



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

DIPARTIMENTO DI ECONOMIA

CORSO DI DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO, MERCATO E PERSONA

ciclo XXXIII

# L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NEI CONFRONTI DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

## **Supervisore**

Ch. Prof. Luigi Benvenuti

## **Dottorando**

Dott. Avv. Francesco Dalla Balla



# L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA NEI CONFRONTI DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

(di Francesco Dalla Balla)

## INTRODUZIONE QUANTA GIUSTIZIA NELL'AUTODICHA?

### CAPITOLO PRIMO IL SISTEMA ITALIANO: L'AUTODICHA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

#### **PARTE I: Atti amministrativi di autorità non amministrative**

1. Premessa: il Regno d'Italia, auto-justizia o limiti al sindacato dell'atto amministrativo?
2. Il sindacato sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative.
3. L'interpretazione soggettiva.
4. Minoritaria l'interpretazione oggettiva e dinamica.
5. Gli atti amministrativi di autorità non amministrative nella giurisprudenza del Regno.
6. Quale il ruolo dei principi di autonomia e indipendenza?
7. Ripensamenti successivi al 1948.
8. Atti amministrativi di autorità non amministrative e l'art. 24 Cost.
9. La svolta con Benvenuti.
10. La rimeditazione in giurisprudenza
11. L'attuale assetto nel codice del processo amministrativo.
12. Il giudizio civile contro le istituzioni "sovrane".
13. Conclusioni.

#### **PARTE II: Evoluzione e questioni della giurisdizione domestica**

0. Premessa: alcune questioni definitorie
1. L'autodichia degli organi costituzionali: il quadro positivo.
  - 1.1. Le Camere
    - 1.1.1. L'autonomia normativa del Parlamento
    - 1.1.2. Gli istituti di autodichia delle Camere
  - 1.2. La Corte costituzionale
  - 1.3. La presidenza della Repubblica
2. Il dibattito dottrinale
  - 2.1. La sovranità parlamentare
  - 2.2. La consuetudine costituzionale

- 2.3. La prospettiva maggioritaria
3. L'autodichia nella prospettiva della Corte costituzionale

## CAPITOLO SECONDO

### SPUNTI COMPARATIVI IN TEMA DI AUTONOMIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI E SINDACATO GIUDIZIARIO

#### PARTE I: La giurisdizionalizzazione del contenzioso: l'esempio della Spagna

1. Premessa.
2. L'accesso alla giustizia.
3. Il Parlamento.
  - 1.1. Autonomia e indipendenza dopo il 1978.
  - 1.2. L'*Administracion Parlamentaria* e il diritto suo diritto.
    - 1.2.1. L'emancipazione de *los actos de la Administracion parlamentaria* da *los actos parlamentarios*.
    - 1.2.2. L'*Estatuto del Personal*
    - 1.2.3. *Controversie definitorie sull'amministrativa degli organi costituzionali*.
4. L'impugnabilità degli atti.
  - 2.1. Lineamenti generali.
  - 4.2. La *Jurisdicción Contencioso-Administrativa*
  - 4.3. Il *recurso del amparo*
5. Il Tribunal Constitucional.
6. Conclusione.

#### PARTE II: Il Parlamento europeo

1. L'autonomia normativa e l'interpretazione del diritto parlamentare
2. L'impugnazione dell'atto parlamentare.
3. Conclusioni.

## CAPITOLO TERZO

### GRADI DI LEGALITÀ NELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA PRESSO LE ISTITUZIONI COSTITUZIONALI

1. Origini (e fraintendimenti) dell'autodichia.
2. ...(*segue*) Sulla connessione tra autonomia normativa ed autodichia: può esistere *juris dictio* senza legalità sostanziale?
3. ...(*segue*) Tra realtà e leggenda (ovvero, l'autodichia è stata confusa tra le giurisdizioni speciali di inizio '900?).
4. Le mutazioni dell'autodichia.
5. La comparazione con la Spagna.
6. L'esperienza del Parlamento europeo.



## QUANTA GIUSTIZIA NELL'AUTODICCHIA?

Cosa consente ad un tema di studi di assurgere ad essere “classico”? Se, come sostenuto da una celebre definizione, “*d’un classico ogni rilettura è una lettura di scoperta come la prima*”, perché “*un classico non ha mai finito di dire quel che ha da dire*”<sup>1</sup>, allora l’autodichia rischia essere, piuttosto, un tema vecchio. L’istituto soffre infatti da tempo il peso di una lettura *mainstream* – ormai consolidata nella convergenza trasversale della letteratura – che, come la maschera di piombo pirandelliana, finisce per schiacciare l’attore sotto il peso del personaggio. Ciò non significa, sia chiaro, che le conclusioni formalizzate dalla dottrina non siano intrinsecamente condivisibili (non si spiegherebbe altrimenti la loro tendenziale univocità), ma la alluvionale produzione scientifica sortisce l’effetto di collaterale di imporre uno schema d’analisi (origine e fonti dell’autodichia, il funzionamento in concreto dell’autodichia, l’autodichia nella giurisprudenza costituzionale, rassegna delle molteplici perplessità in merito alla perpetuazione dell’autodichia in vigenza dei principi imposti dalla Costituzione repubblicana), che – anche per deferenza alla Statura delle molte riflessioni che hanno concorso all’assestamento della materia – rischia di avvatarsi nella ridondanza di un contraddittorio in contumacia delle ricostruzioni contemporanee in opposizione alla letteratura storica, che formalizzò i fondamenti genetici dell’istituto.

È questa la conseguenza della sedimentazione – nella parentesi dagli anni ’80 al 2017 – della definizione dell’autodichia come eccezione allo stato di diritto, conseguente alla perpetuazione *de facto* di una *ratio* antica, concretamente insindacabile nel merito per ragioni attinenti all’interpretazione dell’art. 134 Cost.

D’altra parte, la rinnovata fiducia nella giurisdizione domestica, formalizzata dalla Corte costituzionale e dalla giurisprudenza ordinaria con l’avallo della Corte EDU,

---

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

impone la presa d'atto di un percorso a cui, è lecito ritenere, le stesse Corti assicureranno una inevitabile stabilità<sup>2</sup>. Il rischio è che la recente delusione delle proposte di adeguamento costituzionale dell'autodichia, benché prevalenti in dottrina, finisca per abbassare le resistenze che impediscono di inquinare l'approccio tecnico con una sfumatura di fastidio<sup>3</sup>, svalutando l'esito del percorso evolutivo dell'istituto ad una presa di posizione corporativa della Corte costituzionale come giudice in *causa propria*. L'aver storicamente affermato che l'unica ragion d'essere dell'autodichia era la musealizzazione di un istituto antico aveva indotto ad accantonare ogni interesse verso la possibilità di una sua reinterpretazione in chiave contemporanea. Successivamente alla sentenza n. 272/2017 si è riaperto un singolare contraddittorio virtuale tra i sostenitori (storici) del processo domestico e i suoi detrattori (contemporanei), riproponendo con maggior forza la necessità di indagare non solo le ragioni giustificative dell'immunità giurisdizionale, ma anche la progressiva mutazione delle tecniche di sindacato verso l'obiettivo di una tutela effettiva.

Proprio per prevenire la semplificazione antipolitica, va dunque rafforzata la consapevolezza di un percorso evolutivo, a cui vanno riconosciute un rilevante grado di tecnicità e, in definitiva, anche un'aspirazione di intrinseca coerenza. Se si è arrivati al punto ermeneutico sintetizzato dalle Sezioni Unite nelle recenti ordinanze nn. 18265 e 18266/2019, infatti, non è più un problema di interpretazione dell'art. 134 Cost., ma – forse – è l'indice di una obiettiva complessità dell'autodichia, che ha radici ordinamentali profonde e ramificate in diversi settori del diritto e non si risolve nel tramonto della sovranità parlamentare, né nella mera declinazione del principio di autonomia nella c.d. teologia dei corpi separati.

---

<sup>2</sup> T.A.R. Lazio, sentt. 10 luglio 2019, n. 9134, 11 settembre 2018, n. 9268; (o, addirittura, un ulteriore irrobustimento della giurisdizione domestica) Cass. civ., Sez. Un., sent. 27 gennaio 2020, n. 1720, 8 luglio 2019, n. 18265-18266.

<sup>3</sup> I. TESTA – A. GERARDI, *Parlamento zona franca*, pag. 18; A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 88.



## IL SISTEMA ITALIANO: L'AUTODICHA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI

(PARTE I)

### ATTI AMMINISTRATIVI DI AUTORITÀ NON AMMINISTRATIVE

Per ricostruire l'origine concettuale dell'autodichia contemporanea e la sua resilienza storica ai mutamenti istituzionali è possibile individuare due diversi profili d'indagine attorno ai quali si è storicamente avviluppato il dibattito italiano. Un primo tema concerne la qualificazione come “provvedimenti amministrativi” degli atti adottati dagli apparati serventi delle istituzioni parlamentari; un secondo argomento riguarda invece la prospettazione delle guarentigie di autonomia ed indipendenza che circondano l'attività degli organi costituzionali in ragione della loro particolare afferenza ai poteri sovrani dello Stato.

#### **1. Premessa: il Regno d'Italia, auto-giustizia o limiti al sindacato dell'atto amministrativo?**

È interessante notare come – a fronte dell'antica origine assiologica e consuetudinaria dell'autodichia, talvolta emergente nella giurisprudenza e dottrina<sup>4</sup> contemporanee – dal dibattito in epoca statutaria emerga un portato concettuale tutt'altro che votato ad un'acritica insindacabilità giudiziale in nome di un'aprioristica adesione ai postulati di autonomia ed indipendenza.

---

<sup>4</sup> P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3050; M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, pag. 62; R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 111; M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 23; N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, pag. 1; cfr. anche L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1; S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, pag.99; V. ONIDA, *Giurisdizione speciale*, pag. 1069.

Nelle prime sortite giurisprudenziali sul punto, anzi, manca qualsiasi riferimento all'immunità degli *interna corporis* e al principio di non ingerenza nei rapporti contrattuali stipulati dagli organi costituzionali. Dottrina e giurisprudenza si posero invece il problema se tra gli strumenti processuali a disposizione del privato potesse annoverarsi anche l'azione di annullamento di cui all'art. 24 della legge 6 giugno 1889, n. 6166 (c.d. *Testo unico sul Consiglio di Stato*)<sup>5</sup>. In quest'ottica, per tutta la prima metà del '900, il tema del controllo giurisdizionale sull'atto delle Camere non si distingue dal sindacato sugli atti del potere giudiziario<sup>6</sup>.

I dubbi sull'impugnabilità degli atti lesivi di interessi legittimi, per ragioni correlate ai limiti esterni della giurisdizione del Consiglio di Stato, non precludevano l'ammissibilità di un'azione civile a tutela dei diritti soggettivi<sup>7</sup>, ad esempio per la manutenzione dei negozi patrimoniali intercorrenti con le Camere, ivi compresi quelli con i dipendenti<sup>8</sup>. D'altronde se l'art. 138 cod. proc. civ. del 1865 consentiva l'azione civile finanche nei confronti degli apparati amministrativi di supporto della Corona – salva l'irresponsabilità personale del Re – a maggior ragione nessuno avrebbe potuto *“dubitare che contro gli atti dei funzionari esecutivi del Parlamento, gli atti dei questori e gli stessi atti delle assemblee relativi all'amministrazione interna, ove riescano lesivi del diritto altrui, [fosse] concessa l'azione giudiziaria”*<sup>9</sup>.

## 2. Il sindacato sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative.

Il primo profilo – ossia l'assoggettamento del Parlamento alla giurisdizione contenziosa del Consiglio di Stato – presupponeva l'interpretazione di un ascendente prettamente positivo. Si trattava in particolare di chiarire se Camera e Senato potessero essere sussunti tra le *“autorità amministrative”* o i *“corpi amministrativi*

---

<sup>5</sup> L'art. 24 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, fu successivamente trasfuso – con identica formulazione – nell'art. 22 della legge 17 agosto 1907, n. 638 e, infine, nell'art. 26 della legge 26 giugno 1924, n. 1054.

<sup>6</sup> G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 243.

<sup>7</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 26.

<sup>8</sup> C. LESSONA, nota a Const. St. 9 settembre 1898, pag. 105.

<sup>9</sup> C. LESSONA, nota a Const. St. 9 settembre 1898, pag. 105.

deliberanti” previsti dalla disciplina del processo amministrativo<sup>10</sup>. D'altronde l'art. 61 dello Statuto Albertino, che prevedeva l'autonomia regolamentare, apparteneva al medesimo rango legislativo della disciplina processuale civile ed amministrativa, alla quale erano pacificamente subordinate le disposizioni regolamentari interne delle Camere<sup>11</sup>.

La questione del sindacato sugli atti amministrativi di autorità non amministrative altro non fu che il risvolto pratico del più ampio dibattito teorico in merito alla natura giurisdizionale o amministrativa del Consiglio di Stato<sup>12</sup> e alla definizione di “atto amministrativo”.

Rimase invece tendenzialmente minoritaria, anche nella letteratura dell'epoca, la tesi secondo cui gli apparati degli organi costituzionali avevano natura privata<sup>13</sup>, secondo cui: *“quando lo Stato ha avuto bisogno di determinati beni della vita esso ha cercato di procurarseli in due modi: o in virtù dei suoi diritti di supremazia, prendendo ciò che gli bisognava, o in virtù di rapporti giuridici, presentandosi sotto la veste di privato, senza spiegare i suoi poteri, ed entrando coi privati a contattare senza costrizioni (...), come un privato qualsiasi e quindi sottoposto all'ordinaria giurisdizione”*<sup>14</sup>.

**2.1. L'interpretazione soggettiva.** Sul finire del secolo XIX era indubbiamente predominante nella giuspubblicistica italiana il retroterra culturale secondo cui “sempre e ovunque” le amministrazioni pubbliche andavano individuate per la loro appartenenza all'apparato organico al potere esecutivo<sup>15</sup>.

---

<sup>10</sup> L'art. 24 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, fu successivamente trasfuso – con identica formulazione – nell'art. 22 della legge 17 agosto 1907, n. 638 e, infine, nell'art. 26 della legge 26 giugno 1924, n. 1054.

<sup>11</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione dell'istituto dell'autodichia*, pag. 28.

<sup>12</sup> Com'è noto, la controversia venne risolta in via normativa con la legge n. 62/1907, che espressamente si faceva riferimento ai ricorsi promossi e decisioni assunte in “sede giurisdizionale” dalle “sezioni giurisdizionali” del Consiglio di Stato.

<sup>13</sup> C. D'ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, p. 114; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1970), pag.43.

<sup>14</sup> G. CHIOVENDA, *Lezioni di diritto amministrativo*, pag. 13.

<sup>15</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, p. 43; DE GIOANNIS GIAQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, p. 652; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico italiano*, p. 60; D. DONATI, *Principi generali di diritto amministrativo*, p. 2; M.S. GIANNINI, *Diritto*

Con particolare riguardo al diritto processuale, inferire la natura dell'organo dalla natura dell'atto non corrispondeva al tenore letterale previsti dalla legge<sup>16</sup>: l'art. 24 aveva introdotto *"la regola che la persona trae la materia"* e ciò finanche quando organi del potere giudiziario o legislativo esercitino *"funzioni il cui carattere amministrativo non ammette dubbio"*<sup>17</sup>. Presupponendo una definizione soggettiva<sup>18</sup> o statica di "autorità amministrativa" e di "corpo amministrativo deliberante", si sostenne che la natura dell'organo non poteva certo essere inferita dal solo svolgimento di un'attività interna di gestione delle risorse umane e strumentali: *"fare atti d'amministrazione non vuol dire fare atti amministrativi"*, in senso proprio, ossia esercizio del potere esecutivo<sup>19</sup>. D'altronde, anche guardando alla continuità con i regimi contenziosi previgenti, il legislatore *"ebbe presente non già il punto di vista materiale del contenuto degli atti stessi, bensì quello formale, degli organi da cui essi promanavano"*<sup>20</sup>, conferendo alla IV sezione del Consiglio di Stato la sola competenza a conoscere le vertenze che avrebbero potuto essere oggetto di ricorso gerarchico o ricorso straordinario al re<sup>21</sup>.

---

*amministrativo* (1993), pag. 41; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, pag. 276. Cfr. anche F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 680; F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, pag. 1512.

<sup>16</sup> L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 33; F. CAMMEO, *Competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della corte dei conti*, pag. 187, benché con l'auspicio di una riforma della giurisdizione del Consiglio di Stato *"in modo da comprendervi tutti gli atti intrinsecamente amministrativi da qualunque autorità emanino"*, in quanto l'art. 24 recepiva un orientamento *"troppo strettamente formalistico"*, traducendo sul piano positivo *"idee ormai viete circa il modo di intendere la divisione dei poteri"*; G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 232; A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, pag. 808.

<sup>17</sup> A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, p. 816.

<sup>18</sup> G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, pag. 239.

<sup>19</sup> L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 33; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 102.

<sup>20</sup> P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3049.

<sup>21</sup> *Idem*, 3049.

L'espresso intento del legislatore di perimetrare la cognizione del Consiglio di Stato *"in contemplazione dell'organo, non in considerazione della funzione"*<sup>22</sup> impediva qualunque gravame dell'atto non promanante da un organo incardinato nella gerarchia centrale o autarchica del potere esecutivo<sup>23</sup>. E ciò a prescindere dalla nota controversia sviluppatasi, a cavallo del secolo, sulla natura pubblica o privata degli apparati degli organi costituzionali<sup>24</sup>.

È pur vero che l'attività di amministrazione *"consta dell'imperium e della gestio"*, tuttavia un qualunque apparato pubblico non diventa interprete del potere esecutivo per il solo fatto che ha una dotazione patrimoniale da amministrare<sup>25</sup>, cosicché *"il Senato e la Camera dei deputati non sono mai organi dell'amministrazione, rimangono sempre organi costituzionali, anche quando attendono ad amministrare, a gestire il loro patrimonio, la loro dotazione, ad organizzare i loro uffici interni amministrativi per il disbrigo materiale delle loro attribuzioni legislative, delle loro funzioni costituzionali"*<sup>26</sup>. D'altronde, il riferimento positivo al "corpo amministrativo" andrebbe letto proprio in antitesi ai corpi legislativo e giudiziario, nell'ottica di una tripartizione dei poteri che – pur avendo già perso gran parte della propria capacità definitoria ai fini dell'attività materialmente esplicata – continuava a rappresentare un criterio distintivo dei soggetti istituzionali<sup>27</sup>.

La *ratio* di una simile prospettazione risiede nell'opinione che il Consiglio di Stato operasse alla stregua di un collegio amministrativo di garanzia<sup>28</sup>, costituito un in seno al Governo per il controllo interno di legittimità degli atti dell'esecutivo e, per

---

<sup>22</sup> G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 244. Cfr. anche G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 107.

<sup>23</sup> U. FORTI – C.M. IACCARINO, *Amministrazione pubblica*, p. 561.

<sup>24</sup> C. D'ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, p. 114.

<sup>25</sup> L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 32.

<sup>26</sup> L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 33.

<sup>27</sup> V. E. ORLANDO, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 274.

<sup>28</sup> G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 244.

questo, “solo gli atti che emanano dal re, dalla gerarchia a lui subordinata e dai corpi autarchici soggetti alla vigilanza governativa possono essere annullati dalla IV Sezione”<sup>29</sup>. Nonostante l’abolizione dei Tribunali del contenzioso amministrativo, infatti, il Consiglio di Stato non si era emancipato dalla dogmatica secondo cui “la difesa degli interessi dei cittadini verso gli atti della pubblica autorità che quegli interessi abbiano ingiustamente leso, costitui[va] uno dei compiti dell’amministrazione stessa” cosicché la “meccanica della divisione dei poteri (...) portava alla conseguenza che l’esercizio di qualsiasi giurisdizione, in materie che toccassero gli atti del potere esecutivo, non potesse spettare ad altri organi che a quelli del potere esecutivo medesimo”<sup>30</sup>. Su queste basi, dai lavori preparatori della legge del 1889 emergerebbe con chiarezza la volontà del legislatore di conferire al Consiglio di Stato il “carattere di organo interno dell’esecutivo”<sup>31</sup>, al fine di non intaccare “il mito della giurisdizione

---

<sup>29</sup> S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 171. L’autore – aderendo ad una ricostruzione dichiaratamente minoritaria – sostenne che conferire ad organi amministrativi funzioni di giustizia contenziosa non implicava la necessità di una loro riqualificazione come giurisdizioni, in aderenza ai lavori preparatori e a ragioni sistematiche: “la IV Sezione assume carattere d’un semplice controllo amministrativo, che esercita con forme e garanzie giurisdizionali, ma che non è giurisdizionale esso stesso, perché più larga è la sua competenza e più efficaci le sue pronunce di quel che un vero giudizio non comporterebbe, perché non esclude l’azione dinanzi alle autorità giurisdizionali ordinarie e perché infine sembra che eserciti una funzione più fine e più elevata delle giurisdizionali, resa necessaria dai bisogni e dallo sviluppo degli Stati liberi”. Cfr. anche C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 151.

