, comma 3, lett. f) RC, sono i seguenti, regolati da due regolamenti 'minori' ("Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti" del 1988 e "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti" del 1998): in primo grado, la Commissione giurisdizionale per il personale (tre deputati) è competente solo per le cause dei dipendenti ed ex dipendenti; in materia di atti amministrativi della Camera non concernenti dipendenti è competente il Consiglio di giurisdizione (tre deputati). In secondo grado è competente sempre il Collegio d'appello (sei deputati; giudica in composizione di tre giudici, individuati a rotazione). Al Senato, dove la materia è regolata (sulla base dell'art. 12 RS) da un solo regolamento 'minore' (artt. 72-89 del "t.u. delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica", come integrato, in particolare, dalla delibera del Consiglio di presidenza del Senato del 5 dicembre 2005), vi sono una Commissione contenziosa di primo grado ed un Consiglio di garanzia di secondo grado (solo in primo grado ai tre componenti senatori sono aggregati per le cause concernenti i dipendenti un consigliere parlamentare ed un ulteriore dipendente scelto dal Presidente del Senato in una terna indicata dai dipendenti mentre per le cause non concernenti i dipendenti sono aggregati due componenti esperti non senatori scelti tra magistrati superiori ordinari o amministrativi a riposo, professori ordinari universitari in materie giuridiche anche a riposo e avvocati con almeno venti anni di esercizio).

¹² La materia è disciplinata dal d.P.R. 30 dicembre 2008, n. 34/N. In primo grado è competente il 'Collegio giudicante' nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Segretario generale, composto da un consigliere di Stato, che lo presiede, da un consigliere di Corte d'appello, da un referendario della Corte dei conti, designati rispettivamente dai Presidenti del Consiglio di Stato, della Corte di Appello di Roma e della Corte dei conti. In appello giudica il 'Collegio di appello', nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Segretario generale e composto da un presidente di sezione del Consiglio di Stato, che lo presiede, da un consigliere di Cassazione e da un consigliere della Corte dei conti, designati, rispettivamente, dal Presidente del Consiglio di Stato, dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e dal Presidente della Corte dei conti.

¹³ La base è offerta (unico caso tra gli organi costituzionali) da una legge, l'art. 14, terzo comma, della l. 11 marzo 1953, n. 87, che prevede il regolamento generale della Corte e regolamenti 'minori', approvati dalla Corte su proposta del relativo Ufficio di presidenza; uno di questi è il regolamento sulla giustizia domestica, approvato il 24 gennaio 2018, che prevede un collegio giudicante di primo grado e un collegio giudicante d'appello, ciascuno composto da un magistrato ordinario indicato dal Presidente della Corte di Cassazione, un magistrato amministrativo indicato dal Presidente del Consiglio di Stato e un magistrato contabile indicato dal Presidente della Corte dei conti, tutti in quiescenza da non oltre cinque anni; i componenti sono nominati dal Presidente della Corte costituzionale, previa delibera della Corte, e durano tutti in carica quattro anni.

¹⁴ CEDU sent. n. 14 del 28 aprile 2009 (causa *Savino e altri* contro *Italia*), peraltro non citata dalla Corte.

¹⁵ Cas. SS. UU. Civ., ord. n. 6529 del 17 marzo 2010, che, sulla base di principi analoghi a quelli validi per le Camere, ha riconosciuto l'autodichia della Presidenza della Repubblica (a commento si veda G. MALINCONICO, *Sull'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Federalismi.it*, n. 7/2010).

¹⁶ Corte cost., sentt. n. 120 del 2014, spec. punto 4 in diritto; n. 213 del 2017, spec. punto 2 in diritto; n. 262 del 2017, spec. punto 7 in diritto.

La Corte rileva il carattere *eccezionale* del riconoscimento di tale sfera di autodichia, ancorché circoscritta ai dipendenti degli organi costituzionali (e terzi aspiranti tali)¹⁷.

La Corte ha voluto assicurare il proprio controllo a che l'autodichia si svolga in modo da non ledere il principio di legalità, i diritti fondamentali e i principi inderogabili, configurandosi, come ricordato, quale garante del rispetto di tali parametri in sede di giudizio per conflitto di attribuzioni¹⁸.

In particolare secondo la Corte non deve essere compromesso il diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice “indipendente” e “naturale”, in conformità a principi fondamentali “affermati con particolare incisività anche dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’uomo”¹⁹.

In tal senso secondo la Corte a partire dalla sentenza in commento è necessario perimetrare l'autodichia, con precipuo riferimento alle Camere ma con valenza riferibile agli altri organi costituzionali, nel senso di escludere dalla giurisdizione domestica le questioni in cui essi siano controparte di rapporti giuridici con terzi e nelle quali vengano in rilievo loro situazioni giuridiche soggettive, quali quelle concernenti gli appalti per la fornitura di beni e servizi, per quanto riguarda sia la fase di affidamento dei contratti secondo procedure pubblicistiche definite con bandi di gara, di competenza del giudice amministrativo, sia la fase di esecuzione dei contratti aggiudicati, di competenza del giudice ordinario²⁰.

In queste materie secondo la Corte non sarebbero in gioco profili riconducibili al ricordato statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, di cui anzi nella sentenza in commento non si parla affatto.

Come evidenziato, gli organi di giustizia domestica della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale già hanno competenze limitate alle questioni concernenti i relativi dipendenti.

La Corte, come ricordato in apertura, ha precisato²¹ che gli organi costituzionali possono comunque “esercitare poteri di autonormazione, attraverso appositi regolamenti, anche in ambiti (come gli appalti) “rispetto ai quali non spetti loro alcun potere di autodichia”, rispettando le seguenti condizioni; deve trattarsi di “esigenze di rilievo organizzativo, in relazione alle quali non sussistano vincoli discendenti dal diritto dell’Unione europea o dai principi costituzionali, le quali possono in concreto giustificare la sottoposizione delle procedure in parola a regole *più snelle* rispetto a quelle vigenti per la generalità delle pubbliche amministrazioni, e comunque più adeguate alle peculiarità delle funzioni e del *modus operandi*

¹⁷ Corte cost., sent. n. 65 del 2024 punto 4.3.4 in diritto.

¹⁸ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, spec. punti 4.3 e 4.4 in diritto.

¹⁹ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, spec. punto 4.3.4 in diritto, e giur. *ivi cit.*

²⁰ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punti 2 e 7.2 in diritto, alla luce del principio generale dello stato di diritto, definito “grande regola” in Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto; si vedano in senso conforme Cons. Stato, sez. V, sent. 31 maggio 2021, n. 4150, spec. 7 in diritto e Corte cass., SS.UU. civ., sent. 12 maggio 2022, n. 15236, nonché Corte cost., sent. n. 65 del 2024, spec. punti 4.2 e 4.3 in diritto.

²¹ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.4 in diritto.

del singolo organo costituzionale”²²; tuttavia la Corte ha precisato che l’interpretazione e l’applicazione di tali regole “*resterà così affidata alla stessa giurisdizione amministrativa*”.

Evidenzia la Corte che nei casi indicati gli organi costituzionali hanno due alternative: svolgere attività di servizio a supporto operativo dell’Istituzione con propri dipendenti, cioè *in house*²³, oppure appaltarle all’esterno. Nel secondo caso l’organo costituzionale “dovrà necessariamente anche assumersi il relativo onere di *tollerare* i fisiologici controlli di legittimità da parte della giurisdizione amministrativa. E ciò in doveroso omaggio alle contrapposte istanze di tutela, a loro volta di immediato rilievo costituzionale, degli interessi legittimi e dei diritti dei soggetti interessati”²⁴.

Per la prima volta la Corte ridimensiona l’autodichia parlamentare e affida esplicitamente l’interpretazione e l’applicazione delle norme regolamentari degli organi costituzionali in materia di appalti a giudici esterni, determinando alcune implicazioni problematiche che a breve si evidenzieranno.

3. Profili evolutivi dell’interpretazione della sentenza n. 65 del 2024

La Corte costituzionale, adita dalla Camera dei deputati su ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato in riferimento alle sentenze, rispettivamente, delle SS. UU. Civ., n. 15236 del 2022²⁵, e della Sez. V, n. 4150 del 2021²⁶, al di là dei profili di novità sopra evidenziati, come ricordato, non ha innovato negli aspetti generali la propria giurisprudenza in materia di autonomia e autodichia degli organi costituzionali, e delle Camere in particolare, affermandone l’insuperabilità con riferimento ai soli dipendenti e ai terzi aspiranti o partecipanti ai concorsi da essi banditi per l’accesso ai ruoli del proprio personale amministrativo.

Le premesse in fatto ed i primi punti in diritto della sentenza della Corte n. 65 del 2024 ricostruiscono la vicenda dalla quale ha tratto origine il conflitto, essenzialmente articolato sulla rivendicazione di

²² In tale categoria si possono, ad esempio, comprendere le previsioni in materia di appalti dei regolamenti di amministrazione e contabilità (rac) delle Camere (spec. tit. V del rac della Camera e tit. III del rac del Senato), reperibili sui relativi siti istituzionali.