<sup>30</sup> V. E. ORLANDO, *L’ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 27-28: “il punto originario di partenza” di una siffatta prospettazione risiedeva nella definizione di interesse legittimo come mero interesse alla legalità in quanto “è interesse della stessa amministrazione di evitare l’ingiustizia o, peggio ancora l’illegalità degli atti dei propri funzionari” perché “un atto ingiusto può giovare ai governanti, ma nuoce sempre al Governo [...] e non può quindi concepirsi una bene ordinata amministrazione pubblica che non si premunisca contro le colpe, le violenze, gli abusi dei propri organi”.

<sup>31</sup> N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 582. Riferisce V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 411, il contenuto della relazione illustrativa alla legge 31 marzo 1889: “il nuovo istituto non è un tribunale giudiziario speciale o eccezionale, ma rimane nella sfera del potere esecutivo, da cui prende la materia e le persone che lo devono mettere in atto. È lo stesso potere esecutivo ordinato in modo da tutelare maggiormente gli interessi dei cittadini. Perciò, a differenza dell’antico contenzioso amministrativo, esclude ogni confusione di poteri costituzionali” rimanendo esclusivamente “un corpo deliberante che il potere esecutivo forma con elementi scelti nel suo seno, come a sindacatore dei suoi atti, e per mantenere la sua azione nei limiti di legalità e giustizia”.

*unica*<sup>32</sup>. Ritenendo che l'interesse legittimo fosse meramente strumentale al perseguimento dell'interesse pubblico alla legalità del provvedimento, la giustizia amministrativa fu intesa come *"un controllo, sia pure in via contenziosa, che l'amministrazione doveva fare a se stessa per il rispetto delle norme di diritto obiettivo in relazione agli interessi individuali"*<sup>33</sup>. In quest'ottica la compresenza del giudice amministrativo e del giudice civile non completa a tutto tondo *"l'edificio delle guarentigie"*<sup>34</sup>, nella misura in cui talune fattispecie sfuggono al controllo di legalità<sup>35</sup>. Il giudice amministrativo non può che essere un'emanazione – benché parziale ed indipendente – del potere dello Stato che esso si trova a giudicare. A differenza del giudice civile, il Consiglio di Stato (ed ogni altro plesso amministrativo speciale) *"non sempre"* può limitarsi ad applicare meccanicamente le norme di diritto obiettivo, ma – ad esempio *"nell'esercizio della competenza di annullamento per abuso di potere"* – si sostituisce in parte all'Amministrazione, cosicché *"l'indole dell'atto che pone fine a procedimento"* contiene una sentenza ma non è soltanto una sentenza, stabilendo *"una norma avente il requisito dell'imperiosità"* esecutiva del diritto pubblico subiettivo oggetto del giudizio<sup>36</sup>. Quella del giudice comune è una *"giurisdizione di mero diritto obiettivo"*, che presuppone l'azione di un diritto codificato. I vizi che compongono l'eccesso di potere, invece, impongono al giudice di eccedere i confini della tutela obiettiva di puro diritto, spingendosi a considerare il perseguimento in concreto dell'interesse amministrativo<sup>37</sup> e il corretto esercizio della discrezionalità,

---

<sup>32</sup> U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello stato liberale*, p. 481. V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 411.

<sup>33</sup> V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 411.

<sup>34</sup> L'espressione è di A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, p. 87.

<sup>35</sup> D'altronde, fu scritto *"gli organi legislativi e giudiziari sono già essi stessi delegati alla difesa degli interessi dei cittadini: sono i primi depositari delle istituzioni liberali e delle garanzie costituzionali: volersi guarentire per mezzo di una giurisdizione amministrativa contro illegalità o abusi ipotetici del potere legislativo o del giudiziario sarebbe un contraddire ... tutto lo spirito del nostro ordinamento, ma anche a quella legge sul contenzioso amministrativo"*; cfr. G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 243.

<sup>36</sup> S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, pag. 191.

<sup>37</sup> S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, pag. 393. Proprio per questo si dubitava che il giudice ordinario potesse sindacare incidentalmente la legittimità del provvedimento

invadendo *“un campo più largo di quello della legalità in senso formalmente rigoroso”*<sup>38</sup>. Anzi, la natura del Consiglio di Stato in quanto partecipe dell'apparato del potere esecutivo forniva la legittimazione necessaria per l'estensione del sindacato all'eccesso di potere come previsto dal t.u. n. 6166/1889<sup>39</sup>. Ed infatti, a fronte – ad esempio – della necessità di eseguire il giudicato (anche civile), poteva spettare solo al Consiglio di Stato sostituirsi all'amministrazione governativa per *“emanare quei provvedimenti, eventualmente anche discrezionali, che possono non soltanto dare esecuzione alla sentenza medesima, ma integrare le sue dichiarazioni e le sue condanne con il compimento o l'omissione di atti o fatti specifici, che la sentenza medesima non poteva disporre, senza eccedere i limiti della sua giurisdizione, ma il cui obbligo sia logicamente implicito nelle sue statuizioni”*<sup>40</sup>. In quest'ottica la competenza del Consiglio di Stato *“non è soltanto di legittimità, ma anche di merito”* e una simile prerogativa sarebbe del tutto incompatibile con la meccanica applicazione del diritto che compete ai tribunali comuni. Tanto in sede di annullamento quanto nelle altre competenze che la legge gli affida, il giudice amministrativo concorre all'esercizio del potere amministrativo sul quale si sia dispiegato il suo sindacato, potendo svolgere tale ruolo esclusivamente in forza della legittimazione che gli deriva dal suo essere *“autorità che fa parte della pubblica amministrazione”* che è convenuta in lite<sup>41</sup>.

È quindi l'ibridazione in sentenza della dimensione giudiziaria e di quella provvedimentale a rappresentare l'elemento qualificante che giustifica la specialità

---

amministrativo pregiudiziale alla tutela di un diritto soggettivo, oltre che per incompetenza e violazione di legge, anche per eccesso di potere.

<sup>38</sup> V. E. ORLANDO, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 37.

<sup>39</sup> V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 411.

<sup>40</sup> S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, pag. 393.

<sup>41</sup> S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, pag. 193. È noto che l'oggettivo carattere giurisdizionale della funzione espletata dal Consiglio di Stato condusse la Corte di Cassazione a riconoscere alle decisioni del Consiglio di Stato *“piena efficacia di cosa giudicata”*, ammettendo il gravame per incompetenza ed eccesso di potere a norma dell'art. 3 della legge 31 marzo 1877 e che un tale arresto avrebbe successivamente acquistato dignità positiva nel t.u. n. 638/1907. L'originaria organicità del Consiglio al potere esecutivo continuò tuttavia ad esprimersi tanto attraverso il perimetro di giurisdizione quanto nella struttura organizzativa. Cfr. V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 413.

istituzionale dei plessi di giustizia amministrativa e dimostra la necessità di un collegamento organico tra l'esecutivo e il plesso del giudice amministrativo, che solo in forza della partecipazione ad un medesimo potere dello Stato acquisisce la legittimazione necessaria ad incidere l'esercizio dell'attività amministrativa esorbitando i confini della violazione di legge e della competenza.

L'esistenza di atti parlamentari "*che non possono in alcun modo e per nessuna ragione differenziarsi, né per contenuto né per la forma, dagli atti compiuti dalle autorità amministrative propriamente dette*" non bastava a fondare la competenza del Consiglio di Stato, circoscritta ai soli atti già oggetto dei tribunali del contenzioso amministrativo<sup>42</sup>. Tali considerazioni non investivano naturalmente "*i negozi di diritto privato*", nei confronti dei quali "*la difesa giurisdizionale*" doveva considerarsi "*sempre ammissibile*"<sup>43</sup>, non avendo alcuna "*giustificazione teoretica*" il principio dell'insindacabilità degli *interna corporis*<sup>44</sup>.

Finanche nell'opera di Salandra – che, come si avrà modo di vedere, propugna l'immunità degli organi sovrani – l'assenza di un sindacato amministrativo di legittimità degli atti parlamentari non pregiudica la qualificazione di un appalto come "*atto di privata amministrazione ai sensi del Codice Civile*"<sup>45</sup>.

Le conclusioni del dibattito storico sulla sindacabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative rispecchiano due ascendenti culturale inespressi ma largamente condivisi dalla dottrina dell'epoca:

- l'azione processuale dell'interesse legittimo ha come scopo principale l'interesse "*obiettivo dell'ordinamento giuridico*" per legalità dell'azione

---

<sup>42</sup> S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 173; Cfr. anche Cons. St., decisione 12 agosto 1927, in *Foro It.*, 1928, III, p. 45.

<sup>43</sup> S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 174.

<sup>44</sup> S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 172. A favore dell'esistenza di una categoria di atti definibili come *interna corporis*, senza pregiudizio per le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ordinaria, cfr. C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, p. 151.

<sup>45</sup> A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, p. 804.

amministrativa<sup>46</sup> e, solo in via accessoria, la soddisfazione dell'interesse del ricorrente; ne consegue che il destinatario dell'azione amministrativa non può confidare in un'interpretazione estensiva delle proprie prerogative processuali, nella misura in cui il controllo operato dal giudice amministrativo non è complementare all'attività del giudice ordinario e non mira ad entrare in tutti i rapporti tra l'autorità e il cittadino per riempire in via residuale tutti i vuoti di tutela che sfuggono all'attività del giudice ordinario.

- la tipicità formale della tutela giudiziale contro l'esercizio del potere pubblico gli enti pubblici<sup>47</sup>, che – a differenza di quanto previsto per i diritti civili – esisteva nella misura in cui la legge lo prevedeva<sup>48</sup>.

Assodato che i provvedimenti di gestione del personale e degli appalti adottati dalle istituzioni costituzionali difettavano dell'elemento soggettivo prescritto dalla legge per la riconduzione al paradigma dell'atto amministrativo, taluni autori si spinsero anche a negarne la natura oggettivamente amministrativa<sup>49</sup>. Per Romano, ad esempio, l'elemento oggettivo dell'attività amministrativa risiede nella sua obiettiva finalizzazione al perseguimento dell'interesse pubblico prefisso dalla legge<sup>50</sup>. Gli atti di mera gestione degli apparati difettano di questo requisito e acquisiscono caratura amministrativa solo in via riflessa quando preordinati a consentire l'espletamento delle funzioni primarie di un'autorità amministrativa<sup>51</sup>. Altrimenti, in caso contrario la gestione patrimoniale di un soggetto pubblico resta pur sempre attività di diritto comune, assoggettata al sindacato ordinario nella misura "*in cui si faccia questione di un diritto civile*" a norma dell'art. 2 dell'allegato E alla legge n. 2248/1865<sup>52</sup>.

---

<sup>46</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 364.

<sup>47</sup> L.P. COMOGLIO, *Art. 24*, pag. 6.

<sup>48</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 372.

<sup>49</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 275.

<sup>50</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 275.

<sup>51</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 53-275.

<sup>52</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 392.

**2.2. Minoritaria l'interpretazione oggettiva o dinamica.** In via assolutamente minoritaria, l'interpretazione oggettiva<sup>53</sup> – che potremmo anche definire “dinamica” – sostenne la necessità di leggere nella perifrasi “corpo amministrativo deliberante” una clausola di apertura: nell'impossibilità di rendere un'univoca e aprioristica qualificazione soggettiva di organi che nella medesima composizione svolgono plurime funzioni concettualmente non assimilabili, la natura amministrativa, legislativa o giudiziaria del collegio andrebbe casisticamente intesa in relazione all'atto di volta in volta posto in essere. Ne consegue che uno stesso organo “può essere corpo legiferante e politico, può del pari, quando compie atti di natura amministrativa, essere un vero e proprio corpo amministrativo deliberante, come [...] può essere corpo giudiziario” nei casi previsti dalla legge<sup>54</sup>. Ne deriverebbe la piena facoltà per l'interessato di impugnare avanti al Consiglio di Stato un qualsiasi atto emesso dalla Camera o dal Senato che presenti i caratteri sostanziali del provvedimento amministrativo. Anche a fronte dell'astratta prospettabilità di una definizione di amministrazione pubblica in senso oggettivo, ci si poneva il problema dei criteri per distinguere l'atto di gestione dall'atto di pubblica amministrazione in senso proprio<sup>55</sup>.

**2.3. Gli atti amministrativi di autorità non amministrative nella giurisprudenza del Regno.** È nota come prima sperimentazione giurisprudenziale del tema in oggetto la pronuncia con cui nel 1898 il Consiglio di Stato rigettava l'impugnazione promossa nei confronti degli atti della procedura competitiva bandita dalla Camera dei Deputati per la progettazione dell'aula parlamentare nel Palazzo di Montecitorio<sup>56</sup>, sostenendo – con una formula piuttosto apodittica<sup>57</sup> – che “nell'atto impugnato manca il carattere dell'atto amministrativo a senso dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, non potendo

---

<sup>53</sup> G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, pag. 239.

<sup>54</sup> C. LESSONA, nota a Const. St. 9 settembre 1898, pag. 105.

<sup>55</sup> U. FORTI – C.M. IACCARINO, voce *Amministrazione pubblica*, pag. 561, ad esempio, considerano attività amministrativa l'attività discrezionale del potere pubblico per curare gli interessi pubblici che esso assume come fini.

<sup>56</sup> Cons. St., sent. 9 settembre 1898, in *Foro It.*, 1898, parte III, pag. 105.

<sup>57</sup> S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 169

*per nessun conto ravvisarsi un atto amministrativo nel deliberato della Camera dei deputati in comitato segreto del 7 luglio”.*

La massima – criticata per l’eccessiva approssimazione terminologica, in relazione al fatto che non sarebbe tanto il provvedimento, bensì l’organo deliberante, a non possedere la natura amministrativa richiesta dalla legge<sup>58</sup> - restringe la questione proprio ai limiti esterni alla giurisdizione della IV sezione del Consiglio di Stato<sup>59</sup>: non si affermava l’insindacabilità in assoluto degli atti amministrativi delle Camere, ma la loro “inidoneità relativa” ad essere sottoposti ai controlli interni al potere esecutivo<sup>60</sup>.

La sentenza va letta in combinato con il successivo arresto<sup>61</sup> con cui il medesimo plesso ribadiva il proprio precedentemente intendimento, precisando con maggiore dettaglio la definizione statica di “autorità amministrativa”, che doveva essere inferita dalle funzioni istituzionali “proprie” e principali dell’ente, non dall’esercizio di attività strumentali ad esse, quand’anche si trattasse di “atti che per il loro contenuto sono amministrativi in senso sostanziale”<sup>62</sup>. L’elemento dirimente era costituito dall’assenza di un rapporto organico dell’Amministrazione parlamentare con l’esecutivo, a fronte della quale non appariva in alcun modo giustificabile l’estensione di un controllo di legittimità affidato ad un organo di diretta emanazione governativa.

---

<sup>58</sup> C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 150; V.E. ORLANDO, *L’ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 272.

<sup>59</sup> M. SFARZO, *L’evoluzione dell’istituto dell’autodichia*, pag. 26.

<sup>60</sup> M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l’autonomia contabile e la giustizia domestica*, pag. 64.

<sup>61</sup> Cons. St., sent. 12 agosto 1927, n. 490, *Il Foro Amministrativo*, 1927, pag. 455. Decidendo il ricorso di un dipendente contro la Camera dei Deputati, il Consiglio di Stato affermava che la disciplina della giurisdizione esclusiva in materia di pubblico impiego, andava letta in combinato disposto con l’art. 26 della legge 26 giugno 1924, n. 1054, estendendo la cognizione del giudice amministrativo al gravame dei soli atti adottati per la regolazione dei rapporti di lavoro dalle medesime autorità amministrative che potevano essere convenute attraverso il ricorso per l’annullamento.

<sup>62</sup> *Idem*.

Nonostante qualche rarissimo precedente difforme del Consiglio di Stato<sup>63</sup>, la giurisprudenza rimase coerente all'impostazione soggettiva condivisa dalla dottrina maggioritaria<sup>64</sup>.

**2.4. Quale il ruolo dei principi di autonomia ed indipendenza?** Nell'ambito dell'ampia condivisione delle conclusioni in rassegna, rimase piuttosto marginale la concettualizzazione di un'insindacabilità aprioristica dell'atto amministrativo adottato dagli apparati serventi delle istituzioni costituzionali correlata all'esigenza di autonomia ed indipendenza nell'espletamento delle funzioni. La frequente allegazione, anche in sede giurisprudenziale, del principio di autonomia dell'amministrazione parlamentare è prevalentemente intesa nel senso della non riconducibilità all'apparato organico del governo.

L' "*assoluta autonomia ed indipendenza*" delle istituzioni costituzionali è in Romano del tutto disgiunta dal regime di sindacabilità delle decisioni gestionali in sede giurisdizionale. L'aggettivo "*sovrano*" riferito ad un organo dello Stato "*non deve intendersi nel senso che egli sia superiore al diritto e alla giustizia [...] che non abbia doveri giuridici, che non sia suddito dello Stato*"<sup>65</sup>, al punto che nemmeno l'espressa codificazione del principio di inviolabilità del Re può travalicare l'ambito delle immunità personali. Anche in vigore dell'art. 68 dello Statuto, perciò, le "*regole giuridiche che si riferiscono all'ufficio regio*" devono consentire che "*gli atti del Re, obiettivamente considerati, siano suscettibili di controlli politici, giurisdizionali e amministrativi*"<sup>66</sup>. Per questo, anche "*l'insindacabilità da parte di controlli esterni degli atti interni delle Camere, non dipende già da un valore assoluto legislativo*" ma "*dal fatto [...] che si tratta di manifestazioni di volontà giuridicamente irrilevanti, rispetto a quella sfera del diritto alla cui difesa i controlli ordinari sono preposti*"<sup>67</sup>. Nella riflessione dell'autore, infatti, la disciplina interna resta priva di rilevanza

---

<sup>63</sup> Per una sintetica rassegna, cfr. G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 234.

<sup>64</sup> Cassazione, sent. 3 febbraio 1917, in *Giurispr. Amm.*, VII, 1917, pag. 240

<sup>65</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 121.

<sup>66</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 121.

<sup>67</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 218.

giuridica, potendo tutt'al più considerarsi dettagliatamente dichiarativa di una prassi gestionale – non amministrativa<sup>68</sup> – in coerenza (non in deroga) al diritto comune. In questo senso, anche in presenza di un rapporto giuridico intercorrente con l'istituzione rappresentativa, *“l'interprete che ricerca la norma regolatrice di un qualsiasi rapporto di diritto pubblico, dovrà ricercarla, a prescindere dalle consuetudini, nelle leggi vere e proprie, che vi si riferiscono o direttamente o per forza di analogia; in mancanza di esse la rintraccerà nei detti principi generali, ma i regolamenti delle Camere, almeno come tali e tranne che nel senso di cui sarà detto più avanti, non potranno essere presi in considerazione”*<sup>69</sup>. Ne consegue che la tutela dei lavoratori va parametrata in relazione all'attitudine dei singoli provvedimenti a produrre effetti rilevanti per il diritto civile: *“se un impiegato della Camera si ritiene leso da un provvedimento che, sebbene conforme ad una disposizione regolamentare, è contrario a qualche principio di diritto, egli potrà provvedersi dinanzi i tribunali, che ristabiliranno essi la giusta interpretazione di tale principio, senza tener conto di quella contenuta nella prima”*<sup>70</sup>.

Le tesi che storicamente hanno con maggiore forza enfatizzato i concetti di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali presupposero che, a differenza della tutela giurisdizionale del diritto soggettivo, l'azione dell'interesse legittimo avrebbe implicato un sindacato sull'esercizio del potere autoritativo recante un maggior pregiudizio alle attribuzioni costituzionali. Si sostenne infatti che le Camere, godendo di assoluta discrezionalità nell'organizzare i propri apparati, avrebbero subito un evidente pregiudizio all'autonomia e al prestigio ove costrette a rendere conto delle decisioni assunte avanti ad un Consesso esterno<sup>71</sup>. Per questo, tutti gli atti che trovavano base giuridica nei *“Regolamenti interni a ciascuna Assemblea, della cui osservanza, creazione e modificazione devono essere giudici esclusivi, rispettivamente,*

---

<sup>68</sup> Nel pensiero dell'autore solo la legge può allocare la funzione amministrativa e conferire ad essa i poteri autoritativi. Ciò non potrebbe avvenire ad opera dei regolamenti parlamentari, che non fanno parte del diritto obiettivo, per quanto emulativi dei contenuti e delle forme della legislazione amministrativa. S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 243.

<sup>69</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 243

<sup>70</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253.

<sup>71</sup> C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 153.

la Camera e il Senato, quando non si voglia menomare di questi la necessaria indipendenza”<sup>72</sup>. In questo senso, la limitazione formale dell’art. 26 della legge 1054/1924 ben rispondeva alla necessità di circondare l’esercizio del potere amministrativo con un cordone di “insindacabilità da parte di controlli esterni”, che “copre gli interna corporis delle Assemblee stesse non soltanto quando essi servono di preparazione all’attività legislativa, ma si estende a tutto quanto è necessario all’esercizio delle funzioni”, ivi comprese le decisioni che comunque si ripercuotano sull’organizzazione degli uffici o l’impiego delle risorse finanziarie<sup>73</sup>.