²³ Non ricade in questa ipotesi la società *CD-Servizi Spa* costituita a decorrere dal 1° settembre 2024 con deliberazione dell’Ufficio di presidenza della Camera dei deputati n. 83 del 26 marzo 2024, avente per oggetto l’autoproduzione secondo il modello del *in house providing* di beni o servizi strettamente connessi al funzionamento della Camera, *non direttamente strumentali all’esercizio delle funzioni parlamentari*, relativi a ristorazione, supporto esecutivo alla gestione operativa e per il compimento di alcune attività materiali, servizi di pulizia e manutenzione, gestione delle aree di parcheggio, guardaroba, facchinaggio, etc., secondo quanto specificamente indicato nella citata deliberazione, reperibile sul sito della società www.cd-servizi.it. Il relativo personale, ad eccezione di alcune unità distaccate dalla Camera dei deputati, è soggetto a rapporto di lavoro di diritto privato. Data la natura privatistica della relativa attività il giudice competente in via esclusiva per gli atti della società e le questioni relative al personale dipendente (non distaccato dalla Camera) sarebbe il giudice ordinario.

²⁴ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.4 in diritto.

²⁵ A commento si veda L. CASTELLI, *Soggetti terzi e limiti dell’autodichia degli organi costituzionali. Ancora un importante chiarimento da parte della Corte di Cassazione*, in *Diritti comparati*, 20 luglio 2022 (www.diritticomparati.it).

²⁶ Il Cons. Stato aveva confermato TAR Lazio, sez. I, n. 4183 del 2020. A commento si veda T. IANNUZZI, *La Corte Costituzionale è il ‘giudice naturale’ della autodichia*, in *Federalismi.it*, n. 28/ 2021, 58 ss.

autodichia da parte della Camera dei deputati (in luogo della giurisdizione amministrativa) nelle controversie relative all'assegnazione di appalti di servizi a terzi, sulla base delle previsioni degli artt. 1 e 2 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti, che attribuirebbero, secondo la Camera ricorrente, in via esclusiva in primo grado al Consiglio di giurisdizione della Camera²⁷ il compito di decidere sui “ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti esterni alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima”.

Preliminarmente alla decisione si pone la questione se Corte di Cassazione e Consiglio di Stato potevano disapplicare le previsioni dei regolamenti ‘minori’ della Camera sulla giurisdizione domestica oppure se avrebbero dovuto piuttosto sollevare a loro volta un conflitto di attribuzione.

E' nota l'indicazione della Corte per la quale i regolamenti delle Camere, sia il maggiore sia i minori, presentano natura di “fonti dell'ordinamento generale della Repubblica”, con ciò recuperando l'insegnamento di un noto Maestro²⁸.

Al riguardo la Corte ha ribadito sia l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari nell'ambito del giudizio incidentale di legittimità costituzionale²⁹ sia il fatto che tali regolamenti non sono sottratti al controllo di compatibilità con la Costituzione in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato³⁰, al fine di garantire il rispetto del corretto confine tra “i due distinti valori” dell'autonomia delle Camere e della legalità-giurisdizione³¹.

Per la Corte gli organi della giurisdizione esterna non possono ignorare, o comunque disapplicare, la disciplina dei regolamenti delle Camere nella decisione delle controversie sottoposte al proprio esame³², trattandosi di fonti di rango primario, sia che si tratti dei regolamenti ‘maggiori’, disciplinati direttamente dall'art. 64, primo comma, Cost., sia che si tratti dei regolamenti ‘minori’ (come il citato Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i

²⁷ Vedi nota 11, dove si precisa che per gli atti di amministrazione concernenti i dipendenti è applicabile un distinto regolamento ‘minore’ che individua un parallelo organo di giurisdizione domestica di primo grado, la Commissione giurisdizionale per il personale.

²⁸ In dottrina la questione è stata lungamente dibattuta, opponendosi la tesi dei regolamenti quali fonti interne e la tesi dei regolamenti quali fonti del diritto, poi prevalsa nella giurisprudenza costituzionale. Significative le riflessioni di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, Cedam, Padova, 1993, spec. 160 e 234, che riconosceva ai regolamenti parlamentari la natura di fonti del diritto oggettivo a competenza riservata e separata

²⁹ Corte cost., sentt. n. 154 del 1985, punto 5.1 in diritto; n. 120 del 2014, punto 4.2 in diritto; n. 237 del 2022, punto 5.2.5 in diritto.

³⁰ Corte cost., sentt. n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto.