Ciò significa accettare che, in sede di esercizio del potere autoritativo, l’insindacabilità assoluta dell’attività di amministrazione interna finisca per rendere inoppugnabili anche atti che non corrispondono ad equità e giustizia<sup>74</sup>, tuttavia “una siffatta eventualità potrebbe realizzarsi se non nei riguardi del personale che presta l’opera propria a questi enti pubblici, poiché di fronte ai terzi l’azione che le Amministrazioni interne delle due Camere possono spiegare, è così limitata che mal si concepisce un caso concreto di lesione di interesse [...] la quale non sia al tempo stesso lesione di un diritto vero e proprio”<sup>75</sup>. Nel merito, la riflessione finisce per non sortire un esito sensibilmente differente dalle tesi di chi – trattando i provvedimenti di gestione economica ed amministrativa delle Camere come atti di diritto comune - ipotizzava un ampio regime di sindacato dichiarativo ed incidentale (mai costitutivo) del giudice ordinario, del tutto analogo a quello consentito “ai soli effetti dell’atto in relazione all’oggetto dedotto nel giudizio” dall’art 4 dell’allegato E sull’attività dell’esecutivo<sup>76</sup>.

È pur vero – si scrisse – che a ciascuna Camera venne riconosciuto “il diritto esclusivo d’interpretare e dichiarare in ogni caso dubbio l’estensione e i limiti delle sue

---

<sup>72</sup> C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 153.

<sup>73</sup> C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 150.

<sup>74</sup> C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 166.

<sup>75</sup> C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 167.

<sup>76</sup> S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, pag. 38; *Idem*, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253.

*stesse attribuzioni e guarentigie*<sup>77</sup>, ma ciò solo in quanto siffatte prerogative possedessero base giuridica regolamentare e con il limite di non poter “*disconoscere lo Statuto e le leggi*”, con particolare riguardo al divieto di pregiudicare le attribuzioni spettanti ad altri organi dello Stato: “*le interpretazioni date da un voto della Camera ad un articolo dello Statuto non hanno autorità di legge, e non possono quindi vincolare l'indipendenza d'azione né limitare la giurisdizione dell'autorità giudiziaria. Nessuna eccezione di parte può essere capace per sé sola di arrestare la giurisdizione d'un magistrato senza che questi abbia ad esaminare e decidere se la declinatoria di foro si presenti realmente fondata*”<sup>78</sup>.

I riscontri dottrinali trovava conforto nella prudenza delle Corti nell'addurre il principio di autonomia e non ingerenza in funzione risolutiva delle controversie instaurate contro le istituzioni costituzionali. D'altronde “*l'ampia facoltà discrezionale nell'organizzare il funzionamento dei propri servizi mediante quelle norme regolamentari che le Camere sono autorizzate ad emanare*” non si traduce in un'immunità soggettiva ed aprioristica<sup>79</sup>. Sostenere che non pertiene alle attribuzioni dell'autorità giudiziaria la riscrittura delle disposizioni del regolamento parlamentare nel senso auspicato dal ricorrente<sup>80</sup> non significa postulare la non giustiziabilità dei rapporti obbligatori stipulati dalla Camera<sup>81</sup>. La semplificazione con cui sono state trattate le massime giurisprudenziali in rassegna ha finito per imputare alla tradizione un apparato concettuale parzialmente riprodotto dei principi all'epoca condivisi,

---

<sup>77</sup> F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, pag. 250.

<sup>78</sup> Con riferimento alla sentenza della Corte di Cassazione del 14 febbraio 1895 (caso Prampolini), F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, pag. 251.

<sup>79</sup> Trib. Roma, sent. 19 giugno 1925, in *Foro It.*, 1925, parte I, pag. 953.

<sup>80</sup> Trib. Roma, sent. 19 giugno 1925, in *Foro It.*, 1925, parte I, pag. 953, secondo cui a fronte dell'esercizio del potere pubblico il ricorrente avrebbe dovuto dedurre in giudizio la violazione di un diritto pubblico subiettivo, rimanendo del tutto priva di base giuridica la pretesa di sindacare giurisdizionalmente la discrezionalità normativa del Parlamento con istanza al Tribunale di introdurre un trattamento pensionistico più favorevole, in deroga al disposto dei regolamenti parlamentari.

<sup>81</sup> Come invece R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 107.

finendo per trascurare elementi di rilievo come la pacifica qualificazione giurisprudenziale dei regolamenti parlamentari tra gli atti aventi forza di legge<sup>82</sup>.

Quand'anche in presenza di una concezione forte ed onnicomprensiva dell'autonomia, l'elemento di discriminazione era costituito dall'assoggettamento del singolo rapporto azionato al diritto pubblico o privato.

**2.5. Ripensamenti successivi al 1948.** La Costituzione non prende espressamente posizione a favore di una specifica definizione di atto amministrativo.

L'art. 113, comma 1, precisa che la tutela giurisdizionale degli interessi legittimi è garantita contro gli atti della pubblica amministrazione<sup>83</sup>, concetto che sarebbe sott'inteso nel successivo comma 2. Sulla scorta di tale riscontro positivo, taluni interpreti hanno letto un'esplicita conferma dell'elemento formale dell'attività amministrativa, che porterebbe ad escludere dal novero degli atti amministrativi *"tutti gli atti posti in essere da autorità non inquadrati nell'organizzazione della p.a."*, tra cui quelli facenti capo ad un organo giurisdizionale o legislativo<sup>84</sup>. Si sostenne, d'altronde, che lo stesso art. 100 Cost. qualificava il Consiglio di Stato tra gli organi istituiti in seno al potere esecutivo<sup>85</sup> e l'art. 103, comma 1, Cost. ne perimetrava tassativamente la giurisdizione generale di legittimità *"per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione"*<sup>86</sup>. Stando a questa possibile impostazione, l'art. 113 avrebbe fornito dignità costituzionale alla prescrizione dell'art. 26 del r.d. 1054/2924, allo scopo *"non già di ribadire il principio della generalità della difesa giurisdizionale dei diritti e interessi, ma al contrario di limitarla precludendo alla legge ordinaria di*

---

<sup>82</sup> Trib. Roma, sent. 19 giugno 1925, in *Foro It.*, 1925, parte I, pag. 953.

<sup>83</sup> R. VILLATA – M. RAMAJOLI, *Estratto da Il provvedimento amministrativo*, pag. 7.

<sup>84</sup> P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, vol. 2, pag. 4.

<sup>85</sup> A. M. SANDULLI, *Atti del Consiglio Superiore della Magistratura e sindacato giurisdizionale*, pag. 251. In contrasto con l'opinione maggioritaria, secondo cui il lemma "giustizia nell'amministrazione" deve intendersi riferito non all'esercizio delle funzioni giurisdizionali di cui al successivo art. 103, ma all'attività consultiva di competenza del Consiglio di Stato nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica (cfr. M. DE ROSA – B. G. MATTARELLA, *Art. 100*, pag. 1944).

<sup>86</sup> A. M. SANDULLI, *Atti del Consiglio Superiore della Magistratura e sindacato giurisdizionale*, pag. 252.

*estendere la competenza degli organi di giustizia amministrativa oltre*” il limite delle autorità organicamente riconducibili alla pubblica amministrazione<sup>87</sup>.

Per altro verso è la stessa Costituzione a prevedere che *“l’attività amministrativa venga esercitata da organi cui istituzionalmente essa non competerebbe”*, estendendo i principi di legalità, buon andamento ed imparzialità ai *“pubblici uffici”* in generale (art. 97), a prescindere dal loro preciso inquadramento nell’ambito della *“crescita [...] tumultuosa di centri di interessi più o meno autonomamente gestiti”, potenzialmente espressivi di indirizzi politici anche non in sintonia con quello del governo dello Stato”*<sup>88</sup>. In questo contesto – secondo altri – la funzione dell’art. 113 andrebbe specificamente individuata proprio necessità di *“integrare il principio generale della difesa in giudizio, con riferimento agli atti sostanzialmente amministrativi delle pubbliche autorità”* e ai *“corpi che mancano della qualifica di pubblica amministrazione”*<sup>89</sup>.

In questa fase, l’ambiguità di ordine positivo e la diversità dei paradigmi dogmatici di riferimento producono una evidente divaricazione tra le dottrine del diritto amministrativo – che rimangono prevalentemente adesive all’ermeneutica pre-costituzionale<sup>90</sup> – e gli studiosi del diritto costituzionale, più propensi a sostenere la funzione onnicomprensiva degli artt. 24 e 113 e la necessità di reinterpretazione della disciplina di legge<sup>91</sup>.

L’avvento della Repubblica non disgrega *ipso iure* l’impianto concettuale che dalla separazione dei poteri fondamentali dello Stato derivava anche una netta separazione organica delle istituzioni cui essi erano distintamente conferiti. È subito chiaro che nell’equilibrio istituzionale disegnato dalla Costituzione l’esercizio dei poteri dello Stato può essere ripartito tra gli organi in modo composito, cosicché ciascuno di essi è identificabile attraverso il conferimento di una funzione principale,

---

<sup>87</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, pag. 1227.

<sup>88</sup> E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, pag. 3.

<sup>89</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, pag. 1227.

<sup>90</sup> M. NIGRO, *Giustizia amministrativa*, pag. 229.

<sup>91</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 1227.

ma ciò non esclude che al contempo eserciti (o concorra ad esercitare) funzioni pubbliche di natura diversa<sup>92</sup>. Anzi, talvolta può essere concretamente problematico finanche individuare una funzione principale, com'è il caso del Presidente della Repubblica che *“partecipa, per quanto in modo non uniforme, dell'azione di tutti i poteri dello Stato”*<sup>93</sup>.

Nel segno della continuità, a partire dagli anni '50, riscosse ampio consenso dottrinale la c.d. teoria sostanziale-formale, secondo cui – riprendendo un orientamento dottrinale tanto autorevole quanto risalente<sup>94</sup> – poteva definirsi *“atto amministrativo in senso proprio”* quello promanante da un'autorità espressione del potere esecutivo (c.d. elemento soggettivo) nel perseguimento degli interessi pubblici specificamente affidati alla cura dell'amministrazione (c.d. elemento oggettivo)<sup>95</sup>. Pragmaticamente, la teoria sostanziale-formale assicura quindi *“l'esclusione dal novero degli atti di pubblica amministrazione tutte quelle manifestazioni dei pubblici poteri che, pur dirette alla cura e conservazione di interessi pubblici specifici e concreti e, dunque, oggettivamente amministrative, tali però non sono sotto il profilo soggettivo, perché appunto non imputabili ad organi incardinati nell'organizzazione della pubblica amministrazione considerata nel suo significato primordiale ed ontologico”*<sup>96</sup>.

L'orientamento imperante è ben rappresentato nella voce enciclopedica<sup>97</sup> e, nonostante frequenti interpretazioni in senso contrario<sup>98</sup>, si trattava di una ricostruzione solidamente conservatrice. Al fine di assicurarne la coerenza, ad

---

<sup>92</sup> A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, pag. 12. Senonché, nonostante tale premessa, è lo stesso Sandulli a mutare le conclusioni già precedentemente invalse in riferimento alla natura giuridica della Real Casa, richiamando i precedenti dottrinali di spiccata connotazione statica elaborati nello Stato fascista, cfr. A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, pag. 247.

<sup>93</sup> A.M. SANDULLI, *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, pag. 226.

<sup>94</sup> A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, pag. 802.

<sup>95</sup> M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, pag. 161.

<sup>96</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 2.

<sup>97</sup> M.S. GIANNINI, voce *“Atto amministrativo”*, pag. 172; O. RANELLETTI – A. AMORTH, voce *Atti amministrativi*, p. 1487.

<sup>98</sup> N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 577.

esempio, il Giannini allontana dall'ambito di applicazione della teoria sostanziale-formale tutte le fattispecie che – alla prova dei fatti – ne mettevano in crisi la capacità classificatoria, escludendone uno per uno la natura materialmente amministrativa (motivo per cui diveniva irrilevante analizzarne la provenienza da soggetti amministrativi deliberanti o meno). Le varie fattispecie problematiche legate agli atti delle assemblee parlamentari e all'attività non giurisdizionale delle magistrature “o sono atti neutri, o sono atti di diritto comune, o sono atti del processo (non di giurisdizione), o infine atti atipici del potere giudiziario”<sup>99</sup>. Certo, “essi possono avere contenuto amministrativo, nel senso di cura concreta di interessi, ma non sono atti amministrativi, perché non aventi, in diritto positivo, i caratteri di questi”<sup>100</sup>. Si trattava, in fondo, di una valutazione contingente e relativistica, in quanto la natura amministrativa di ciascuno di questi atti – si disse – veniva esclusa a priori dalla disciplina speciale che singolarmente li regola. Ciò tuttavia non escludeva che, in via teorica ed eventuale, che “norme positive potrebbero, in teoria, attribuire ad organi di poteri non amministrativi – in particolare del potere giudiziario – funzioni anomale che si estrinsechino in atti amministrativi ma sinora tutti i casi nei quali tale ipotesi è stata avanzata non sembrano pertinenti”<sup>101</sup>.

Invero – con particolare riferimento alla tematica in discorso – per definire atti di diritto comune quelli posti in essere nell'ambito dell'attività di gestione del personale e le altre procedure di amministrazione<sup>102</sup> degli organi costituzionali, Giannini è costretto a rievocare l'antica tesi della natura privata degli apparati degli organi costituzionali<sup>103</sup>. Sennonché, nonostante autorevoli ascendenti<sup>104</sup>, la tesi secondo cui gli apparati burocratici delle Camere e della Presidenza della Repubblica costituivano “organizzazioni private” – la cui “attività relativa non si imputa allo Stato

---

<sup>99</sup> M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, pag. 172.

<sup>100</sup> M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, pag. 172.

<sup>101</sup> M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, pag. 172.

<sup>102</sup> M.S. GIANNINI, voce *Atto amministrativo*, pag. 171. Per analogia definizione M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 143; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253.

<sup>103</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1970), p. 74.

<sup>104</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, pag. 427.

*ma all'organo direttamente e non è quindi qualificabile né come amministrativa né in altro modo*<sup>105</sup> – era stata tradizionalmente recessiva sin dalla sua concettualizzazione ai primi del '900 ed era già stata progressivamente marginalizzata, non solo per lo scarso credito in letteratura, ma soprattutto per la radicale opposizione della giurisprudenza<sup>106</sup>.

Senonché – può essere sin d'ora anticipato – contrariamente alla lettura del Sandulli, la natura privata degli organi costituzionali non escludeva la tutela giurisdizionale. Anzi, proprio la qualificazione come *“rapporto contrattuale”* di diritto civile di quello intercorrente – ad esempio – tra la casa reale e i suoi impiegati implicava la loro sottoposizione alla *“giurisdizione ordinaria come per ogni locazione d'opera”*<sup>107</sup>. Alle medesime conclusioni – benché partendo da posizioni diametralmente opposte – giungono coloro che negano la natura giuridica del diritto parlamentare, sussumendo i regolamenti tra gli strumenti della dialettica politica (c.d. atto di indirizzo politico a titolarità indeterminata). Se il regolamento non assurge al rango di fonte del diritto esso non può precostituire la base giuridica per l'esercizio di un potere autoritativo a norma degli artt. 23 e 97 Cost.: *“di conseguenza gli atti relativi al personale non potrebbero che considerarsi emanati nell'esercizio di una capacità di diritto privato e sarebbero perciò invalidabili dal giudice ordinario, ove contrastanti con le regole del diritto civile”*<sup>108</sup>. La disciplina interna in materia di organizzazione del lavoro e poteri datoriali potrebbe acquisire una rilevanza giuridica esclusivamente se recepita in via negoziale *“al pari di un normale contratto collettivo”*<sup>109</sup>.

Per altro verso, la qualificazione dei rapporti di lavoro con il Parlamento tra i negozi civili era stata propugnata da coloro che sostenevano la natura non giuridica del diritto parlamentare. In quest'ottica, solo la legge avrebbe potuto validamente

---

<sup>105</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1970), p. 75.

<sup>106</sup> C. D'ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, p. 117, con riferimento tanto alle pronunce del Consiglio di Stato e della Corte di Cassazione sulla qualificazione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, quanto alla nota sentenza n. 129/1981 della Corte costituzionale.

<sup>107</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, pag. 429.

<sup>108</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 142.

<sup>109</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 143.

allocare la funzione amministrativa garantendone l'esercizio in conformità al principio di legalità: il fatto che i regolamenti parlamentari fossero improntati al mimetismo della disciplina amministrativa non mutava la natura dell'attività espletata, ma si limitava a procedimentalizzare le modalità interne di elaborazione della volontà negoziale<sup>110</sup>. In questo senso il diritto parlamentare risentiva di una "giuridicità debole" sul versante esterno, conseguente al fatto che con la disciplina regolamentare la Camera si limitava a pattuire una regola interna ed "autolegittimata" dall'accordo dei partecipanti per la conclusione dei propri affari<sup>111</sup>, al pari dei limiti che ogni privato si auto-pone per la gestione delle proprie sostanze, che non si riflettono sulle posizioni e le aspettative giuridiche dei terzi. Le codificazioni interne acquisivano pertanto rilevanza esclusivamente nella misura in cui avrebbero potuto sancire soluzioni gestorie contrarie a quanto previsto dall'ordinamento generale e, conseguentemente, illecite<sup>112</sup>.

In sintesi, il fattore di continuità della prospettiva sostanziale-formale risiede, con tutta evidenza, nell'assunto che – pur avendo scorporato gli elementi genetici dell'atto amministrativo – essa continua a propugnare "*l'identificazione della funzione con l'organo*", finendo per accreditare la "*sussunzione del concetto di atto di pubblica amministrazione nel non omologo concetto di atto della pubblica amministrazione*"<sup>113</sup>. D'altronde, secondo Giannini, la teoria sostanziale-formale non è messa in crisi dalla configurabilità di atti amministrativi di autorità non amministrative in quanto non esisterebbero nel diritto positivo fattispecie di atti materialmente amministrativi che possano essere imputati ad un corpo amministrativo deliberante. All'infuori dei c.d. atti amministrativi in senso stretto, infatti, mancherebbe un elemento giuridico

---

<sup>110</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253. V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 14.

<sup>111</sup> V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 14

<sup>112</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253.

<sup>113</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 2. Erroneamente è stata talvolta ascritta alla teoria sostanziale-formale una *ratio inclusiva* (cfr. N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 579) mentre la compresenza di due criteri non alternativi mira a restringere il novero degli atti sindacabili.

unificante che consenta di trarre delle implicazioni pragmatiche dalla categoria dei c.d. “atti amministrativi in senso largo”<sup>114</sup>.

La dottrina che esclude la natura amministrativa degli organi in discorso è stata tradizionalmente ripartita in due correnti di pensiero<sup>115</sup>: coloro che escludono che gli apparati serventi degli organi costituzionali possano essere considerati organi dello Stato e coloro che ammettono che gli apparati degli organi costituzionali fanno parte, così come gli stessi organi costituzionali, dello Stato-persona complessivamente considerato, rimanendo semplicemente estranei all’organizzazione del potere esecutivo<sup>116</sup>. Non è questa la sede, tuttavia, per ripercorrere analiticamente lo sviluppo di un simile dibattito in quanto – nonostante le molteplici sfumature – tendenzialmente coerente con l’impostazione classica della teoria sostanziale-formale.

Dal punto di vista pratico, l’ermeneutica dell’art. 22 alla luce della teoria sostanziale-formale offriva una sponda di continuità della giustizia amministrativa repubblicana all’impostazione ottocentesca, presidiando la funzione servente della tutela processuale alle categorie concettuali del diritto amministrativo sostanziale<sup>117</sup>.

Siffatte impostazioni condividevano infatti un postulato, una “regola del gioco” secondo cui non spettava al diritto processuale e all’apparato delle tutele di scardinare la dogmatica definitoria del diritto amministrativo sostanziale, che tanta fatica aveva fatto per emanciparsi sul finire del secolo. L’autonomia del diritto amministrativo sostanziale rappresentava infatti una garanzia per la divisione dei poteri e la libertà dell’amministrazione necessaria alla tutela dell’interesse pubblico.

Nella letteratura della metà del ‘900 il ragionamento processuale è pressoché assente: è la definizione e concettualizzazione sostanziale dell’attività e dell’organizzazione amministrativa a definire spazi, modalità e limiti del sindacato,

---

<sup>114</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1993), p. 47.

<sup>115</sup> C. D’ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, p. 123.

<sup>116</sup> C. D’ORTA, *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, p. 124.

<sup>117</sup> Per una ricognizione in ordine alla generale condivisione della teoria sostanziale-formale in epoca repubblicana F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 684.

non viceversa; in nessun caso la dottrina ritiene di poter intraprendere il percorso ermeneutico opposto, reinterprestando le categorie definitorie alla luce dell'esigenza di tutela giurisdizionale di omologhe posizioni d'interesse.

### 2.6. Atti amministrativi di autorità non amministrative e l'art. 24 Cost.

Si è precedentemente riassunto come – lungi dal consentire una rottura netta del consolidato ermeneutico preesistente – anche le potenzialità innovative dell'art. 24 furono oggetto di un graduale “disgelo costituzionale”, cui fu d'impulso l'intervento sistematico della Corte costituzionale<sup>118</sup>.

Sin dalle prime sortite sul tema, infatti, la Consulta procedette ad una lettura in combinato disposto del diritto di accesso alla giustizia con il principio di uguaglianza, sottolineando che *“negli artt. 24, primo comma, e 113 della Costituzione, [...] l'uso delle parole tutti e sempre ha chiaramente lo scopo di ribadire la uguaglianza di diritto e di fatto di tutti i cittadini per quanto concerne la possibilità di richiedere e di ottenere la tutela giurisdizionale, sia nei confronti di altri privati, sia in quelli dello Stato e di enti pubblici minori”*<sup>119</sup>. La Corte individua *“nel principio di uguaglianza il fattore primario di concretizzazione delle garanzie di tutela giudiziaria”*<sup>120</sup> e, in riferimento alla legittimazione passiva delle autorità pubbliche, l'articolato costituzionale travolge *“qualsiasi esclusione della tutela giurisdizionale, soggettiva od oggettiva, e qualsiasi limitazione che ne renda impossibile o difficile l'esercizio da parte di uno qualunque degli interessati”*<sup>121</sup>. Ne deriva che – a prescindere dalle ambiguità definitorie – rispetto a posizioni giuridiche soggettive sostanzialmente identiche il sindacato giurisdizionale può essere differentemente modulato, ma non può essere discrezionalmente escluso dal legislatore ordinario<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> L.P. COMOGLIO, *Art. 24*, pag. 9.

<sup>119</sup> Corte cost., sent. n. 21/1961.

<sup>120</sup> L.P. COMOGLIO, *Art. 24*, pag. 26.

<sup>121</sup> Corte cost. sent. n. 48/1968.

<sup>122</sup> L.P. COMOGLIO, *Art. 24*, pag. 16. Per un'esemplificazione applicativa – benché molto sintetica – Corte cost. sent. n. 38/1972.

La rilevanza ordinamentale del principio è stata concordemente sottolineata da giurisprudenza e dottrina<sup>123</sup>, affermando che *“al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi ad un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale”*<sup>124</sup>, dovendosi ricondurre il diritto di accesso alla giustizia ai *“principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l’assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio”*<sup>125</sup>. In applicazione del combinato disposto con l’art. 113, comma 2, Cost. (*“la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti”*), l’accesso al giudice (precostituito secondo i dettami di cui all’art. 111 Cost.) non può essere pregiudicato dalla costruzione di un archetipo processuale di tipo impugnatorio, che sottragga un atto produttivo di effetti giuridici al controllo dell’autorità giudiziaria.

L’art. 24 marca un superamento delle ambiguità definitorie nella misura in cui – a prescindere dalla latitudine del concetto di autorità amministrativa – focalizza sulla *“titolarità di una situazione giuridica soggettiva di carattere sostanziale”* il *“presupposto indissolubile per l’esercizio del diritto”* alla sua tutelabilità nel processo<sup>126</sup>. Fino all’entrata in vigore della Costituzione l’art. 26 della legge n. 1054/1924 imponeva che fossero le categorie del diritto amministrativo sostanziale a determinare – attraverso la definizione di autorità amministrativa – la latitudine del diritto di accesso alla giustizia; il combinato disposto degli artt. 3, 24 e 113 Cost. inverte i termini del ragionamento: è l’esistenza di un interesse legittimo ricorribile a determinare quali corpi deliberanti vadano sussunti – per via di interpretazione conforme – tra le autorità amministrative aventi capacità processuale passiva avanti al giudice amministrativo. Nella misura in cui l’esistenza di un interesse legittimo

---

<sup>123</sup> A. OSTI, *Teoria e pratica dell’access to justice*, pag. 27

<sup>124</sup> Corte cost., sent. n. 18/1982.

<sup>125</sup> Corte cost., sent. n. 26/1999, nella sintesi di A. OSTI, *Teoria e pratica dell’access to justice*, pag. 27.

<sup>126</sup> A. POLICE, Art. 24, pag. 503.

*“implica la possibilità di farlo valere dinanzi all’autorità giudiziaria, con i mezzi offerti in generale dall’ordinamento giuridico”<sup>127</sup>, l’azione nei confronti del potere pubblico è costretta ad emanciparsi da quel principio di tipicità che ne aveva fino ad allora caratterizzato il funzionamento: il processo è tenuto a strutturarsi in modo da “assicurare la massima estensione soggettiva ed oggettiva all’accesso alle corti per la tutela di qualsiasi diritto soggettivo o interesse legittimo nella competente sede giurisdizionale”<sup>128</sup>.*

Le conclusioni giurisprudenziali in rassegna finiscono per accreditare la necessità che, sulla scorta del principio di uguaglianza nel godimento dell’accesso alla giustizia, venga capovolto il rapporto di pregiudizialità tra le categorie del diritto amministrativo e i presupposti dell’azione, determinando l’irrelevanza di una nozione in senso soggettivo pubblica amministrazione, succube ormai della propria proiezione processuale. La norma offre copertura costituzionale alla transizione in corso *“da una teorizzazione della giurisdizione amministrativa come giurisdizione di diritto oggettivo a quella della giurisdizione soggettiva”<sup>129</sup>*. A fronte di un apparato di tutele nato per garantire l’interesse pubblico alla legalità dell’azione amministrativa, l’interesse privato del cittadino era stato considerato a lungo meramente strumentale: solo l’autorità giudiziaria ordinaria aveva la funzione di consentire piena e concreta realizzazione alla pretesa di chi agiva in giudizio per la manutenzione un proprio diritto soggettivo, mentre l’azione del privato nei confronti dell’esercizio del potere amministrativo era giustificabile nella misura in cui risultava utile ad accertare l’incompetenza, la violazione di legge o l’eccesso di potere da parte dell’organo procedente<sup>130</sup>. La codificazione dell’art. 24 Cost. tolse ogni dubbio in ordine alla natura sostanziale dell’interesse legittimo<sup>131</sup>, la cui azione è strumentale – e disponibile – al privato per la protezione della propria sfera di interessi. Cambia perciò

---

<sup>127</sup> Corte cost. sent. n. 70/1971.

<sup>128</sup> L.P. COMOGLIO, *Art. 24*, pag. 14.

<sup>129</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 13.

<sup>130</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 12.

<sup>131</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 19.

il punto di vista: il concetto di autorità amministrativa finisce per aggregare in via residuale tutte le manifestazioni autoritative di un potere pubblico che non abbiano natura giudiziaria o legislativa, nella misura in cui la configurazione di un interesse legittimo è sufficiente a fondare la giurisdizione del giudice amministrativo.

Il mutamento di prospettiva finisce per trasformare anche il significato di “funzione amministrativa” in senso materiale. Era infatti tradizionalmente invalsa la definizione secondo cui il fattore caratterizzante del potere esecutivo era costituito dall’ *“esercizio di una funzione diretta a realizzare in modo immediato un pubblico interesse di conservazione o di progresso”*<sup>132</sup>. Sulla base di una simile convinzione, numerosi commentatori avevano escluso che atti prettamente organizzativi dei pubblici uffici (ad esempio la selezione del personale o l’acquisto di beni e servizi) possedessero una natura amministrativa intrinseca, che derivava loro in via meramente riflessa per il fatto di essere strumentali all’esercizio della funzione amministrativa tipica affidata all’ente procedente<sup>133</sup>. Al contrario, nell’ottica di un’interpretazione costituzionalmente orientata, è funzione amministrativa qualsiasi attività dei pubblici uffici che genera interessi legittimi, a prescindere se mirata al perseguimento delle finalità istituzionali dell’ente o all’approvvigionamento, gestione ed organizzazione delle risorse strumentali ed umane.

La teoria sostanziale-formale finì per cedere parte della propria rilevanza applicativa: non potendo limitare la giustiziabilità degli interessi legittimi a fronte di provvedimenti esercizio del potere pubblico da autorità non formalmente amministrative, solo l’assenza dell’elemento materiale del provvedimento poteva

---

<sup>132</sup> N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 579.

<sup>133</sup> Cfr. L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 33, secondo cui in senso proprio *“l’atto amministrativo è il mezzo mediante il quale si raggiungono i fini della pubblica amministrazione e questi fini, a non dubitarne, sono quelli della tutela giuridica e del maggior bene comune dei cittadini”*. L’atto di gestione – in quanto *“comune a ogni persona fisica o giuridica”* – ha natura amministrativa esclusivamente in via riflessa, quando ancillare all’esercizio delle attribuzioni amministrative tipiche conferite all’ente in via principale *“per lo scopo diretto o indiretto di garantire l’ordine giuridico, di promuovere il pubblico benessere [...] come sarebbe per esempio il caso di provvedimenti riguardanti gli impiegati dell’amministrazione pubblica, la contrattazione di un prestito pubblico, l’appalto di un’opera pubblica ecc...”*.

escludere la giurisdizione di legittimità, quale che fosse la natura del soggetto pubblico procedente<sup>134</sup>.

**2.7. La svolta con Benvenuti?** L'autore si fa garante della costituzionalizzazione del diritto amministrativo, accettando la necessità di decostruire le categorie tradizionali per adeguarle al nuovo corso democratico che *“investe nel suo insieme l'assetto delle istituzioni e dell'organizzazione sociale”*<sup>135</sup> ponendo l'amministrazione pubblica al crocevia tra istituzioni e società<sup>136</sup>. Egli comprende la necessità costituzionale di ripensare il diritto amministrativo non più sul presupposto della soggettività pubblica di chi esercita il potere, ma partendo dalla relazione tra *“persona, società ed autorità”*<sup>137</sup>.

Pur senza attaccare formalmente l'apparato dottrinale consolidato e, anzi, dichiarando inizialmente di condividere l'impostazione della teoria sostanziale-formale, Benvenuti ne sgretolò efficacemente il fondamento concettuale. Anche nella letteratura più conservatrice era infatti ampiamente condiviso l'assunto che ad ogni Potere (nel senso di istituzione costituzionale) fosse conferito in via principale un potere dello Stato (legislativo, esecutivo o giudiziario)<sup>138</sup>, benché *“né la funzione esercitata da un potere sia sempre materialmente la stessa né che gli atti posti in essere da un Potere abbiano sempre la stessa natura giuridica”*<sup>139</sup>. Sennonché il procedimento amministrativo ha spesso natura plurale e cooperativa, cosicché la sola osservazione in astratto di soggetti ed organi che a vario titolo vi partecipano non basta a desumerne la natura. Il fatto che una medesima funzione materiale possa essere condivisa o svolta da organi che esercitano in principalità poteri diversi implica l'impossibilità di utilizzare la *“provenienza da un Potere”* come criterio per definire l'atto amministrativo<sup>140</sup>. A fronte di una molteplicità di attori, infatti, l'intervento di

---

<sup>134</sup> D. VAIANO, *Gli atti amministrativi*, pag. 130.

<sup>135</sup> G. PASTORI, *Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo*, pag. 325.

<sup>136</sup> L. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, pag. 107.

<sup>137</sup> L. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, pag. 107.

<sup>138</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 96.

<sup>139</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 78.

<sup>140</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 78.

ciascun partecipante si ripercuote sulla qualificazione del potere esercitato nei limiti dell'oggettivo ruolo endoprocedimentale assegnatogli dalla legge nella dinamica dell'attività amministrativa agli atti di quello specifico procedimento<sup>141</sup>.

La critica alla rigidità del dogmatismo definitorio assunto dalla scienza del diritto amministrativo nel rispetto dei *“tre criteri”* del metodo giuridico orlandiano<sup>142</sup> connota la riflessione dell'autore sin dai primi scritti<sup>143</sup>, ove denuncia *“il carattere stanco e lontano dalle attese dei cittadini della perpetuazione del sistema consegnato dalla tradizione”*<sup>144</sup>.

In un suo noto scritto del 1952, l'autore propose di ricostruire il sistema amministrativo partendo dalla ridefinizione di *“funzione”* in senso tecnico<sup>145</sup>, come *“momento di concretizzazione del potere in un atto”*<sup>146</sup>: ciò che consente al potere (ossia ad una *“modificazione giuridica astrattamente preordinata”*) di assumere una *“effettività reale (...) trasfondendosi in un atto”* capace di innovare la realtà giuridica

---

<sup>141</sup> La *“qualificazione del procedimento dal punto di vista dei soggetti non può essere che quella che pone in luce i rapporti che passano tra gli agenti nel procedimento e, s'intende, rapporti in ordine al procedimento stesso, il che è quanto dire in ordine al suo oggetto”* (cfr. F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, pag. 1125).

<sup>142</sup> V. E. ORLANDO, *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, pag. 3: 1) emancipazione del metodo giuridico da quello filosofico, politico ed esegetico; 2) il principio giuridico deve derivare dalla combinazione di teoria e pratica; 3) l'edificazione di un diritto pubblico nazionale mira alla preservazione dell'unità e della sovranità dello Stato persona. Cfr. A. SANDULLI, *Costruire lo Stato*, pag. 75.

<sup>143</sup> F. BENVENUTI, *Pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, pag. 1577: *“La rigidità del sistema oggi considerato valido è tale che a voler studiare un nuovo istituto occorre uno sforzo singolarissimo poiché si tratta non di inserire l'istituto nel sistema, ma di rompere il sistema per inserirvi l'istituto. E romperlo significa spostare con una enorme fatica una quantità impensabile di luoghi comuni, di concetti acriticamente accettati, di dogmi ormai consolidati. Mentre, per altro verso, estesi settori della pubblica amministrazione restano del tutto inesplorati appunto per la opposta ma analoga resistenza del sistema a coprire l'intero campo in cui si manifesta il fenomeno amministrativo.”*; F. BENVENUTI, *Per un diritto amministrativo paritario*, pag. 3223.

<sup>144</sup> L. PERFETTI, *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, pag. 120.

<sup>145</sup> Era infatti invalso anche in ambito giuridico la nozione poliseno e pregiuridica del termine funzione (cfr. F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, p. 77), come attività genericamente diretta alla cura degli interessi pubblici affidati dalla legge ad un ente (M.S. GIANNINI, voce *Attività amministrativa*, p. 989) attraverso strumenti autoritativi (G. MIELE, voce *Funzione pubblica*, p. 687). Sull'ambiguità dei concetti di pubblica amministrazione e funzione amministrativa cfr. anche F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 686.

<sup>146</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, pag. 1120.

esistente è il procedimento<sup>147</sup>. Per Benvenuti il procedimento è *“la storia della trasformazione del potere in atto”* e rappresenta l’estrinsecazione formale della funzione (*“il fenomeno della funzione”*<sup>148</sup>). La modalità legale di esternazione materiale e concreta di una funzione giuridica è ciò che si usa definire *“la forma”*: se il potere è la sostanza della funzione, il procedimento ne è la forma<sup>149</sup>. Solo in questo senso può dirsi che l’esercizio di un potere, sia esso amministrativo, legislativo e giudiziario, discende dalla compresenza di un requisito formale ed uno sostanziale.

Ed infatti, il procedimento – a cui l’atto deve la sua esistenza (*quoad substantiam actus*) – ne determina anche il valore giuridico. Solo il perfezionamento del procedimento legislativo fino alla pubblicazione consente alla legge di assumere quella *“forza di novità”* che travolge *“tutti gli atti di uguale rango che la precedono e che siano con essa contrastanti”*<sup>150</sup>; è invece l’estrinsecazione attraverso il procedimento giudiziario che consente alla sentenza di acquisire la *“forma-forza della immutabilità”*<sup>151</sup>.

Nonostante la dichiarata continuità terminologica, la rottura è evidente: l’elemento formale perde qualunque connotazione soggettiva e finisce per riferirsi all’attività espletata nella sua dimensione oggettiva e tipizzata.

Il criterio soggettivo si giustificava infatti nella misura in cui l’espressione del potere amministrativo era inscindibilmente correlato alla all’esecuzione di un indirizzo politico espresso dall’organo di vertice dell’amministrazione. Questo paradigma, secondo l’autore, appare tuttavia meritevole di superamento. L’impatto della programmazione – intesa come *“formazione di una volontà collettiva al[la] quale devono collaborare tutti coloro che si pongono come centri di interesse e quindi non soltanto come destinatari ma anche come coautori della volontà generale”*<sup>152</sup> – rompe

---

<sup>147</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, pag. 1119.

<sup>148</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, pag. 1126.

<sup>149</sup> F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, pag. 1126.

<sup>150</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell’amministrazione italiana*, pag. 85. Il testo – pubblicato nel 1996 – è citato in quanto efficacemente riepilogativo delle conclusioni formalizzate dall’autore in vari scritti tra gli anni ’50 e ’60.

<sup>151</sup> *Idem*.

<sup>152</sup> F. BENVENUTI, *L’amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, pag. 3474.

il nesso tra volontà dell'organo di vertice e risultato dell'attività amministrativa, perseguendo finalità ed interessi più ampi di quelli meramente riconducibili all'attuazione dell'indirizzo politico<sup>153</sup>. L'introduzione degli strumenti partecipativi diretti per la pianificazione degli obiettivi da raggiungere si traduce in una condivisione del potere da parte dei soggetti cui esso è formalmente attribuito<sup>154</sup>. Ciò non significa che *“possano essere eliminati gli aspetti soggettivi, ma vanno inseriti nei momenti oggettivi dati dalla programmazione”*<sup>155</sup>. In sintesi, l'interesse pubblico perseguito che – secondo la concezione tradizionale costituiva il *quid* essenziale dell'attività amministrativa – è cronologicamente consequenziale all'attività pianificatoria, da cui emergono istanze di tutela e riscontri partecipativi che assumono effettività nella misura in cui oggettivamente perseguiti ad esito del procedimento. Alla sintesi pianificatoria segue poi un'attività amministrativa materiale, di natura prettamente esecutiva in quanto riflette gli obiettivi del piano e non la discrezionalità dell'organo procedente.

Ne consegue che l'elemento formale caratterizzante l'atto amministrativo (o legislativo o giurisdizionale) va individuato nel rapporto tra l'efficacia dell'atto e il *“procedimento di formazione, che è diverso per gli atti delle tre diverse funzioni”*<sup>156</sup>.

In quest'ottica – ne inferì la dottrina – *“l'atto del Presidente della Camera che nomina o licenzia un impiegato”* diviene un atto amministrativo proprio in senso compiutamente formale, perché emanato *“per esplicare una funzione di natura amministrativa”* contraddistinta da una procedura diversa da quella prevista per le leggi o le sentenze<sup>157</sup>.

In riferimento al c.d. elemento materiale, si ha attività amministrativa quando la norma conferisce ad un soggetto pubblico un potere valutativo per il

---

<sup>153</sup> F.G. SCOCA, voce *Attività amministrativa*, pag. 78.

<sup>154</sup> F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, pag. 3474.

<sup>155</sup> F. BENVENUTI, *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, pag. 3474.

<sup>156</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 84.

<sup>157</sup> O. SEPE, *Tutela di interessi legittimi lesi da atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 1763. Contra M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 143, che contesta la qualificazione come “funzione” di un'attività che per l'assenza di una legge che conferisca attribuzioni amministrative rimane di natura meramente privata.

perseguimento di uno specifico fine di interesse collettivo (c.d. amministrazione in senso storico) ovvero gli conferisce i poteri per la realizzazione di un obiettivo di interesse pubblico che spetta allo stesso ente definire (c.d. amministrazione in senso contemporaneo), determinando una modifica nella posizione giuridica di uno o più soggetti determinati<sup>158</sup>.

Siffatto arresto costituisce un corollario del più ampio pensiero dell'autore in merito alla transizione del diritto amministrativo dalla disciplina dell'amministrazione alla "disciplina dell'amministrare", capace di enucleare principi che trascendono la natura dei soggetti e la cortina di ferro tra ordinamento pubblico e privato<sup>159</sup>.

In sintesi, nell'ambito degli atti di un corpo costituzionale dello Stato occorre distinguere tra le attività che si riconnettono direttamente all'esercizio della singola funzione ad esso assegnata in via principale "*come insieme di atti necessari per giungere all'atto tipico della funzione*" e "*gli atti che non inferiscono direttamente sul procedimento*", sia esso legislativo, giurisdizionale o amministrativo<sup>160</sup>. Così argomentando, sono "*atti della pubblica amministrazione quelli che, pur essendo messi in essere dal Potere legislativo o dal Potere giudiziario, sono, comunque, riconducibili alla funzione formalmente e sostanzialmente esecutiva*"<sup>161</sup>. Con ciò non s'intende negare l'esistenza di una Pubblica amministrazione in senso soggettivo – come corpo di enti preposti in via principale all'esercizio del potere esecutivo – ma tale definizione resta estranea al dibattito sulla natura dell'atto, rilevando esclusivamente a fini delle riflessioni sull'organizzazione, per l'identificazione unitaria del complesso di enti ed organi che danno vita al pluralismo amministrativo, non più suscettibile di risolversi nel solo Governo<sup>162</sup>. Da queste premesse l'autore deriva l'indifferibile necessità di una disciplina generale unitaria della funzione

---

<sup>158</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 89.

<sup>159</sup> F. BENVENUTI, *Pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, pag. 1585.