³¹ Corte cost., sentt. n. 379 del 1996, punto 7 in diritto.

³² Corte cost., sentt. n. 126 del 2023, punti 4 e 6 in diritto.

dipendenti, in rilievo nel caso *de quo*), che trovano in quelli maggiori “la propria fonte di legittimazione”³³ e quindi anche i limiti alla relativa competenza³⁴.

Sotto il suddetto profilo la Corte ha ritenuto che il Consiglio di Stato, conformemente alle indicazioni della Corte di Cassazione, non avrebbe disapplicato il regolamento ‘minore’ controverso ma ne avrebbe “fornito semplicemente una interpretazione restrittiva (e costituzionalmente orientata alla luce della sentenza della Corte n. 262 del 2017), ritenendo che dal suo campo di applicazione sono “escluse le controversie relative agli affidamenti dei contratti pubblici (...) che dovrebbero intendersi come sottratte alla giurisdizione domestica della Camera, ricadendo così nella fisiologica giurisdizione del giudice amministrativo”; non si è invece pronunciata sulla questione se l’eventuale disapplicazione in senso proprio di un regolamento di autonomia costituisca lesione delle attribuzioni dell’organo costituzionale³⁵. Sul punto si innesta la principale novità della sentenza in commento: come ricordato, la Corte non preclude agli organi costituzionali di adottare regolamenti anche in materie non affidate alla loro autodichia, quindi anche in materia di appalti, ad esempio disciplinando soluzioni più snelle e funzionali al perseguimento delle proprie esigenze, ma afferma che in tal caso la competenza all’interpretazione ed all’applicazione di tali regolamenti spetta al giudice amministrativo.

Siano consentite alcune notazioni critiche riferite alle considerazioni della Corte.

Laddove consente, seppure in via straordinaria, al giudice esterno l’interpretazione e l’applicazione (o non applicazione) di *atti* regolatori degli organi costituzionali, la Corte implicitamente sembra estendere la competenza *per materia* del giudice direttamente agli ambiti di autonomia di tali organi per quanto concerne i profili evocati.

³³ Corte cost., sent. n. 237 del 2022, punto 5.2.2 in diritto.

³⁴ R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, spec. § 7.2.

³⁵ In questo passaggio argomentativo si rileva una questione eccepita dalla Corte (sent. n. 65 del 2024, punto 3 in diritto) per limitare il proprio esame “esclusivamente al profilo del mancato riconoscimento alla Camera dei deputati, da parte del Consiglio di Stato e della Corte di cassazione, del potere di esercitare l’autodichia in materia di controversie relative all’affidamento di appalti pubblici”. Secondo la Corte la Camera non ha contestato se l’interpretazione delle Sezioni Unite sia o meno corretta quindi ha ritenuto la questione esulante dal *thema decidendum*, precisando che il giudizio sul ricorso per conflitto di attribuzione è giudizio tra parti, come tale “vincolato al principio generale della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato”. Scrive la Corte sul punto: “A differenza di quanto argomentato dal Senato nel proprio atto di intervento *ad adiuvandum*, la Camera non individua, infatti, la lesione delle proprie attribuzioni costituzionali nella sostanziale disapplicazione dei propri regolamenti da parte del potere giurisdizionale – e conseguentemente nell’omessa proposizione, da parte dello stesso potere, di un conflitto avente a oggetto un asseritamente improprio esercizio del potere regolamentare da parte della Camera –. In sede di udienza pubblica, la difesa della Camera ha, anzi, precisato sul punto di non avere interesse a una ipotetica pronuncia che, in via preliminare, si limitasse ad accertare la violazione delle proprie attribuzioni costituzionali in conseguenza del mancato riconoscimento, da parte della giurisdizione comune, del rango di fonte primaria dei propri regolamenti”.

Un primo limite a questa (possibile) lettura della sentenza in commento deve essere rinvenuto nella natura dei regolamenti, che il giudice può conoscere: per quanto concerne le Camere³⁶ dovrebbe trattarsi dei soli regolamenti ‘minori’, che *attuano* prescrizioni in materia di autonomia dell’organo che discendono dai regolamenti ‘maggiori’ o direttamente della Costituzione, entrambi concorrenti a qualificare lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari sotto l’ombrello degli artt. 64 e 72 Cost. (nonché dell’art. 82 Cost, concernente le commissioni d’inchiesta). Le correlate prescrizioni in materia, specie quelle costituzionali, non possono essere né interpretate né applicate dalla giurisdizione esterna per circoscrivere l’autonomia di tali organi senza che la cosa si risolva di per sé in una invasione della relativa sfera di attribuzioni.