<sup>160</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 98.

<sup>161</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 99.

<sup>162</sup> F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana*, pag. 107.

amministrativa, analogamente a quanto avviene per l'attività legislativa e nel diritto giudiziario<sup>163</sup>.

Si radica così – prima in giurisprudenza poi anche in letteratura – una progressiva condivisione in ordine alla marginalizzazione dell'elemento formale della provenienza dell'atto da un'autorità soggettivamente amministrativa<sup>164</sup>, pur con le varie sfumature di volta in volta emergenti. Si ritenne, ad esempio, di individuare nel combinato disposto degli artt. 24 e 28 Cost. il fattore unificante del fenomeno dell'attività amministrativa, *“dia essa luogo, o non, alla emanazione di atti amministrativi, purché rivolta al perseguimento dei fini della persona giuridica, ossia riconducibile al concetto di amministrare”*<sup>165</sup>. Nella lettera della norma, infatti, la responsabilità dell'ente pubblico derivante dall'illecito sembra prescindere dalle categorie definitorie, riconducendo ad unità *“tutta l'attività amministrativa, compiuta da organi istituzionalmente preposti allo svolgimento di attività non amministrative (legislative o giudiziarie)”*, ivi compresa l' *“attività di gestione dei dipendenti delle Camere o di quelle del personale della magistratura”*<sup>166</sup>.

**2.8. La rimeditazione in giurisprudenza.** Come si avrà modo di sottolineare – a fronte di una letteratura arroccata su posizioni prevalentemente conservatrici<sup>167</sup>, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha riformulato le proprie posizioni storiche per adattare ai dettami dell'art. 24 Cost., confortata in ciò dall'emersione di un'ermeneutica progressista in seno alla Corte costituzionale.

L'evoluzione interpretativa forse più esemplificativa per il tema in discorso è probabilmente quella che ha riguardato gli atti del Consiglio superiore della magistratura. A seguito dell'istituzione dell'organo avvenuta con legge n. 511/1907, infatti, il tema della sindacabilità degli atti avanti alla IV sezione del Consiglio di Stato

---

<sup>163</sup> F. BENVENUTI, *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, pag. 1515.

<sup>164</sup> N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 580.

<sup>165</sup> E. CASSETTA, voce *Attività amministrativa*, pag. 523.

<sup>166</sup> E. CASSETTA, voce *Attività amministrativa*, pag. 523.

<sup>167</sup> Cfr. U. DE SIERVO, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio superiore della Magistratura*, pag. 693; F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 682.

ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1054/1924 fu affrontato e risolto *ex professo* dalla Corte di Cassazione con la sentenza del 3 febbraio 1917<sup>168</sup>, secondo cui - in base all'interpretazione all'epoca dominate della disciplina processuale - la sindacabilità degli atti avanti alla giurisdizione amministrativa non poteva discendere dal carattere della funzione, ma dalla esclusiva qualità del C.S.M. nell'organizzazione generale dello Stato, "con la conseguenza che, non essendo [...] né un'autorità amministrativa né un corpo amministrativo deliberante" andava negata "in radice la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo"<sup>169</sup>. L'orientamento è stato stabilmente confermato nell'immediato dopoguerra<sup>170</sup>, per essere in seguito radicalmente rimeditato a partire dagli anni '60.

È soltanto a partire dagli anni '60 che il diritto alla giustiziabilità dei diritti ed interessi inizia ad impattare sull'ermeneutica del diritto processuale, erodendo i limiti soggettivi della giurisdizione amministrativa e consentendo il dispiegamento del sindacato di legittimità anche sul merito e la forma degli atti del Consiglio. Nell'immediato dopoguerra era stato infatti perpetuato senza grandi ripensamenti l'orientamento giurisprudenziale che negava al ricorrente la facoltà di contestare avanti al Consiglio di Stato vizi di forma o di merito degli atti del Consiglio Superiore della Magistratura, come riformato dalla legge n. 511/1946. In quanto "ordine autonomo ed indipendente da ogni altro potere", la magistratura è per definizione "estranea alla pubblica amministrazione" e al disposto dell'art. 103, cosicché l'immunità del C.S.M. dal sindacato del Consiglio di Stato godrebbe di vera e propria copertura costituzionale<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 3 febbraio 1917, in *Giurisprudenza italiana*, n. 1/1917, pag. 282, con cui in sede di gravame la Cassazione annullava la sentenza del Consiglio di Stato del 11 luglio 1916, che aveva ammesso il sindacato della giurisdizione amministrativa sugli atti del C.S.M.

<sup>169</sup> D. VAIANO, *Gli atti amministrativi*, pag. 147.

<sup>170</sup> Cons. St. sent. 21 maggio 1949, n. 191, in *Foro Amm.*, fasc. 1-3/1949, I, p. 346. N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, pag. 587.

<sup>171</sup> "Ad ammettere che la disposizione abbia voluto attribuire il più pieno sindacato di legittimità del Consiglio di Stato sulla forma e sul contenuto delle determinazioni del Consiglio Superiore possono sorgere dubbi ... circa la conformità del citato comma 2 dell'art. 17 alla Costituzione ... in relazione agli art. 100, 103, 113 Cost., quanto anche in relazione all'art. 102, sotto il profilo del conferimento al Consiglio di Stato - organo di giurisdizione speciale - di attribuzioni giurisdizionali

In sintesi, contro i provvedimenti governativi riguardanti i magistrati potevano essere articolati motivi di gravame esclusivamente riferiti alla fase costitutiva dell'atto complesso in sede governativa o ministeriale<sup>172</sup>. Ne conseguiva che potevano trovare spazio nel giudizio amministrativo esclusivamente difetti procedurali successivi alla deliberazione del C.S.M. o comunque concernenti la mancata conformità del provvedimento emanato alle determinazioni del Consiglio superiore della magistratura. Nessuna censura poteva invece essere articolata in riferimento ai vizi propri della deliberazione del Consiglio, nemmeno in via di illegittimità derivata del provvedimento ministeriale riproduttivo dei relativi contenuti<sup>173</sup>.

Il nodo non venne specificamente risolto dall'art. 17<sup>174</sup> della legge n. 195/1958, che si prestava tanto ad un'interpretazione evolutiva quanto alla conferma della lettura conservatrice, perché non specificava se tra i "motivi di legittimità" deducibili avanti al giudice amministrativo fossero compresi solo quelli riferibili al decreto presidenziale o anche quelli riconducibili alla deliberazione del C.S.M. La rimeditazione in sede giurisprudenziale è tradizionalmente ascritta alle sentenze del Consiglio di Stato n. 248/1962 e 752/1962, secondo cui il regime di sindacato dell'atto

---

non rientranti tra quelle previste dall'art. 103 (perché riferentisi ad atti di un organo estraneo alla pubblica amministrazione)". Così A. M. SANDULLI, *Atti del Consiglio Superiore della Magistratura e sindacato giurisdizionale*, pag. 252.

<sup>172</sup> Cons. St., decisione 2 luglio 1948, in *Foro It.*, 1948, parte III, pag. 177.

<sup>173</sup> Cons. St., decisione 2 luglio 1948, in *Foro It.*, 1948, parte III, pag. 177.

<sup>174</sup> Nella sua formulazione originaria, l'art. 17 prevede: "*Tutti i provvedimenti riguardanti i magistrati sono adottati, in conformità delle deliberazioni del Consiglio Superiore, con decreto del Presidente della Repubblica controfirmato dal Ministro; ovvero, nei casi stabiliti dalla legge, con decreto del Ministro per la grazia e la giustizia. Per quanto concerne i compensi speciali previsti dall'art. 6 del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 19, i provvedimenti sono adottati di concerto con il Ministro per il tesoro. / Contro i predetti provvedimenti, è ammesso ricorso al Consiglio di Stato per motivi di legittimità.*" A seguito delle modifiche apportate dal d.lgs. n. 104/2010 (all. 4 art. 3) e dal d.l. n. 90/2014, il medesimo comma oggi dispone che "*La tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo è disciplinata dal codice del processo amministrativo. Per la tutela giurisdizionale nei confronti dei provvedimenti concernenti il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi si segue, per quanto applicabile, il rito abbreviato disciplinato dall'articolo 119 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Nel caso di azione di ottemperanza, il giudice amministrativo, qualora sia accolto il ricorso, ordina l'ottemperanza ed assegna al Consiglio superiore un termine per provvedere. Non si applicano le lettere a) e c) del comma 4 dell'articolo 114 del codice del processo amministrativo di cui al decreto legislativo n. 104 del 2010.*"

discende dalla natura delle attribuzioni che, per mezzo dello stesso, vengono di volta in volta esercitate. Il C.S.M. *“esercita per quanto concerne lo stato giuridico del personale dell’ordine giudiziario, una funzione obiettivamente amministrativa”*<sup>175</sup>. L’interpretazione che ripartisce la giurisdizione in base all’effettivo tenore del singolo potere provvedimento di volta in volta esercitato s’impone in considerazione del fatto che *“dalla natura dell’organo non potrebbe derivare la sottrazione dei relativi atti al sindacato giurisdizionale”*<sup>176</sup>. L’orientamento ottenne l’avallo della Corte costituzionale<sup>177</sup>, che mise in luce l’efficacia innovativa del combinato disposto degli artt. 24, 103 e 113 Cost., che tende ad attribuire all’a.g.a. il ruolo di giudice ordinario degli interessi legittimi, radicando la giurisdizione in ragione dell’effetto dell’atto a prescindere dall’autore<sup>178</sup>. In forza dell’art. 24 Cost. la tutela offerta all’interesse legittimo in quanto posizione giuridica sostanziale ha carattere generale – mentre, in vigenza dello Statuto Albertino aveva natura tipica – e la perimetrazione del *“rigido limite soggettivo”* ad opera della fonte di rango subordinato che reca il lemma *“pubblica amministrazione”* non può pregiudicare l’applicazione del principio<sup>179</sup>. Ciò anche a costo di forzare il concetto di pubblica amministrazione, per conferire ad essa un significato trasversale al principio di separazione dei poteri, fino ad includervi organi che ne erano tradizionalmente esclusi<sup>180</sup>.

Fu proprio a margine di una vertenza avente ad oggetto l’impugnazione di un atto del Consiglio Superiore della Magistratura che il Consiglio di Stato formalizzò la notissima massima secondo cui *“il concetto di pubblica amministrazione, di cui all’art. 113 Cost., ai fini della tutela giurisdizionale del cittadino, è idoneo a ricomprendere*

---

<sup>175</sup> Cons. St., sent. 28 novembre 1962, n. 752.

<sup>176</sup> G. CUGURRA, *Atti del Consiglio superiore della magistratura e sindacato giurisdizionale*, pag. 312.

<sup>177</sup> Corte cost. sentt. n. 168/1963, 44/1968, quest’ultima in *Giur. cost.* n. 2/1968, con note L. ELIA, pag. 771, F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 678; U. DE SIERVO, *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio superiore della Magistratura*, pag. 690.

<sup>178</sup> L. ELIA, nota a Corte cost. sent. 14 maggio 1968 n. 44, pag. 711.

<sup>179</sup> L. ELIA, nota a Corte cost. sent. 14 maggio 1968 n. 44, pag. 711

<sup>180</sup> F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 686, nota 26.

*tutti quegli organi pubblici che svolgono funzioni sostanzialmente amministrative anche se non fanno parte dell'amministrazione diretta o indiretta dello Stato o delle regioni*"<sup>181</sup>.

In quest'ottica, il Consiglio di Stato – pur in vigenza dell'art. 26 del r.d. 1054/1924 – ha *“negato radicalmente che, sulla base del solo argomento letterale, si potesse escludere l'impugnabilità di una serie di atti adottati [...] da altri pubblici poteri (o da soggetti privati investiti di pubbliche funzioni) ma aventi un contenuto oggettivamente del tutto analogo a quello dei provvedimenti ordinariamente sottoposti al sindacato di legittimità dei giudici amministrativi*”<sup>182</sup>.

### **2.9. Atti amministrativi di autorità non amministrative nel codice del processo amministrativo.**

Nel declino conseguente alla perdita di rilevanza precettiva, la nozione di autorità amministrativa ha finito per perdere anche la propria valenza classificatoria, assumendo connotazioni diverse in relazione alle singole discipline settoriali di volta in volta considerate, al punto che solo attraverso la deduzione empirica degli elementi comuni alle diverse definizioni positive è possibile sintetizzare una definizione didascalica<sup>183</sup>.

La conformazione dell'ordinamento alla luce degli artt. 24 e 113 Cost. ha perciò imposto agli interpreti di superare qualsiasi *“limite meramente nominalistico alla competenza giurisdizionale degli organi ordinari di giurisdizione amministrativa”*, a nulla rilevando, sul piano precettivo, il *“criterio discrezionale tra amministrazione in senso formale ed amministrazione in senso sostanziale”*<sup>184</sup>. Solo una nozione funzionale e dinamica<sup>185</sup> di ente pubblico consente rispondere efficacemente alle esigenze complesse dell'ordinamento multilivello, costretto ad assicurare standard di tutela

---

<sup>181</sup> Cons. St., sent. 18 maggio 1971, n. 567.

<sup>182</sup> D. VAIANO, *Gli atti amministrativi*, pag. 130.

<sup>183</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, p. 322.

<sup>184</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 103.

<sup>185</sup> Cons. Stato, sent. 26 maggio 2015, n. 2660, in *Giur. It.*, 2015, pag. 1977.

differenti a seconda dell'ambito d'intervento. D'altronde, se si ammette che uno stesso ente giuridico possa avere natura giuridica pubblica rispetto a certi istituti e privata ad altri<sup>186</sup>, anche la sua attività può essere riconducibile ad un paradigma amministrativo limitatamente quelle tipologie di atti per i quali ciò sia prescritto da principi di ordine costituzionale o dai relativi parametri interposti<sup>187</sup>.

È la natura del potere di volta in volta esercitato a qualificare il soggetto che lo amministra, rimanendo aperta la possibilità che quest'ultimo assuma definizioni differenti in relazione alle singole attribuzioni singolarmente considerate.

L'individuo deve poter *"reagire dinanzi a qualsiasi manifestazione del potere statutale comunque lesiva di una propria posizione giuridica normativamente precostituita"*<sup>188</sup>, a prescindere dall'intestazione dell'organo nell'assetto organizzativo dello Stato. In definitiva, ai fini dell'art. 113 Cost., ciò che rileva è quindi l'esistenza di *"un potere autoritativo normativamente disciplinato e regolamentato nel suo modo d'essere e di manifestarsi"*<sup>189</sup>.

In quest'ottica, a fronte di un soggetto autonomo cui – pur non essendo incardinato nell'organizzazione dipendente dall'esecutivo – sono attribuiti poteri amministrativi, è necessario adottare una qualifica *"funzionale e dinamica"*<sup>190</sup> dell'attività per assicurare la conformità della stessa ai differenti principi e limiti che la costituzione pone all'estrinsecazione di ciascuna funzione dello Stato, nella sua

---

<sup>186</sup> Cons. Stato, sent. 26 maggio 2015, n. 2660, in *Giur. It.*, 2015, pag. 1977.

<sup>187</sup> Cons. Stato, sent. 11 luglio 2016, n. 3043: *"l'individuazione dell'ente pubblico [deve] avvenire in base a criteri non "statici" e "formali", ma "dinamici" e "funzionali". Ciò implica che il criterio da utilizzare per tracciare il perimetro del concetto di ente pubblico muta a seconda dell'istituto o del regime normativo che deve essere applicato. La nozione di ente pubblico nell'attuale assetto ordinamentale non può, dunque, ritenersi fissa ed immutabile. Non può ritenersi, in altri termini, che il riconoscimento ad un determinato soggetto della natura pubblicistica a certi fini, ne implichi automaticamente e in maniera automatica la integrale sottoposizione alla disciplina valevole in generale per la pubblica amministrazione. Al contrario, l'ordinamento si è ormai orientato verso una nozione "funzionale" e "cangiante" di ente pubblico. Si ammette senza difficoltà che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica."*

<sup>188</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 92.

<sup>189</sup> G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 93.

<sup>190</sup> Cons. Stato, sent. 11 luglio 2016, n. 3043, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

portata obiettiva, a prescindere dall'astratta natura dell'organo che in via contingente ne è titolare. In breve, un'attività materialmente amministrativa, giurisdizionale o normativa non si sottrae alla propria disciplina costituzionale di riferimento, quale che ne sia il soggetto esercente<sup>191</sup>.

Ne sono indice

- a) la progressiva marginalizzazione del dibattito sulla nozione di atto amministrativo a favore della centralità del provvedimento amministrativo, che guarda agli effetti sostanziali dell'attività autoritativa<sup>192</sup>;
- b) la trasfigurazione dell'interesse legittimo, che non ha più molto a che spartire con l'originaria definizione di "diritto alla legittimità degli atti", ma tutela gli strumenti, poteri e facoltà a disposizione dell'interessato per influire sulla volontà amministrativa nel corso del procedimento<sup>193</sup>.

Il passaggio ha trovato suggello positivo evidente nell'abdicazione del codice del processo amministrativo dalla pretesa di assicurare all'elemento soggettivo "pubblica amministrazione" una valenza preclusiva della tutela degli interessi legittimi. Prescrive infatti l'art. 7, comma 1, che la giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo ha ad oggetto *"le controversie, nelle quali si faccia questione di interessi legittimi e, nelle particolari materie indicate dalla legge, di diritti soggettivi, concernenti l'esercizio o il mancato esercizio del potere amministrativo, riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediatamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni"*. Precisa tuttavia il comma successivo che *"per pubbliche amministrazioni [...] s'intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo"*, rinviando implicitamente al disposto dell'art. 1 della legge n. 241/1990, il quale, com'è noto, opera una *summa divisio* dell'attività

---

<sup>191</sup> Sulla natura amministrativa degli atti delle Camere M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 24.

<sup>192</sup> F.G. SCOCA, *Il provvedimento*, pag. 284.

<sup>193</sup> M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, p. 139.

amministrativa tra provvedimenti autoritativi ed atti di diritto privato, a prescindere dall'astratta natura soggettiva dell'organo procedente.

Si potrebbe obiettare che le Camere, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale non sono tenuti al rispetto della disciplina di cui alla legge 241/1990.

### 3. Il giudizio civile contro le istituzioni "sovrane".

In riferimento, invece, alla sottoposizione delle istituzioni sovrane al sindacato giurisdizionale del giudice ordinario l'orientamento della dottrina e della giurisprudenza in epoca pre-repubblicana appare solidamente orientato nel senso della piena azionabilità dei diritti civili<sup>194</sup>, con talune ambiguità di ordine prevalentemente definitorio sulla scindibilità della capacità processuale dalla personalità giuridica<sup>195</sup>. Come si avrà modo di analizzare, infatti, la manutenzione dei diritti soggettivi prescindeva dalla contrapposizione in merito alla natura pubblica o privata degli apparati di supporto all'attività degli organi costituzionali.

Per quanto concerne la Corona, l'inviolabilità regia di cui all'art. 4 dello Statuto Albertino non si traduceva in un difetto assoluto di giurisdizione. In via positiva dall'art. 138 del codice di procedura civile del 1865<sup>196</sup> si limitava ad escludere la capacità del re di stare in giudizio personalmente, senza tuttavia arrecare alcun vulnus al diritto d'azione civile<sup>197</sup>. La norma conferiva infatti agli amministratori del patrimonio reale competenti per territorio rappresentanza obbligatoria *ex lege* degli

---

<sup>194</sup> C. LESSONA, nota a Cons. St. 9 settembre 1898, p. 105; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 174; S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 249; L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 35; L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 697; A. SAVIGNANO, *Gli atti amministrativi delle Camere parlamentari e la loro sindacabilità*, pag. 662; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 167; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, p. 408.

<sup>195</sup> U. COSENTINO, *La Camera ha personalità giuridica?*, pag. 78.

<sup>196</sup> Art. 138: "La citazione è notificata: [...] per la lista civile, il patrimonio privato del re, della regina, dei principi della famiglia reale, al capo d'amministrazione o a chi ne faccia le veci, nel circondario o nella provincia dove risiede l'autorità giudiziaria davanti a cui è portata la causa".

<sup>197</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 697; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 127.

interessi patrimoniali e non patrimoniali del Sovrano. L'interposizione processuale del Ministero della Real Casa era necessaria per il re – quand'anche riferita al patrimonio privato del Re<sup>198</sup> o a rapporti giuridici personalissimi quali le obbligazioni discendenti dai rapporti di filiazione – e facoltativa per gli altri membri della casa reale<sup>199</sup>. La ratio della norma venne all'epoca individuata nell'inopportunità della comparizione personale del re *“innanzi ai giudici che in di lui nome sono istituiti e pronunziano le loro sentenze”*<sup>200</sup> e non si traduceva in una deflazione delle garanzie giurisdizionali, considerato che *“il procedimento che s'istituisce contro l'intendente, quale amministratore privato del patrimonio del re, non gode di verun privilegio”* perché *“l'intendente costituisce il suo procuratore e si diporta in tutto come qualunque litigante privato”*<sup>201</sup>. D'altra parte, la diffusa considerazione secondo cui gli uffici a servizio degli organi costituzionali sarebbero configurati alla stregua di organizzazioni private, in quanto la natura contrattuale dei rapporti di lavoro implica *“la giurisdizione ordinaria come per ogni locazione d'opera”* sui diritti discendenti dai *“regolamenti interni e ruoli organici [che] stabiliscono le norme per l'ammissione e per le promozioni, gli stipendi ecc. degli impiegati”*<sup>202</sup>.

Per quanto concerne le Assemblee parlamentari, l'argomento secondo cui esse svolgono attività giuridica di diritto comune implica *ipso iure* che *“dove vi è esercizio di diritti e di doveri giuridici non può mancare la possibilità dell'esercizio di azioni giudiziarie per la correlativa sanzione giurisdizionale”*<sup>203</sup>. È quindi *“fuori di contestazione”*<sup>204</sup> che *“il senato e la camera debbano comparire in giudizio come parti*

---

<sup>198</sup> S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 127.

<sup>199</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 696.

<sup>200</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 697.

<sup>201</sup> G. PISANELLI – A. SCIALOJA – P.S. MANCINI -D. GALDI, *Commentario del codice di procedura civile del Regno d'Italia*, pag. 137.

<sup>202</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, pag. 428.

<sup>203</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 698; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 174.

<sup>204</sup> L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 35.

*in causa*”, spettandone la rappresentanza ai relativi presidenti<sup>205</sup>. Qualunque diversa determinazione in senso contrario introdotta dai regolamenti interni a norma dell’art. 61 dello Statuto, avendo rango secondario, non avrebbe potuto incidere le attribuzioni previste dalla legge in capo all’autorità giudiziaria<sup>206</sup>. Finanche i sostenitori della *“completa assoluta autonomia”* delle Camere sottolineano che l’assenza di un controllo sull’attività amministrativa non implica l’assenza di capacità processuale nelle *“eventuali controversie civili”*, qualora i rapporti giuridici di diritto privato o di diritto pubblico ne vincolino il patrimonio<sup>207</sup>. Anzi, l’obbligo di rispettare i diritti dei soggetti coinvolti dall’attività amministrativa svolta in seno agli organi costituzionali, rappresenterebbe l’unico limite all’insindacabilità assoluta degli *interna corporis* delle Assemblee parlamentari, *“nel che i loro atti di amministrazione vanno soggetti ai Tribunali ordinari”*<sup>208</sup>.

L’autonomia di bilancio, ad esempio, non si traduce in un pregiudizio alla garanzia patrimoniale dei creditori: *“come ogni privato, ogni persona giuridica, ogni Stato, chi non paga è condannato”* e, a tal fine, *“i suoi fondi [...] possono essere sequestrati presso il ministro del tesoro o presso l’ufficio di presidenza, i mobili possono essere pignorati e via dicendo”*<sup>209</sup>. D’altronde, l’insindacabilità e l’autonomia delle Camere non giustificano la trasgressione dei limiti giuridici all’attività interna e la lesione dei diritti dei singoli<sup>210</sup>. In questo senso si arrivò ad ipotizzare la disapplicazione

---

<sup>205</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 699.

<sup>206</sup> C. LESSONA, nota a Cons. St. 9 settembre 1898, pag. 108.

<sup>207</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, pag. 409. Secondo l’Autore *“ciascuna Camera crea vari rapporti giuridici, siano di Diritto privato con fornitori, appaltatori, ingegneri, costruttori ecc., siano di Diritto pubblico con gli impiegati e gli inservienti”*. Pur agendo nei limiti del proprio bilancio *“ciascuna Camera, né quando si impegna per una qualsiasi fornitura, o comunque forma un vincolo contrattuale, né quando nomina, direttamente o a mezzo del suo ufficio o consiglio di presidenza, un impiegato o un inserviente, pone né potrebbe porre la clausola di pagare nei limiti dei suoi fondi. Questi limiti servono ad essa per distribuir le sue spese, come servono ad ogni privato, ad ogni persona giuridica, allo Stato; ma come ogni privato, ogni persona giuridica, ogni Stato, chi non paga è condannato”*.

<sup>208</sup> C. FINZI, *L’autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 151.

<sup>209</sup> G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, pag. 411.

<sup>210</sup> O. SEPE, *Tutela di interessi legittimi lesi da atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 1763, aderendo alla prospettazione di S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, p. 249.

dei regolamenti parlamentari, nella misura in cui recanti disposizioni derogatorie dei diritti dei lavoratori dipendenti, sulla scorta dell'assunto che alla Camera singolarmente considerata spettava tutt'al più un potere d'interpretazione, non certo di riforma, del diritto civile introdotto da fonti di rango primario e *"l'interpretazione di cui è parola, non avendo i caratteri dell'autentica, concretamente si comporta con la medesima efficacia di un'interpretazione cui le Camere potrebbero procedere nei casi singoli, non consiste essa stessa in una norma giuridica, ma rappresenta un puro mezzo di semplificare e agevolare l'applicazione di norme precedenti, alle quali non deroga ne aggiunge"*<sup>211</sup>.

Lo stesso Salandra – dopo aver argomentato che il controllo dell'attività non legislativa del Parlamento può svolgersi unicamente a mezzo di dispositivi interni in quanto *"un sindacato giurisdizionale, che non è concepibile sopra gli atti di un organo sovrano"* – aggiungeva in nota che ciò non poteva tuttavia ripercuotersi sulla qualificazione dei rapporti contrattuali come atti di amministrazione disciplinati dal codice civile<sup>212</sup>.

Questo orientamento interpretativo trovò solidi sostenitori proprio tra i fautori di un'interpretazione in senso rigidamente soggettivo dell'art. 24 della legge 2 giugno 1889, n. 6166, in quanto l' *"assoluta insindacabilità dei rami del Parlamento [...] non trova riscontro nei fatti"*<sup>213</sup>. D'altronde, la riconduzione di un atto al sindacato del giudice amministrativo lo sottrae alla cognizione giudice ordinario, sicché negare che la deliberazione impugnata costituisca atto amministrativo non fa che ri-espandere i poteri dell'a.g.o.<sup>214</sup>.

In quest'ottica, a fronte della grande notorietà della pronuncia del Consiglio di Stato del 9 settembre 1897, è molto meno diffusa – benché, per certi aspetti più

---

<sup>211</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253.

<sup>212</sup> A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, p. 804. V.E. ORLANDO, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, p. 274. Ambedue gli autori, tuttavia, lasciano in sospenso le conseguenze processuali di siffatta qualificazione.

<sup>213</sup> S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 174.

<sup>214</sup> Idem, pag. 459.

interessante – la conseguente sentenza con cui l'autorità giudiziaria ordinaria prendeva atto del difetto assoluto di giurisdizione amministrativa, affermando che la Camera dei Deputati *“come ente politico non fa atti di amministrazione, non contrae rapporti giuridici, non crea diritti ed obbligazioni civili, e non esercita azioni giudiziarie, essendo tutto ciò inerente al potere esecutivo, che appartiene al capo dello stato, e si esercita per mezzo dei suoi ministri e da altri funzionari da lui nominati”*; al contempo, tuttavia, *“come corpo morale o persona giuridica amministra i fondi che gli passa lo stato, può contrarre su di essi obbligazioni civili, e può essere tradotta in giudizio nelle persone di coloro che la rappresentano in forza del suo regolamento, senza che via sia bisogno dell'intervento del ministro del Tesoro, né per integrarne la personalità giuridica, né per riconoscerne le obbligazioni”*<sup>215</sup>.

Siffatta interpretazione venne in seguito parzialmente rimodulata dalla Corte di Cassazione, a margine di una vertenza in materia di responsabilità contrattuale della Camera dei Deputati, senza tuttavia intaccare il perimetro della giurisdizione del giudice ordinario<sup>216</sup>. Pur non avendo personalità giuridica, infatti, ciascun ramo del Parlamento compie *“atti patrimoniali donde nascono diritti ed obblighi concreti e determinati, ai quali non può essere negata la garanzia giurisdizionale a favore dei terzi o contro di essi”* (a titolo giuridico la Corte elenca *“nomine di impiegati e serventi, provviste di carte, stampe e forniture d'altro genere”*), assumendo, in tale ambito, una

---

<sup>215</sup> Tribunale di Roma, sentenza 3 maggio 1899, inedita ma riprodotta in nota da L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 698.

<sup>216</sup> Corte di Cassazione, sent. 28 giugno 1904, in Foro It., 1904, parte I, pag. 777, in via preliminare dà atto dell'arresto delle sezioni unite in punto di giurisdizione: *“Esplorato attentamente il tema della controversia, si scorge che nessuna parte del medesimo possa essere sottratta all'esame della giurisdizione ordinaria; del che le parti erano ben convinte negli anteriori stati del procedimento, nei quali non elevarono verun dubbio su questo proposito. Gli ingegneri Talamo e Mannajuolo sostengono che siasi formato tra loro e la Camera dei deputati un vincolo contrattuale, del cui adempimento per parte della Camera sorgere l'azione pel risarcimento dei danni. Essi non impugnano l'esercizio della funzione d'organo legislativo compiuto dalla Camera col voto del marzo 1901, né invitano il magistrato a discutere o pronunziare sul diritto che la Camera avesse di deliberare come deliberò; ma sostengono che la legittimità della deliberazione, estranea del tutto al sindacato giudiziario, non costituisca una pregiudiziale all'azione da loro proposta per l'inadempimento del contratto”*. Di tesi isolata parla M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 26.

soggettività processuale che si esplica “*per organo delle relative presidenze*”<sup>217</sup>. Anzi, con l’articolata indagine formalizzata nella motivazione, la Cassazione implicitamente conferma che il giudice di merito – al fine di conoscere la fondatezza del *petitum* giudiziale articolato in sede civile – può accertare in via incidentale l’esistenza, gli effetti e la legittimità degli atti di amministrazione adottati in sede parlamentare.

In riferimento alle vertenze con i dipendenti, il Tribunale di Roma confermava in astratto la legittimazione processuale della Camera dei Deputati a comparire avanti all’autorità giudiziaria, tuttavia operava una distinzione in ragione del *petitum* concretamente azionato<sup>218</sup>. A fronte dell’indubbia possibilità di mantenere avanti al giudice civile le “*obbligazioni che, per loro caratteristiche, rientrano completamente nella sfera del diritto privato*” – tra cui, a titolo esemplificativo, i contratti di forniture e gli appalti – nei rapporti di lavoro pubblico coesistono elementi privatistici ed elementi di diritto pubblico. Ne derivava che il dipendente ben avrebbe potuto adire il giudice ordinario per il “*pagamento dello stipendio o di altre indennità*” o per l’applicazione di “*precise disposizioni regolamentari*”, ma non per contestare l’esercizio dell’ampia discrezionalità di cui ogni istituzione dispone per “*organizzare il funzionamento dei propri servizi*”<sup>219</sup>. In sintesi, avanti al giudice civile il dipendente avrebbe potuto agire nei confronti dell’istituzione per l’adempimento di diritti

---

<sup>217</sup> Idem.

<sup>218</sup> Trib. Roma, sent. 19 giugno 1925, in Foro It., 1925, parte I, pag. 953. Cfr. M. SFARZO, *L’evoluzione dell’istituto dell’autodichia*, pag. 26; Contra, R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 107.

<sup>219</sup> Anche i rapporti di lavoro per le istituzioni parlamentari “*analogamente (né qui l’analogia è fuor di luogo) a quanto si verifica per quelli fra funzionari e pubbliche Amministrazioni, statali od autarchiche, data la natura speciale degli organi da cui vengono creati, si svolgono anche, anche essi, nella sfera del diritto pubblico, dal quale traggono le norme essenziali della loro disciplina. Ed allo stesso modo che, nel rapporto di impiego fra funzionari e pubbliche Amministrazioni, si deve ammettere, com’è pacifico nella dottrina e nella giurisprudenza, la preminenza degli elementi di diritto pubblico, su quelli meramente privatistici*”. In questi termini, secondo il Tribunale solo l’esistenza di un “*diritto pubblico subbiettivo*” avrebbe consentito al dipendente di pretendere un trattamento giuridico diverso rispetto a quello dalla normativa in vigore. Trib. Roma, sent. 19 giugno 1925, in Foro It., 1925, parte I, pag. 953.

discendenti dai regolamenti e provvedimenti parlamentari, ma non per la modifica o l'annullamento di quest'ultimi<sup>220</sup>.

Gli stessi richiami al principio di autonomia talvolta emergenti nella giurisprudenza del Regno sono stati oggetto di taluni chiari fraintendimenti<sup>221</sup> che ne hanno esteso la rilevanza applicativa ben oltre l'intenzione degli autori<sup>222</sup>.

Non è perciò corretto fondare cronologicamente l'autodichia con riferimento all'elaborazione giuridica del Regno, in quanto il dibattito di fine '800<sup>223</sup> – lungi dal propugnare una lettura ideologicamente ossequiosa al “*dogma dell'assoluta sovranità ed indipendenza delle Camere*”<sup>224</sup> – si limitò ad escludere l'impugnabilità dei provvedimenti avanti al Consiglio di Stato. Ciò avvenne non sul timore di un pregiudizio all'autonomia del Parlamento, quanto per la rigorosa interpretazione dei limiti esterni alla giurisdizione di legittimità, che circoscriveva in via tipica i soggetti aventi capacità processuale passiva avanti al Consiglio di Stato. Del tutto estranea al tema rimane anche l'interpretazione dell'art. 61 dello Statuto come privilegio di interpretazione esclusiva che, anzi, non venne considerato in astratto una barriera alla potestà del giudice di incidere i rapporti giuridici con le Camere quando imposto dal diritto privato<sup>225</sup>.

---

<sup>220</sup> Cfr. anche Cons. St., decisione 12 agosto 1927, in *Foro It.*, 1928, III, p. 45.

<sup>221</sup> R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, p. 308; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 625; R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 107; U. COSENTINO, *La Camera ha personalità giuridica?*, pag. 78.

<sup>222</sup> Ad esempio, quando il Consiglio di Stato menzionò l' “assoluta indipendenza” assicurata dall'art. 61 dello Statuto non intendeva chiaramente postulare un principio di non ingerenza della giurisdizione, ma si riferiva all'estraneità degli apparati amministrativi della Camera dei Deputati alla gerarchia dell'esecutivo dipendente dal Governo (cfr. Cons. St. dec. 12 agosto 1927).

<sup>223</sup> P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3050.

<sup>224</sup> P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3050; N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1988, vol. IV, pag. 1; M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Torino, 1996, pag. 87; C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 625.

<sup>225</sup> Contra, M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 23.

All'infuori della specialità del controllo operato dal Consiglio di Stato in seno al governo, anzi, nei confronti di tutte le istituzioni costituzionali restavano operanti le guarentigie giurisdizionali comuni, in quanto corollario inevitabile dell'“*obbligo, che han in comune con tutti – privati, persone giuridiche, unità collegiali – di rispettare gli altrui diritti, nel che i loro atti d'amministrazione van soggetti ai tribunali ordinari*”<sup>226</sup>.

Inoltre, non può essere imputata all'ermeneutica del Regno la teoria interpretativa che discrimina la tutela giurisdizionale nei confronti delle istituzioni costituzionali in ragione di un criterio soggettivo tra terzi e non terzi, rimanendo la cognizione del giudice ordinario assolutamente fondata su un criterio oggettivo in ragione del diritto civile (in contrapposizione all'interesse legittimo) dedotto nel giudizio.

#### 4. Conclusioni.

In definitiva, considerato il dibattito sulla natura e l'impugnabilità di atti amministrativi di autorità non amministrative, è possibile iniziare a formalizzare alcune conclusioni.

C'è un “*nodo fondamentale*” nell'evoluzione diacronica del tema in discorso, attraverso il quale l'esclusione del sindacato sul provvedimento amministrativo passa dai limiti esterni della giurisdizione amministrativa all'esclusione *tout-court* di un giudice esterno<sup>227</sup>. Salvi gli ostacoli formali discendenti dalla struttura positiva del processo amministrativo, infatti, nel dibattito pre-unitario non viene negata aprioristicamente l'azione giudiziaria nei confronti delle Camere, benché limitata ai diritti soggettivi. Se la tutela degli interessi legittimi aveva natura tipica ciò non inficiava la potestà generale del giudice ordinario. Lo Stato liberale edificò il sistema di giustizia amministrativa su un postulato di fondo: il sindacato sull'esercizio di una potestà pubblica non poteva essere conferito ad un organo espressione di un potere

---

<sup>226</sup> L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 34.

<sup>227</sup> L. BRUNETTI, *Autodichia delle Camere*, p. 146.

diverso da quello di cui detta potestà costituiva emanazione, per assicurarne la rispondenza ad una medesima sensibilità.

Nonostante il fondamento consuetudinario ed inveterato dell'autodichia apoditticamente riferito dalla giurisprudenza costituzionale, perciò, l'origine dogmatica dell'istituto va ricercata ponendosi una domanda diversa: quand'è che l'intervento del giudice sulle vertenze cui sono parte gli organi costituzionali comincia ad essere percepito come un pericolo?

Le tesi che storicamente hanno con maggiore forza enfatizzato i concetti di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali hanno messo in luce che, a differenza della tutela del diritto soggettivo, l'azione dell'interesse legittimo implicherebbe un sindacato sull'esercizio del potere autoritativo implicante un maggior pregiudizio alle attribuzioni costituzionali. La censura della discrezionalità gestoria sarebbe infatti in *re ipsa* lesiva dell'autonomia finanziaria ed organizzativa<sup>228</sup>. Tuttavia, la teorizzazione di un'autonomia forte delle istituzioni rappresentative fu concepita sulla scorta di due presupposti, ambedue superati nel sistema contemporaneo:

- a) che il giudice amministrativo fosse in origine pur sempre "emanazione del potere esecutivo", da cui "prende la materia e le persone", condividendo con il Governo "l'origine, l'indole e gli intenti"<sup>229</sup>;
- b) che la tutela dell'interesse legittimo non potesse assurgere alla medesima dignità riconosciuta al diritto soggettivo, nella misura in cui quest'ultima doveva considerarsi generale ed incomprimibile, mentre la prima esisteva nella misura tipizzata dalla legge.

L'entrata in vigore della Costituzione repubblicana avrebbe così finito per inasprire il problema, creando una sfera di indisponibilità alla legge inconcepibile nel previgente assetto costituzionale<sup>230</sup>, a tutela non solo del Parlamento ma anche degli organi costituzionali che non dispongono di strumenti normativi di rango primario. La

---

<sup>228</sup> C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 150.

<sup>229</sup> C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 151-153.

<sup>230</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione dell'istituto dell'autodichia*, pag. 28.

necessità di individuare un fondamento costituzionale dell'autodichia, inizialmente ascritta alla volontà esplicita del legislatore ordinario di tipizzare tassativamente i presupposti dei provvedimenti ricorribili, è oggi riproposta sottoforma di limite costituzionale inespresso a quello stesso potere legislativo che s'impone attraverso l'obbligo di interpretazione conforme e risponde alla finalità di assicurare anche e anche le istituzioni che non dispongono del potere legislativo contro il rischio di un ripensamento delle prerogative parlamentari. Veniva così a concretizzarsi l'ipotesi di una giurisdizione speciale non costituzionalizzata ma costituzionalmente necessaria.

Per altro verso, l'emersione – non dell'autodichia in senso proprio che, come si avrà modo di sottolineare, costituisce una creazione degli anni '80 del '900 – di una predisposizione dogmatica ed ideologica ad accettare l'esistenza di strumenti contenziosi riservati a ciascuna Camera sui diritti scaturenti da atti regolativi o provvedimenti di rilevanza interna va contestualizzata nella progressiva svalutazione del principio della giurisdizione unica, nella parentesi temporale tra il primo e secondo dopoguerra. Si è infatti messo in luce come nella cultura giuridica di fine '800 apparisse nettamente schierata per la piena azionabilità avanti al giudice comune dei diritti soggettivi vantati nei confronti delle Camere. Faceva ovviamente eccezione la tutela dell'interesse legittimo, la cui tutela – a differenza del diritto soggettivo – aveva carattere tipico (anziché generale) e non avrebbe comunque potuto discendere dalla violazione di norme di auto-regolamentazione presupposte dal Parlamento alla conclusione di atti di diritto comune, la cui natura ed efficacia esterna non differiva dalle limitazioni che ogni privato pone nel proprio foro interno in fase precontrattuale. In conseguenza delle esigenze emergenziali derivanti dal primo conflitto mondiale, tuttavia, prese le mosse una graduale opera di decostruzione del principio di unità della giurisdizione che aveva goduto di indiscusso credito dalla sua codificazione nell'allegato E della legge n. 2248/1865<sup>231</sup>. Attraverso la proliferazione delle giurisdizioni speciali (fino ad oltre

---

<sup>231</sup> Art. 2: *“Sono devolute alla giurisdizione ordinaria tutte le cause per contravvenzioni e tutte le materie nelle quali si faccia questione d'un diritto civile o politico, comunque vi possa essere interessata la pubblica amministrazione, e ancorché siano emanati provvedimenti del potere esecutivo o dell'autorità amministrativa”*.

trecento<sup>232</sup>), spesso affidate ad organi amministrativi, parve che il legislatore intendesse “sfuggire ai sistematici inciampi che nello Stato parlamentare una burocrazia accentratrice e incompetente frappone alla rapida emanazione di norme giuridiche adeguate”<sup>233</sup>, affidando ad organi dotati di competenze settoriali “la formulazione giudiziaria del diritto”<sup>234</sup>, in forza di una legittimazione che non gli deriva più (o non soltanto) dalla conoscenza speculativa del diritto, ma dalla sua diretta partecipazione tecnica e locale alla materia oggetto della vertenza<sup>235</sup>.