Se gli organi della giurisdizione non osservassero la cautela appena descritta, gli organi costituzionali sarebbero posti nella condizione di dover contestare ogni loro eventuale interpretazione/applicazione dei propri atti regolatori, promuovendo conflitto di attribuzioni davanti alla stessa Corte, in quanto è l’autonomia costituzionale (prima che l’autodichia) che limita la cognizione degli organi giurisdizionali esterni negli ambiti materiali da essa definiti.

Trasferendo queste considerazioni all’ambito di autodichia contestato dalla Corte, si può ritenere che il giudice esterno, se fosse legittimato a dire che in materia di appalti le Camere non possono adottare atti normativi su certi profili o possono farlo sulla base di una certa interpretazione da egli stesso fornita, inciderebbe direttamente sulla dimensione della loro autonomia costituzionale perché finirebbe con il perimetrarla in modo unilaterale e *pro futuro*. Ciò non può essere perché il giudicato giurisdizionale produce effetti *inter partes* mentre gli atti normativi di autonomia sono fonti del diritto con effetti *erga omnes* (pur nella limitatezza dei destinatari nel caso dei regolamenti di autonomia in materia di appalti).

Detto altrimenti, stando al tenore letterale delle nuove indicazioni della Corte, che non impedisce agli organi costituzionali sotto il titolo della propria autonomia di adottare atti di regolazione in materia di appalti alle condizioni dalla stessa indicate, se non si adottasse la cautela appena descritta, tali atti sconterebbero una sorta di clausola risolutiva implicita consistente nella necessità di ‘validazione’ del giudice esterno, con la conseguente esigenza che in caso di ‘non validazione’ rimarrebbe a tali organi il solo rimedio del ricorso in sede di conflitto davanti alla Corte per contestare la pronuncia del giudice esterno e rivendicare una corretta perimetrazione della propria autonomia. Ogni decisione finale sul punto spetterebbe dunque alla Corte; con tale lettura la Corte, dopo aver affievolito l’univocità del binomio autonomia-autodichia da principio guida a criterio di massima, assumerebbe in capo a se stessa il ruolo di giudice finale dell’autonomia degli altri organi costituzionali.

Si ritiene inverosimile che questa possa essere l’intenzione della Corte.

³⁶ La questione può porsi anche per la Presidenza della Repubblica mentre per la Corte costituzionale si rammenta (vedi nota 13) che il sia regolamento ‘maggior’ sia i regolamenti ‘minori’ sono previsti per legge.

In attesa di chiarimenti che solo la Corte potrà fornire, si propone di leggere le relative indicazioni nel senso che, in sede di impugnazione di un atto regolatorio di un organo costituzionale recante norme “più snelle” in materia di appalti nei termini ammessi nella sentenza in commento, al giudice amministrativo ne sarebbe consentita l’interpretazione al fine di precisarne in sede applicativa *i soli effetti nel solo caso* ad esso sottoposto, *senza alcuna competenza a contestare alcun profilo della legittimazione dell’organo costituzionale ad adottare l’atto regolatorio*, sicché in caso di disaccordo l’organo costituzionale non dovrebbe per forza di cose direttamente attivare il rimedio del conflitto di attribuzioni (rimettendo di volta in volta alla Corte la questione dei limiti alla propria autonomia) ma potrebbe esperire gli ordinari rimedi di impugnazione per motivi di legittimità della pronuncia (di primo grado) del giudice, senza perdere il titolo ad applicare nuovamente l’atto regolatorio ad altri appalti.

La Corte ha dunque omesso di precisare nelle proprie considerazioni in diritto fino a che punto possa spingersi il giudice amministrativo sotto il titolo dell’interpretazione e dell’applicazione di eventuali regolamenti di autonomia degli organi costituzionali in materie eccedenti il regime giuridico dei propri dipendenti.

Ma da una lettura sistematica della giurisprudenza in materia non si può far derivare dalla sentenza in commento che la Corte abbia inteso legittimare la competenza del giudice esterno a (ri)determinare volta per volta i confini dell’autonomia degli organi costituzionali, e delle Camere in particolare, né che abbia voluto legittimarne l’interpretazione dei regolamenti di autonomia *erga omnes* e *pro futuro*, anche in ragione dell’indisponibilità degli effetti tipici del giudicato da parte del giudice stesso.

A fortiori, non essendoci nemmeno la possibilità che il giudice produca in via interpretativa e applicativa alcuna caducazione anche parziale dell’atto regolatorio, non dovrebbe ritenersi esclusa la cognizione della giurisdizione domestica degli organi costituzionali in tali materie, se quell’atto regolatorio venisse in applicazione in una successiva occasione davanti agli organi di autodichia, ad esempio quali sede di giudizio arbitrale³⁷ eletta con l’accordo del terzo contraente.