Ai fini della tematica in discorso, la crisi del dogma della giurisdizione unica ottenne l’effetto – inimmaginabile sino a pochi anni prima – di rendere accettabile la frammentazione del potere giudiziario e sdoganare la sua parziale ricomposizione al potere legislativo ed al potere normativo, mediante il conferimento ad un unico plesso formalmente amministrativo delle controversie in cui “era parte la stessa amministrazione”<sup>236</sup>. È in questo contesto che si radica il convincimento che anche i diritti soggettivi possano essere sottratti al giudice per essere ricondotti alla cognizione di un plesso eccezionale, quando ciò corrisponda a superiori interessi dell’ordinamento. Anche qualora ciò avrebbe significato creare una commistione funzionale nella quale la giustizia finiva per essere “assorbita nell’amministrazione”<sup>237</sup>. Su queste basi, ciò che appariva intollerabile a cavallo del ‘900 – ossia l’esistenza di un potere di cognizione delle Camere esteso anche ai diritti soggettivi – non appare un’eventualità unica e dirompente alla metà del secolo, ove numerosi organi amministrativi operano ormai in veste di

---

<sup>232</sup> G. CIANFERROTTI, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della Grande Guerra al codice di procedura civile del 1940*, pag. 265.

<sup>233</sup> P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, pag. 5.

<sup>234</sup> P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, pag. 14.

<sup>235</sup> P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, pag. 34.

<sup>236</sup> G. CIANFERROTTI, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della Grande Guerra al codice di procedura civile del 1940*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, pag. 267.

<sup>237</sup> G. CIANFERROTTI, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della Grande Guerra al codice di procedura civile del 1940*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, pag. 267

giurisdizioni speciali per definire le controversie interferenti con le proprie attribuzioni costituzionali.

## EVOLUZIONE E QUESTIONI DELLA GIURISDIZIONE DOMESTICA

### 0. Premessa: alcune questioni definitorie.

Per autodichia si intende prerogativa “di un’istituzione – ed in particolar modo degli organi costituzionali<sup>238</sup> – di decidere direttamente, con proprio giudizio, ogni controversia attinente all’esercizio delle proprie funzioni”<sup>239</sup>, statuendo con forza di giudicato<sup>240</sup> sulle pretese delle parti e le posizioni giuridiche dedotte nel giudizio.

Il *quid proprium* dell’autodichia – come indica la stessa etimologia del termine – risiede nell’assunto che l’istituzione è al contempo giudice e parte processuale della vertenza<sup>241</sup>, rappresentando la più drastica eccezione costituzionale al principio *nemo*

---

<sup>238</sup> L’autodichia non è una prerogativa esclusiva degli organi costituzionali. Nell’ambito dell’ordinamento sportivo, dell’ordinamento deontologico o delle norme di condotta degli organi gestori di un’associazione, ad esempio, il fenomeno dell’autodichia rappresenta il riverbero più concreto della teoria della pluralità degli ordinamenti: all’interno di un ordinamento giuridico generale, che non censisce a priori i potenziali destinatari delle norme da esso stabilite, vengono a consolidarsi ordinamenti sezionali che si applicano unicamente ad una comunità predeterminata di individui, andando a normare fattispecie e condotte che non avrebbero rilevanza per il sistema giuridico generale (M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, pag. 90). È il caso, ad esempio, della tutela meramente endoassociativa di taluni aspetti che concernono l’etica delle professioni regolamentate istituite prima della Costituzione (S. STACCA, *La giuridificazione dell’etica delle formazioni sociali. Riflessioni sulla c.d. autodisciplina: in particolare, il momento normativo e il momento sanzionatorio*, pag. 506), nell’ambito delle quali spetta in via esclusiva agli organi disciplinari sussumere la condotta nelle fattispecie previste dal codice di auto-regolamentazione e “applicare la sanzione adeguata alla gravità ed alla natura dell’offesa arrecata al prestigio dell’ordine professionale” (Cass. civ., Sez. un., sent. 23 gennaio 2004, n. 1229, da *De Jure*), relegando la tutela giurisdizionale al sindacato di legittimità della Cassazione per i soli motivi di ricorso di cui all’art. 360 c.p.c. In questi casi, perciò, l’interpretazione nel merito del disvalore deontologico della condotta – benché rinviando ad una norma etica “giuridificata” mediante un’attività di codificazione delegata dalla legge – è rimessa alla sensibilità propria di “un giudice composto da persone che provengono dalla medesima categoria professionale” (S. STACCA, *La giuridificazione dell’etica delle formazioni sociali. Riflessioni sulla c.d. autodisciplina: in particolare, il momento normativo e il momento sanzionatorio*, pag. 506), benché nel rispetto dei principi e delle garanzie procedurali sanciti dall’art. 111 della Costituzione e dall’art. 6 CEDU (*Idem*). È quanto avviene, ad esempio, in riferimento all’ordinamento sportivo.

<sup>239</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614.

<sup>240</sup> V. CARBONE, *L’autodichia come inammissibile privilegio*, pag. 667.

<sup>241</sup> Cfr. C. CHIOLA, *Note critiche sull’autodichia della Camera*, pag. 3492, secondo cui – anche in ragione dell’origine etimologica del termine – l’autodichia presuppone la coincidenza tra una delle parti sostanziali del giudizio e l’organo giudicante. In realtà non è così, cfr. giudizio sui titoli di ammissione dei componenti.

*iudex in causa propria*<sup>242</sup>. Nonostante una certa ambiguità invalsa sia in giurisprudenza che in dottrina<sup>243</sup>, perciò, non afferiscono all'autodichia in senso tecnico quelle attività di c.d. giustizia politica nelle quali l'istituzione non ha interesse in un esito specifico della vertenza, ma solo che essa sia comunque definita in maniera conforme al diritto<sup>244</sup>. Non pertengono quindi all'autodichia in senso proprio né le decisioni adottate nell'ambito della verifica dei poteri né quelle in materia di insindacabilità e immunità procedimentali dei parlamentari.

L'istituto è talvolta noto – specie nella letteratura più recente – come “giurisdizione domestica” degli organi costituzionali. I due concetti non sono però sinonimi esatti, in quanto – come si avrà modo di esaminare – l'autodichia rappresenta una categoria composita, che solo a partire dagli anni '80 ha assunto i caratteri dell'esercizio di funzioni materialmente giurisdizionali. Sempre sotto il profilo strettamente definitorio, in giurisprudenza e letteratura è accreditato l'uso promiscuo dei termini autodichia ed autocrinia<sup>245</sup>, che è stato talvolta criticato da chi ritiene che il secondo indichi piuttosto “*la potestà degli organi costituzionali [...] di determinare, con propri atti, quale parte dell'ordinamento comune può entrare a disciplinare i propri rapporti interni, ovvero di precludere, sotto la copertura della riserva di cui all'art. 64 Cost., l'applicazione delle norme dell'ordinamento generale*”<sup>246</sup>.

A seguito della sentenza n. 262/2017 è divenuto invece nodale il collegamento tra autodichia e potestà regolamentare, in quanto l'attrazione del contenzioso avanti a plessi amministrativi interni si giustifica in quanto (e nella misura in cui) consenta alle Camere

---

<sup>242</sup> P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3047.

<sup>243</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 98; M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 22; Cass. civ., Sez. Un., sent. 8 luglio 2019, n. 18265, in *Giust. Civ. Mass.*, 2019.

<sup>244</sup> A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, p. 2, nota 2.

<sup>245</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 44/1968; in dottrina *ex multis*, F. CUOCOLO, *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, pag. 678.

<sup>246</sup> A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, p. 1; sul significato di autocrinia come autonomia normativa cfr. anche A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 90. Diversamente, definisce autocrinia come “*verifica dei poteri dei propri eletti*” M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 22.

di disporre in via esclusiva del significato delle norme che disciplinano l'attività interna<sup>247</sup>, in quanto l'effettività dell'art. 64 Cost. – si è affermato – dipende dalla possibilità per ciascuna istituzione di sottrarre il proprio diritto regolamentare interno all'interpretazione (e al vaglio di legittimità) di soggetti terzi<sup>248</sup>. Come si avrà modo di approfondire nel prosieguo della trattazione, quindi, la possibilità di inferire conseguenze giuridiche unitarie dall'autonomia normativa degli organi costituzionali dipende dalla capacità prescrittiva e dal rango delle fonti domestiche, che si ripercuotono sulla natura dei singoli atti e alla loro riconducibilità sistematica nell'ambito di un paradigma unitario, comune a tutte le istituzioni supreme<sup>249</sup>.

Nonostante l'atteggiamento critico della dottrina maggioritaria in ordine alla compatibilità dell'istituto con i principi costituzionali in materia di accesso ed esercizio della giurisdizione, l'autodichia ha ricevuto nuova linfa in epoca repubblicana, ampliando il novero degli organi costituzionali legittimati alla soluzione domestica delle vertenze nonché le materie ricondotte al relativo ambito di giurisdizione esclusiva<sup>250</sup>.

### **1. L'autodichia degli organi costituzionali: il quadro positivo.**

L'art. 133 del d.lgs. n. 104/2010 non prevede a favore degli organi costituzionali una disciplina derogatoria della giurisdizione esclusiva nel momento in cui attribuisce al giudice amministrativo *“le controversie relative ai rapporti di lavoro del personale in regime di diritto pubblico”* (comma 1, sub i) e *“le controversie relative a procedure di pubblici lavori, servizi, forniture, svolte da soggetti comunque tenuti, nella scelta del contraente o del socio, all'applicazione della normativa comunitaria”* (art. 133, comma 1,

---

<sup>247</sup> N. OCCHIUCUPO, voce *Autodichia*, pag.1; G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1137; A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, p. 1.

<sup>248</sup> Corte cost. sent. 262/2017.

<sup>249</sup> *Ex multis*, notoriamente, afferma l'unitaria ratio ed efficacia dei regolamenti interni degli organi costituzionali A. M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, pag. 62; *contra* L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 372.

<sup>250</sup> Parla di un vera e propria *“bulimia competenziale”* A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 95; E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal “giusto processo” al “giusto procedimento parlamentare”*, pag. 121.

sub, e.1), benchè, tra i soggetti tenuti al rispetto della disciplina europea in materia di contratti pubblici rientrano pacificamente anche le amministrazioni di supporto alle istituzioni della Repubblica, come sottolineato dalla Corte di Giustizia<sup>251</sup>.

Le giurisdizioni domestiche operanti presso ciascuna istituzione hanno però un diverso fondamento positivo<sup>252</sup> e le plurime interpretazioni rese sul punto ne impongono una disamina separata<sup>253</sup>.

## **1.1. Le camere.**

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

Nonostante l'espressa codificazione nell'art. 61 dello Statuto Albertino, la tradizione ottocentesca conferiva alle norme costituzionali in materia di autonomia parlamentare natura meramente "dichiarativa" di una prerogativa immanente<sup>254</sup>. Tale assunto gode a tutt'oggi di un ampio credito nella letteratura<sup>255</sup>, rinfrancato dal conforto giurisprudenziale<sup>256</sup>.

Prescrive l'art. 64 Cost. che "*ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti*" e l'art. 72, commi 2 e 3, espressamente riserva alla medesima fonte la disciplina di aspetti peculiari del procedimento legislativo, integrativa di quanto già disposto dalla Carta. Il disposto dell'art. 72, tuttavia, non esaurisce il contenuto e la portata della riserva di regolamento, limitandosi ad alludere ad alcuni contenuti necessari, che non incidono sulla competenza della fonte interna a disciplinare esaustivamente "*tutta la materia relativa all'organizzazione e al funzionamento delle Camere*"<sup>257</sup>, ivi compresa la strutturazione dell'organizzazione

---

<sup>251</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1998, n. C-323/1996, *Commissione vs. Belgio*, da [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>252</sup> Sull'inesistenza di un modello unitario di prerogative degli organi costituzionali, cfr. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, pag. 568.

<sup>253</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 329.

<sup>254</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 99.

<sup>255</sup> Sull'efficacia dell'art. 64 come norma "*meramente ricognitiva e non attributiva del potere*" regolamentare cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento* (in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*), pag. 117.

<sup>256</sup> Cfr. Corte cost. sentt. n. 129/1981, 154/1985, 262/2017.

<sup>257</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, pag. 1316.

amministrativa e la previsione degli strumenti di disciplina del rapporto con i dipendenti e gli uffici serventi. Naturalmente la fonte regolamentare non esaurisce il diritto parlamentare, ricorrendo ulteriori fonti eteronome ed autonome che con varia incidenza concorrono all'organizzazione e al funzionamento delle Camere (Costituzione, leggi ordinarie, regolamenti minori, consuetudini costituzionali e precedenti parlamentari)<sup>258</sup>, che danno luogo a *“molteplici casi di reciproche integrazioni, si sovrapposizioni, di interferenze che fanno talora dubitare della conformità dello strumento adoperato al rispetto della Costituzione”*<sup>259</sup>.

In dottrina è stata tracciata un'efficace distinzione tra le teorie c.d. normative (che riconducono i regolamenti parlamentari al paradigma delle fonti del diritto) e le teorie politiche (che ricostruiscono il funzionamento del diritto parlamentare mediante categorie concettuali inconciliabili con i principi che regolano l'ordinamento generale). A seguito della sentenza n. 120/2014 che ha affermato in modo inequivoco la qualificazione dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale, la questione pareva aver perso – almeno in parte – la storica rilevanza accordata dal dibattito dottrinale. La problematica si è tuttavia riproposta con rilevante attualità a fronte della riaffermazione del nesso tra autodichia ed autonomia nella sentenza n. 262/2017.

Sunteggiando brevemente i molteplici orientamenti in materia, in continuità con le conclusioni della dottrina tedesca, è stata rilevata la natura intrinsecamente politica del regolamento parlamentare, definito come *“strumento di mediazione regolativa delle norme puntuali poste in Costituzione e le esigenze complessive di funzionamento dell'organo provvisto del potere di autoregolarsi”*<sup>260</sup>. Spetta al regolamento parlamentare dare ordine al consenso, fornendo *“rappresentazione soggettiva degli orientamenti del corpo elettorale”*, attraverso la formalizzazione di *“figure organiche”* capaci di tradurre *“in termini giuridicamente significanti, cioè in iniziative, in comportamenti produttivi di effetti, in deliberazioni, in atti, le azioni dei membri del Parlamento e dei gruppi”*<sup>261</sup>. La funzione costituzionale dell'autonomia regolamentare, in questo senso affida al

---

<sup>258</sup> V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 5.

<sup>259</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 369.

<sup>260</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 322.

<sup>261</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 346.

regolamento parlamentare il compito di consentire la germinazione dell'indirizzo politico dalla volontà elettorale, attraverso l'aggregazione di entità soggettive come preconditione per l'esercizio di prerogative giuridiche. Ne deriva uno strumento di natura promiscua, nel quale l'elemento politico coesiste con il contenuto giuridico, benché in un senso diverso e non omologabile a quello del paradigma legislativo. Il regolamento parlamentare, infatti, non è suscettibile di essere inquadrato *“nell'ordine classificatorio basato sulla triade forma-valore-forza che espone le note caratterizzanti degli atti normativi”*<sup>262</sup>: la fonte interna è per sua natura cedevole, in aderenza alla propensione *“delle forze politiche che con decisioni particolari tendono a risolvere problemi concreti e puntuali, senza tener conto delle implicazioni (o meglio: non volendo affrontare le conseguenze) che da dette decisioni derivano quanto a determinazioni di prassi contrastanti con l'ordinamento”*<sup>263</sup>. La natura ambivalente del regolamento, che si pone come cerniera tra il paradigma politico e quello della giuridicità, comporta che esso non possa essere perfettamente sussumibile nell'una o nell'altra fattispecie, presentando al contempo elementi caratteristici dell'atto normativo e dell'atto politico. Infatti – secondo questa prima corrente di pensiero – affermare la derogabilità dei contenuti non significa negarne la giuridicità: il regolamento diviene strumento codificativo di una *“costituzione materiale”*, i cui limiti inderogabili rimangono oggetto della Costituzione formale<sup>264</sup>. Sul piano formale, l'accettabilità dello scarto tra le regole predisposte ed il concreto operare dell'organo – talvolta derogatorio alle disposizioni espresse – si giustifica con il rilievo che quest'ultimo è al contempo *“produttore e destinatario dell'atto normativo in esame”*<sup>265</sup>. Questa peculiare natura del regolamento si estende a tutte le attività parlamentari di attuazione ed interpretazione, che concorrono con la funzione regolamentare quali strumenti *“di mediazione regolativa delle norme puntuali poste in Costituzione e le esigenze complessive di funzionamento dell'organo provvisto del potere di autoregolarsi”*<sup>266</sup>. Tutti gli atti espressione della volontà determinativa delle Camere

---

<sup>262</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 318.

<sup>263</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 320.

<sup>264</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 354.

<sup>265</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 321.

<sup>266</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 320.

condividono con il regolamento la provenienza dalla comune matrice di essere *“libere nel fine, politiche, quindi, in senso tecnico”*<sup>267</sup> e l’espletamento di tale funzione presuppone l’assoluta insindacabilità delle regole così costituite<sup>268</sup>.

Più drasticamente, secondo altri autori la natura intrinsecamente politica dell’atto parlamentare osta al riconoscimento di sua effettiva una giuridicità. La tesi della natura non prescrittiva dei regolamenti parlamentari è stata notoriamente formalizzata dal Romano, secondo cui tutti gli atti interni mancavano dei requisiti di generalità ed astrattezza e della delega legale ad integrare o modificare contenuti normativi<sup>269</sup>. Come ogni soggetto che agisce nel mondo dei rapporti giuridici, anche le Camere possono dotarsi di *“una regola da seguire”* per elaborare la propria volontà ed assumere le decisioni. Ciò vale tanto per i privati quanto per gli enti pubblici. Salvo il caso *“particolare”* dell’autorità amministrativa in senso soggettivo - nei confronti della quale è prevista la tutela dell’interesse legittimo – questi moduli decisori non assumono rilevanza giuridica esterna fino a che non vengano a cozzare con il diritto comune. In questo senso, l’efficacia dei regolamenti andrebbe comparata con *“le norme disciplinari d’ogni genere, con le norme interne dei pubblici istituti, con le circolari e le istruzioni per gli impiegati”*, che costituiscono interpretazione o integrazione in via di prassi di un vuoto normativo e che i tribunali ordinari non possono elevare a fonti del diritto<sup>270</sup>. In questo senso la disciplina regolamentare andrebbe qualificata come *“interpretazione di massima”*, nel senso che non ha il rango per formalizzare un’interpretazione autentica della costituzione o delle leggi, ma serve ad assicurare l’uniforme orientamento della prassi conformando l’operato degli organi interni<sup>271</sup>.

---

<sup>267</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 353.

<sup>268</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 322.

<sup>269</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 261

<sup>270</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 249: *“l’interprete che ricerca la norma regolatrice di un qualsiasi rapporto di diritto pubblico, dovrà ricercarla, a prescindere dalle consuetudini, nelle leggi vere e proprie, che vi si riferiscono o direttamente o per forza di analogia; in mancanza di esse la rintraccerà nei detti principi generali, ma i regolamenti delle Camere, almeno come tali e tranne che nel senso di cui sarà detto più avanti, non potranno essere presi in considerazione”* (pag. 143.).

<sup>271</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 252.

Più recentemente, una certa letteratura ha messo in luce la diversa *ratio* del diritto parlamentare di fonte costituzionale rispetto a quello di fonte regolamentare. Si è sostenuto che il dibattito parlamentare è sottoposto al rispetto degli articoli della costituzione, nei quali tutte le forze politiche possono e devono riconoscersi, il cui grado di dettaglio già in gran parte garantisce la democraticità del risultato<sup>272</sup>. In quest'ottica, la tutela delle minoranze costituisce la funzione della sola costituzione e non corrisponde alla *ratio* del regolamento parlamentare<sup>273</sup>. Né è indice la maggioranza assoluta prevista dall'art. 64 Cost.: *"il potere regolamentare non è attribuito in via di principio alle forze che sostengono il Governo, ma [...] esse in concreto, nel ricorrere di determinate condizioni, possono servirsene"*<sup>274</sup>. L'oggetto del diritto parlamentare è quindi *"l'attività complessivamente spiegata dalle forze parlamentari in ordine all'assetto dei loro rapporti"*, che si manifesta sia nell'approvazione del regolamento sia nelle scelte parallele relative alla sua interpretazione-applicazione<sup>275</sup>. La funzione della disciplina costituzionale è unificare in via normativa le forze sociali attorno al vincolo della dialettica *"secondo una logica di garanzia oggettiva"*; il regolamento parlamentare, invece, ha come fine quello di consentire l'aggregazione politica, modellandosi *"sulle esigenze della mediazione (...) che postulano non tanto la conformità a criteri predeterminati, quanto la costante aderenza agli interessi dei soggetti in gioco"*<sup>276</sup>. Esemplificativo in quest'ottica la strumentalizzazione delle riforme dei regolamenti parlamentari del 1971 per garantire

---

<sup>272</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 134.