A queste condizioni (tutte da verificare *in primis* con la Corte ...) verrebbe salvaguardata la lettura della Corte fornita nel 2017, per la quale il potere regolamentare degli organi costituzionali “logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi ‘serventi’, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali”³⁸.

³⁷ Tale prospettiva era stata avanzata in R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell’autodichia delle Camere?*, cit., spec. 8 ss.

³⁸ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.2 in diritto.

4. Gli snodi argomentativi della sentenza n. 65 del 2024 in rapporto agli argomenti di ricorso della Camera dei deputati

La Camera dei deputati ha rappresentato alla Corte costituzionale quattro argomenti di ricorso.

- a) La Corte ha parlato di appalti (per escluderli dall'autodichia) solo in un *obiter dictum* della sentenza n. 262 del 2017, che si occupava non già di controversie relative ad appalti e forniture di servizi, ma di controversie relative ai dipendenti degli organi costituzionali, rispetto alle quali la decisione era stata nel senso di confermare la sussistenza del potere di autodichia degli organi medesimi;
- b) il riferimento testuale della Corte nella sentenza n. 262 del 2017 alle controversie escluse dall'autodichia “relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali” doveva intendersi circoscritto alle controversie in materia di “esecuzione” dei contratti medesimi, per le quali la Camera riconosce la giurisdizione del giudice civile, non anche a quelle relative alla fase “pubblicistica” delle procedure di affidamento di lavori o servizi, in via generale sottoposta alla giurisdizione amministrativa, da considerarsi esclusivamente affidata alla giurisdizione domestica delle Camere per quanto riguarda le procedure da esse bandite;
- c) il riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle controversie relative alla fase “pubblicistica” delle procedure di appalto comporterebbe la sottoposizione della Camera a significative ingerenze da parte del potere giudiziario nelle scelte relative alla gestione dei propri servizi, cosa che sarebbe incompatibile con le ragioni dell'autonomia costituzionale a tutela dell'indipendenza e del libero ed efficiente svolgimento delle funzioni dell'organo costituzionale, sulla quale la Corte ha fondato il riconoscimento dei poteri di autonomia e di autodichia in relazione alle controversie relative ai dipendenti;
- d) l'autonomia si legherebbe ad esigenze di tutela identiche rispetto sia alle controversie relative ai dipendenti sia a quelle in materia di scelta dei contraenti nelle procedure pubbliche per l'appalto di lavori o servizi, giacché anche tali lavori e servizi risulterebbero essenziali per il buon funzionamento dell'organo costituzionale; al riguardo³⁹ solo il Senato, con intervento *ad adiuvandum*, ha rilevato, da un lato, che la negazione dell'autodichia delle Camere in materia di selezione dei contraenti nelle procedure relative ad appalti finirebbe per incentivare le Camere medesime a servirsi di propri dipendenti anche per la gestione di servizi che per ragioni di costo potrebbero essere più opportunamente esternalizzate, e, dall'altro, che il criterio della “terzietà” dell'impresa che aspiri all'aggiudicazione di un appalto, in contrapposizione alla “posizione interna” del dipendente, non sarebbe logicamente sostenibile, dal momento che anche chi

³⁹ Si veda anche la nota 35.

partecipa a una procedura di selezione del personale è ancora estraneo, e dunque “terzo”, rispetto all’organo costituzionale che abbia bandito la procedura.

Come ricordato, la Corte non ha condiviso tali argomenti sulla base delle argomentazioni evocate, che di seguito in sintesi si documentano sulla base di ampi riferimenti agli argomenti in diritto contenuti nella sentenza in commento.

Secondo la Corte⁴⁰ già nella sent. n. 262 del 2017, anche se con un *obiter dictum*, aveva voluto “preservare uno spazio per l’esercizio dell’autodichia da parte degli organi costituzionali - in deroga rispetto ai principi, di rango costituzionale, che affidano la tutela dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei singoli alla giurisdizione civile o amministrativa - nei soli limiti in cui ciò risultasse necessario a consentire agli stessi organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali”, senza implicare la necessità di “riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che [...] coinvolgano le situazioni soggettive di soggetti terzi, come gli aspiranti all’aggiudicazione di appalti”. Pertanto secondo la Corte tali considerazioni avrebbero escluso dall’autodichia le controversie relative alla fase pubblicistica di affidamento di appalti di beni e servizi a terzi sin dal 2017.

Inoltre, svolgendo tale percorso argomentativo, la Corte⁴¹ *antepone* all’autodichia come rimedio all’esigenza di tutela della posizione costituzionale delle Camere contro “ingerenze” dei giudici esterni (in particolare quello amministrativo) nelle scelte relative alla gestione dei propri servizi l’esigenza costituzionale di tutela dei diritti e degli interessi legittimi, la quale implica “sempre, per forza di cose, significative limitazioni dei poteri pubblici con i quali essi si trovino a interagire: sia che si tratti della generalità delle pubbliche amministrazioni, *sia che si tratti di organi costituzionali*”. Infatti, continua la Corte, “né la Camera né il Senato sostengono di dover restare immuni, sul piano sostanziale, da tali possibili limitazioni, assumendo però che esse debbano poter essere operate soltanto da organi di giurisdizione domestica, come tali ‘interni’ allo stesso organo costituzionale”. A questo punto la Corte sembra che rivolga loro anche una ‘critica’, ritenendo senza troppe spiegazioni che tale argomento “diviene, a questo punto, *scivoloso*: giacché (...) l’imperativo costituzionale di effettiva tutela degli interessi legittimi (e dei diritti soggettivi) contro condotte non conformi alla legge e agli stessi regolamenti interni da parte dell’amministrazione delle Camere esige a sua volta un elevato grado di indipendenza degli organi di giurisdizione domestica”.

Ma la Corte aveva ritenuto già sussistente tale indipendenza in modo pieno, riconoscendo persino che gli organi dell’autodichia sono giudici legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale⁴²

Una nuova ‘critica’ sembra leggersi poco dopo. La Corte, con riferimento ai profili di analogia tra la posizione dei dipendenti (già assunti o terzi aspiranti tali) e quella delle imprese che puntino

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.1 in diritto.

⁴¹ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.3 in diritto.

⁴² Corte cost., sent. n. 237 del 2022, punto 2 in diritto; 213 del 2017, punto 2 in diritto.

all'aggiudicazione di appalti, ribadisce⁴³ “con particolare enfasi” il carattere “eccezionale” del riconoscimento di una sfera di autodichia agli organi costituzionali con riferimento alle controversie concernenti i propri dipendenti, rispetto alla “grande regola” dello Stato di diritto ed al “conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)”⁴⁴, “grande regola” evocata anche dalla sentenza n. 120 del 2014 proprio in materia di autodichia, e che si sostanzia, anzitutto, nel diritto inviolabile di ciascuno di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, davanti a un giudice “indipendente” e “naturale”, evocando una serie di pronunce della Corte di giustizia dell’Unione europea e della Corte europea dei diritti dell’Uomo⁴⁵, le quali insistono in particolare “sull’assoluta centralità, nell’ambito dei rispettivi ordinamenti, dell’obbligo a carico di ciascuno Stato di assicurare a tutti una ‘tutela giurisdizionale effettiva’ (art. 19, paragrafo 1, del Trattato sull’Unione europea), da attuarsi mediante la garanzia del diritto all’accesso di ogni persona a un giudice ‘indipendente’ (art. 47, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea, certamente applicabile alle controversie in materia di appalti; art. 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei diritti dell’uomo)”.

Se ne ricava l’impressione che la Corte abbia voluto manifestare una tollerante ma diffidente presa d’atto dell’autodichia degli organi costituzionali, ritenendola un rimedio costituzionalmente accettabile in termini molto restrittivi *solo* rispetto alle controversie concernenti i relativi dipendenti, “in quanto necessario per garantire la tutela dell’indipendenza dell’organo e il libero ed efficiente esercizio delle sue funzioni costituzionali”, perché si tratta di persone “interne” all’amministrazione dell’organo costituzionale (o che aspirano a diventarlo), ma a condizione che gli organi di giurisdizione domestica siano “costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità”⁴⁶ anche nell’apparenza, per assicurare a ogni persona una tutela giurisdizionale effettiva.

Secondo la Corte⁴⁷ estendere l’autodichia oltre la sfera dei soggetti interni (o aspiranti tali) degli organi costituzionali sino a comprendere le imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto da essi bandito, “comporterebbe un *sacrificio* sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, nel senso

⁴³ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.4 in diritto.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 7 in diritto.

⁴⁵ In Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.4 in diritto si fa riferimento sul punto evocato nel testo alle seguenti pronunce: CGUE, grande sezione, sentenza 27 febbraio 2018, in causa C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, §32 ss.; Corte EDU, grande camera, sentenza 15 marzo 2022, Grzęda contro Polonia, §301; grande camera, sentenza 1° dicembre 2020, Gudmundur Andri Ástráðsson contro Islanda, §239. L’indipendenza del giudice richiede, tra l’altro, “l’equidistanza [del giudice] dalle parti della controversia e dai loro rispettivi interessi riguardo all’oggetto di quest’ultima” (CGUE, grande sezione, sentenza 24 giugno 2019, in causa C-619/18, Commissione europea contro Polonia, §73-74); la Corte cost. ricorda anche Corte EDU, sezione seconda, sentenza 21 febbraio 2023, Catanà contro Moldavia, §77 e giur. *ivi cit.*, nonché, con riferimento specifico agli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica italiana, sez. prima, sentenza 23 settembre 2021, Varano contro Italia, §43.

⁴⁶ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto.

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.4 in diritto.

ampio appena precisato, a carico di soggetti del tutto estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali stessi, e titolari come qualsiasi altro soggetto del diritto di accedere al giudice ‘naturale’ stabilito dall’ordinamento, sulla base dei principi costituzionali”. A meno che l’autodichia in tali materie, come sostenuto nel precedente paragrafo, diventi ‘sede’ di giustizia arbitrale.

La percepita ‘critica’ riappare nella seguente considerazione della Corte⁴⁸: gli organi costituzionali possono sempre soddisfare le proprie esigenze di beni e servizi con il proprio personale (soggetto alla giurisdizione domestica) ma se si avvalgono di persone esterne all’amministrazione dovranno “assumersi il relativo onere di *tollerare* i fisiologici controlli di legittimità da parte della giurisdizione amministrativa. E ciò in doveroso omaggio alle contrapposte istanze di tutela, a loro volta di immediato rilievo costituzionale, degli interessi legittimi e dei diritti dei soggetti interessati”.

5. Una breve annotazione conclusiva

Al di là dei toni usati dalla Corte, che per certi aspetti suonano ‘severi’ verso le Camere, come dimostra la terminologia usata in qualche passaggio (“scivoloso”, “tollerare”, “sacrificio” ...; vedi *supra*), e del fatto che la Corte abbia abbandonato nella propria lettura ogni evocazione dello statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari a presidio della relativa necessaria autonomia in considerazione della relativa originale posizione nell’architettura costituzionale, in fin dei conti se ne ritiene inevitabile l’approdo, visto che le dinamiche di una economia aperta e l’esigenza di garanzia dei diritti individuali *pleno iure* di per sé non consentono oltre misura la preservazione di “zone franche” sottratte ai controlli costituzionali ed ai rimedi giurisdizionali ordinari.

Ma la Corte a parere personale ha anche aperto questioni nuove, quali, ad esempio, l’attualità di due organi di giurisdizione domestica di primo grado alla Camera quando gli altri organi costituzionali ne hanno uno solo e la conseguente sorte di alcune previsioni dei correlati regolamenti ‘minori’ (specie quello contestato della Camera dei deputati, il cui ambito applicativo riferito agli atti amministrativi “non concernenti i dipendenti” appare oltremodo ridotto), nonché l’opportunità o meno di introdurre nei regolamenti di tutela criteri anche soggettivi per il riparto della giurisdizione tra quella domestica interna e quella amministrativa o ordinaria esterna e per definire la categoria dei “terzi”.

Diventa inoltre attuale la questione se configurare con una previsione di ordine generale (anche nei regolamenti parlamentari ‘maggiori’?) la giustizia domestica in materie non concernenti i dipendenti come giustizia arbitrale.

⁴⁸ Corte cost., sent. n. 65 del 2024, punto 4.3.3 in diritto.



Quale personale opinione al termine delle presenti considerazioni si ritiene che la Corte potrebbe forse valutare di approfondire con gli organi costituzionali, in sedi informali o anche di studio⁴⁹, se definire regole interne delle varie giurisdizioni domestiche uniformi e rispondenti ai principi costituzionali evocati, che permettano di svolgerne l'autodichia rispettando tutti i 'paletti' posti dalla Corte a preservazione dei diritti individuali e della 'grande regola' dello Stato di diritto.

⁴⁹ Si rammenta al riguardo che formule di collaborazione inter-istituzionali sono già sperimentate, ad esempio, in Germania, dove si svolgono incontri informali a cadenza annuale tra il *Bundesverfassungsgericht* (BVerfG) e il Governo federale e i vertici del *Bundestag* e del *Bundesrat*, per uno scambio generale di informazioni e senza discutere sui temi oggetto di procedimenti in corso o che si prevede possano essere portati all'esame del BVerfG.