<sup>273</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 135.

<sup>274</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 135. Il rilievo è condiviso da G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 351, secondo cui *"il quorum indicato in Costituzione per l'approvazione del Regolamento coincide con la maggioranza limite richiesta per l'attività di indirizzo politico"*, ponendo la potestà regolamentare a disposizione della coalizione parlamentare che lo esprime, *"il che vale a rendere esplicita la ragione della qualificazione della maggioranza prescritta dall'art. 64 Cost."* con cui *"si è voluto [...] garantire che l'atto primigenio di indirizzo politico sia prodotto in modo tale da assicurare che su di esso e per la modifica di esso risulti verificato il consenso delle forze parlamentari, numericamente idonee, anche al limite, di perseguire e di realizzare un indirizzo politico"* (pag. 352). *Contra, ex multis*, la lettura del quorum di cui all'art. 64 Cost. come presidio di tutela delle minoranze L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 370; critici anche V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 31; G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare*, pag. 197; A. A. CERVATI, *Articolo 72*, pag. 116.

<sup>275</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 137.

<sup>276</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 137.

l'equilibrio politico, anche a costo di trasformare in via surrettizia la forma di governo e consolidare la c.d. *"democrazia consociativa"*<sup>277</sup>. Stando a questa seconda impostazione, nei regolamenti parlamentari c'è un elemento descrittivo che prevale sull'effettiva potenzialità prescrittiva e spiega l'assenza di univoci criteri per la soluzione delle antinomie. L'unica regola imperante nella dialettica parlamentare è il compromesso politico, di cui i regolamenti parlamentari sono uno strumento. In particolare, non può esservi gerarchia nel diritto parlamentare, in quanto il rango delle norme *"è mutevole a seconda delle circostanze e della forza che i membri dell'Assemblea riconoscono alle singole disposizioni regolamentari"*<sup>278</sup>: la legge, i regolamenti parlamentari, le consuetudini *"possono in definitiva produrre effetti diversi o identici, a seconda dell'intensità con cui l'Assemblea li considera, in un momento dato, obbligatori"*<sup>279</sup>. Appartiene infatti alla fisiologia dei procedimenti interni l'emersione di costanti interpretazioni *contra legem* equivalenti, *"in definitiva, alla ricreazione delle norme stesse"*<sup>280</sup>, che si consolidano e connotano in termini di flessibilità e derogabilità le fonti atto.

Il tema della derogabilità delle norme interne si era già posto nello Stato liberale, ove si era argomentato che la potestà regolamentare costituiva appannaggio della maggioranza assembleare: *"poiché l'assemblea, se avesse preveduto il dubbio, avrebbe potuto legalmente risolverlo con apposita disposizione regolamentare; nel silenzio del regolamento essa dunque lo potrà dirimere con una pronunzia sul caso concreto"* e in forza di questa legittimazione *"i precedenti parlamentari vengono ad integrare le disposizioni scritte dai regolamenti e governano i casi avvenire"*<sup>281</sup>.

L'ambiguità intrinseca che divide i sostenitori della natura politica dell'atto parlamentare è se giuridicità e politicità possano coesistere. In assenza di sanzione viene meno la *necessitas* della condotta che rappresenta il presupposto costitutivo della

---

<sup>277</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 768.

<sup>278</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 138.

<sup>279</sup> M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 640.

<sup>280</sup> M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 640; per una derogabilità solo *nemine contradicente* cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 370.

<sup>281</sup> F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, pag. 230.

giuridicità del precetto<sup>282</sup>. Solo attraverso la predeterminazione normativa delle conseguenze applicate in caso di violazione il precetto assurge a “*parte di una norma giuridica [...] che, perciò, nel mondo giuridico, non può non essere osservato*”<sup>283</sup>. In via empirica, tuttavia, non è possibile espungere dal diritto parlamentare una teoria giuridica della patologia dell’atto. Il concetto di validità finisce infatti per approssimarsi a quello di opportunità o quantomeno accettabilità politica, a fronte delle quali perde di rilevanza l’elemento della predeterminazione. Nell’ordinamento interno, la disposizione scritta reca un oggetto (il precetto) che può non concretizzarsi, mentre il contenuto dell’obbligo (ossia la giuridicità che deriva dal dispositivo sanzionatorio) non ammette contraddizione. Le analisi condotte sulla fisiologia dell’attività parlamentare, per saggiarne l’effettiva e concreta idoneità a soddisfare gli *standard* di predeterminazione e giuridicità, dimostra che la violazione in via di fatto del diritto positivo non solo può essere priva di sanzione, ma finisce talvolta per derogare e riformare la norma scritta<sup>284</sup>. L’efficacia del precedente resta talvolta confinata alla fattispecie occasionale che l’ha generata; in altri casi si consolida, senza che ciò corrisponda alla precisa applicazione di una norma di produzione giuridica<sup>285</sup>. Rispetto ai meccanismi di funzionamento dell’ordinamento generale, i precedenti parlamentari finiscono per avere “ben poco a che fare” con il diritto, dando

---

<sup>282</sup> F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, pag.

<sup>283</sup> F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, pag. 1298 e ss. Nel pensiero dell’autore, ampiamente noto, la norma si compone del precetto e della sanzione. Solo attraverso la previsione della sanzione l’azione imposta dalla legge diviene necessaria e la norma può considerarsi giuridica: “*se la sanzione non agisse all’interno della norma, se cioè la necessità dell’azione del singolo non fosse imposta da una sanzione intimamente connaturata alla norma, la norma non sarebbe più una determinazione ma una pura formula indicativa alla quale i comportamenti si conformano per una necessità che viene imposta dal di fuori: mentre, finché si pensi all’ordinamento giuridico come insieme di norme, la necessità della realizzazione della norma non può essere imposta da essa stessa e cioè come effetto della sua stessa natura*”. La sanzione costituisce la “garanzia interna della giuridicità del precetto” e l’inconfigurabilità di una sanzione a fronte della trasgressione impedisce *in nuce* la giuridicità della norma. Per la centralità della riflessione sul tema nell’opera dell’Autore, F. BENVENUTI, *Feliciano Benvenuti: un percorso*, pag. XXVIII. *Contra* V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 7.

<sup>284</sup> C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, pag. 128.

<sup>285</sup> Questa peculiarità strutturale dell’ordinamento parlamentare – condivisibile o meno che sia – è spesso trascurata dai più convinti detrattori dell’autodichia e il tema verrà ripreso nelle conclusioni A. SANDULLI, *L’insostenibile leggerezza dell’autodichia degli organi costituzionali*, pag. 111.

luogo ad un “*un coacervo di casi stratificatisi senza una logica giuridicamente riconoscibile*”, intellegibile solo “*in termini di puri rapporti di forza*”, che non può assurgere alla pretesa di giuridicità<sup>286</sup>.

Chi individua nel regolamento uno strumento dialettico, permeabile alla prassi, che concorre ma non esaurisce la “*disciplina non formalizzata e non formalizzabile allo scopo di permettere l’esplicazione dell’autonomia delle forze politiche*” finisce per sottrarre l’ordinamento interno al paradigma delle fonti del diritto<sup>287</sup>. Conseguentemente – si è affermato – nel rispetto della riserva di legge di cui all’art. 23, il diritto parlamentare non può introdurre diritti ed obblighi in capo a soggetti estranei alla dialettica parlamentare, nemmeno quando si tratti di lavoratori dipendenti<sup>288</sup>. In questo senso, l’atto politico viene in considerazione nell’ordinamento come fatto, ossia ai soli effetti che giunge a produrre in concreto. In questo senso la questione della rilevanza della disposizione regolamentare per l’ordinamento generale emergerebbe solo in quanto questa appaia produttiva di un illecito costituzionale, mai in relazione all’effettivo contenuto dispositivo.

Siffatte prospettazioni sono state tuttavia tradizionalmente recessive nel dibattito italiano, che attesta una netta prevalenza delle teorie normative<sup>289</sup>, che riconducono il regolamento parlamentare alle fonti del diritto, sulla scorta dell’assunto incorporano una pretesa normativa, “*sicché il loro significato si pone sempre come indipendente dalla significazione che possa esserne stata data nel comportamento disciplinato*”<sup>290</sup>. I regolamenti non si limitano ad interpretare la costituzione, ma mirano a plasmare i diritti dei soggetti che entrano in relazione con le Camere, apprestando i relativi rimedi<sup>291</sup>.

---

<sup>286</sup> C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, pag. 129.

<sup>287</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 139.

<sup>288</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 140.

<sup>289</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 768; M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 639; A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 52; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 566; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 38; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 368.

<sup>290</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 630; G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, pag. 127.

<sup>291</sup> A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 52

In continuità con le tesi legate alla c.d. sovranità parlamentare si è sostenuto che l'autonomia del diritto parlamentare può intendersi esclusivamente in termini di costituzione di un ordinamento giuridico a sé stante, del tutto avulso dall'ordinamento generale. In quest'ottica il regolamento generale non è riducibile entro il sistema delle fonti statali, perché l'estraneità di tale atto all'ordinamento interno lo rende del tutto incommensurabile con esso. La discrasia dei sistemi assiologici di riferimento determina una incomunicabilità tra fonti interne che impedisce in una prospettiva formale l'inserimento del regolamento tra le fonti del diritto. La negazione di un collegamento formale non implica che le norme prodotte dalle assemblee elettive mediante fonti attribuite alla loro esclusiva disponibilità debbano considerarsi irrilevanti per l'ordinamento generale, in quanto produttive di effetti giuridici in capo a comuni destinatari. Questo collegamento materiale può essere decriptato solo considerando le norme prodotte dalle assemblee parlamentari "al pari di fonti-fatto", che operano senza alcun coinvolgimento dell'ordinamento generale grazie ad una convenzionale acquiescenza consuetudinaria degli organi costituzionali<sup>292</sup>. Questo "non rapporto" è definito come "insindacabilità" e presuppone l'adesione al dogma della "infallibilità" del potere<sup>293</sup>: nessun altro organo dello Stato è più titolato delle Camere a giudicare in modo definitivo il perseguimento dell'interesse generale<sup>294</sup>. Lo strumento per conciliare giuridicità e separatezza è la differenziazione del regime di giustiziabilità delle norme, in base alla quale interna sarebbe esclusivamente la garanzia dell'osservanza delle norme regolamentari, ferma restando la rilevanza esterna per l'ordinamento generale del rispetto delle norme statutarie<sup>295</sup>. Siffatta ermeneutica trova oggi uno strascico nelle tesi di chi rileva la natura atipica dei regolamenti, considerati non "*collocabili nella gerarchia delle fonti dell'ordinamento dello Stato italiano, pur non essendo ovviamente estranei al sistema delle fonti stesse*" ed "*assumono un rango che li dota di effetti non classificabili mediante i criteri prevalentemente impiegati in relazione alle fonti proprie di tale*

---

<sup>292</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 25.

<sup>293</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 26.

<sup>294</sup> M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 640.

<sup>295</sup> F. RACIOPPI, *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, pag. 722.

*ordinamento*<sup>296</sup>. Depone in questo senso l'amplissima discrezionalità con cui le Camere hanno tradizionalmente fatto uso della potestà regolamentare, arrivando a positivizzare *"interpretazioni talmente libere della Costituzione, da far pensare che, in realtà, essi abbiano piuttosto codificato consuetudini praeter se non contra constitutionem"*<sup>297</sup>. D'altronde, le prerogative degli organi sovrani discendono dall'ordine delle cose e non da una specifica delega positiva, scaricando sui regolamenti l'onere di dare pubblica evidenza alle tradizioni costituzionali esistenti<sup>298</sup>. Ponendo l'insindacabilità come indice di trasmittanza ordinamentale, parrebbe questa la posizione privilegiata dalla giurisprudenza, che non conferisce alcun rilievo ai regolamenti, salvo accertare in via di fatto l'illecito extra-camerale ai danni di un diverso potere dello Stato<sup>299</sup>.

Le ricostruzioni che postulavano l'astratta configurabilità di più ordinamenti separati, plurali ed indipendenti nei rapporti tra lo Stato e le sue articolazioni divennero progressivamente recessive. Nello Stato liberale, infatti, la separazione del diritto parlamentare dall'ordinamento generale appariva l'unico escamotage ermeneutico per sfuggire alla pervasiva capacità classificatoria della legge. In presenza di una costituzione flessibile *"l'intima essenza del processo di produzione giuridica"* era costituita dalla gerarchia, edificata sulla *"concezione politica della sovranità ed onnipotenza della legge, alla cui "maggior forza" era indubbiamente subordinato "ogni altro atto di volontà dello Stato"*<sup>300</sup>. In questa prospettiva la fonte primaria è *"l'atto che ha tanta forza da poter abrogare qualunque altro atto e da non poter venir meno, all'inverso, se non per effetto dell'emanazione di un'altra legge"* e tale dignità oggettiva non poteva che intendersi in senso prettamente *"formale, perché prescinde dal contenuto che di volta in volta l'atto può assumere e che è indifferentemente variabile ad arbitrio del legislatore"*<sup>301</sup>. Con l'entrata in vigore delle costituzioni rigide, la capacità performativa della legge si arresta, relativizzata dall'esigenza di render conto della propria validità nell'ambito del sistema legale costituzionale.

---

<sup>296</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 575.

<sup>297</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 766.

<sup>298</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 766.

<sup>299</sup> Sul regime di insindacabilità cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 567.

<sup>300</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag. 778 e ss.

<sup>301</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag. 779.

Si è notato che l'art. 64 Cost. non soltanto non qualifica più come "interni" i regolamenti delle Camere (come invece avveniva nell'art. 61 dello Statuto albertino), ma prevede un quorum deliberativo come condizione di validità dell'atto<sup>302</sup>. Ciò si traduce in un vincolo per l'autonomia parlamentare, posto a garanzia della partecipazione delle minoranze<sup>303</sup> all'approvazione delle norme regolamentari che, pur non avendo rango costituzionale, ne investono la materia in quanto direttamente attuative dei principi di organizzazione dello Stato. In questo senso il pluralismo che connota il regolamento parlamentare lo differenzia dall'atto politico, che presuppone una qualsiasi maggioranza relativa idonea ad esprimere la fiducia e gli atti di indirizzo<sup>304</sup>. D'altronde la rilevanza normativa del regolamento parlamentare per l'ordinamento generale è presupposta e conseguente al concetto di costituzione rigida: rendere insindacabile la violazione della Costituzione significherebbe renderne derogabili e non precettivi i contenuti<sup>305</sup>. Si è quindi rilevata la difficoltà di distinguere fonti interne ed esterne in conseguenza della considerazione che *"le disposizioni dei regolamenti parlamentari riguardano spesso soggetti che non sono organi della Camera che le ha adottate"*<sup>306</sup>. L'ordinamento interno delle Camere è inoltre implementato da regolamenti minori che trovano base giuridica proprio nella delega introdotta da atti legislativi a completarne le relative disposizioni<sup>307</sup>. Il regolamento parlamentare non può essere sottratto al sistema delle fonti per essere qualificato in termini di mera politicità nella misura in cui neutralizza l'applicazione del diritto obiettivo, fornendo una classificazione delle fattispecie alternativa a quella dettata dalla legge<sup>308</sup>. La riconduzione del regolamento parlamentare all'ordinamento generale

---

<sup>302</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 767; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 106.

<sup>303</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 368; V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 31.

<sup>304</sup> V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 15.

<sup>305</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag.

<sup>306</sup> *"si pensi a coloro che assistono alle sedute negli spazi assegnati al pubblico, ai membri del Governo, ai testimoni invitati a deporre dinanzi alle commissioni, nonché agli stessi deputati e ai dipendenti della Camera per quanto concerne le situazioni giuridiche soggettive loro personali da far valere nei confronti dell'Amministrazione, ma altresì sul fatto che le norme procedurali da essi stabilite regolano la formazione (e quindi incidono sulla validità) di atti destinati ad esercitare i loro effetti nei confronti di qualsiasi cittadino"* cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 580.

<sup>307</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 579.

<sup>308</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 52.

è agevolata dal rilievo che la Costituzione dissolve il sistema gerarchico fondato sull'onnipotenza della legge e, anche nell'ambito delle fonti primarie, lascia spazio all'emersione del paradigma della competenza, prevedendo che ad una data separazione di materie corrisponda una differenziazione di atti, affinché una fonte escluda l'altra nel definire *"la norma validamente esistente e validamente operante"*<sup>309</sup>. La cedevolezza derivante dalla disponibilità del diritto parlamentare all'organo che ne è il destinatario non si traduce in un *vulnus* alla giuridicità della norma, in quanto per sua natura *"la coercibilità giuridica delle norme relative alla organizzazione ed al funzionamento degli organi supremi"* – ivi comprese le disposizioni di fonte costituzionale la giuridicità indubitabile – *"non può assumere le stesse forme e la stessa automaticità che caratterizzano la coercibilità delle norme giuridiche degli altri rami del diritto"*<sup>310</sup>.

In questa prospettiva – in forza del principio di competenza sancito dalla costituzione – il regolamento parlamentare non può non essere parametro di legittimità delle leggi<sup>311</sup>. Ciò vale sia – dal punto di vista formale – per il rispetto delle norme (c.d. necessarie o esecutive) che disciplinano il procedimento legislativo, sia con riferimento all'intangibilità dei c.d. *"contenuti indipendenti"*, che regolano l'organizzazione interna delle istituzioni<sup>312</sup>. Quantomeno, in linea di stretta interpretazione, la previsione di una

---

<sup>309</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag. 809. Nel caso dei regolamenti parlamentari *"non sarebbe possibile dubitare che il criterio gerarchico si risolva integralmente in quello della competenza, trattandosi di atti riconosciuti come fonti esclusivamente in relazione a una data materia, con correlativa imposizione di un limite negativo alla normale competenza della legge. Solo in senso approssimativo, perciò, il fenomeno sarebbe descrivibile col dire che, su questa materia, l'una fonte prevale sull'altra, laddove, a propriamente parlare, la esclude, ponendosi con essa in rapporto di separazione costituzionalmente garantito"*.

<sup>310</sup> V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 11. D'altra parte, sono indubbiamente norme giuridiche i principi costituzionali sull'organizzazione costituzionale, tuttavia *"i poteri dello Stato hanno tradizionalmente preferito risolvere prevalentemente in via politica i contrasti che tra essi sono certamente insorti qualche volta [...] anziché ricorrere all'istituto del conflitto di attribuzioni ex art. 134 della Costituzione, il che avrebbe comportato la remissione del conflitto ad un organo terzo rispetto alle parti in causa"*.

<sup>311</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 767.

<sup>312</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 768; la distinzione, tra contenuti esecutivi e indipendenti dei regolamenti parlamentari è proposta anche da A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 163, che vi ascrive una diversa efficacia: la disciplina procedurale concernente l'esercizio delle funzioni attribuite alle Camere resta subordinata a criteri direttivi impartiti dalla Costituzione, mentre la materia dell'organizzazione amministrativa, l'autonomia contabile e l'autodichia si fonderebbero su una

maggioranza qualificata all'art. 64 Cost. dovrebbe escludere *“che le deliberazioni degli organi parlamentari, prese a maggioranza relativa [...] siano parificabili ai regolamenti”*<sup>313</sup>. In via consequenziale, *“se si ammette il sindacato della Corte costituzionale sull'osservanza del regolamento, si ammette altresì che la Corte possa controllare la loro conformità alla Costituzione”*<sup>314</sup>. Muovono da queste basi le riflessioni concernenti la qualificazione dei regolamenti parlamentari come fonti normative di rango primario tra gli atti aventi forza di legge, al fine del loro assoggettamento al giudizio di costituzionalità avanti la Consulta ex art. 134 Cost. e per saggiarne l'idoneità a soddisfare le riserve di legge previste in Costituzione<sup>315</sup>. Senza entrare nel merito dell'articolato dibattito sulla teoria delle fonti, secondo un primo orientamento – da alcuni considerato maggioritario<sup>316</sup> – il rapporto tra legge ordinaria e regolamenti parlamentari andrebbe letto in termini di competenza esclusiva: il combinato disposto degli artt. 64 e 72 Cost. costituisce la norma di riconoscimento che – a differenza del remoto passato – consente di *“ascrivere i regolamenti parlamentari tra le fonti del diritto oggettivo”*<sup>317</sup>, sancendone la funzione di *“fonte sostitutiva”* della legge formale in talune specifiche materie<sup>318</sup>, *“a questa essendo vietato incidere sopra oggetti rientranti nella esclusiva potestà normativa delle Assemblee parlamentari”*<sup>319</sup>. Se l'effetto tipico della riserva di regolamento è quello di escludere ogni altra fonte primaria o sub-primaria dalla disciplina di talune materie, è giocoforza necessario che gli atti approvati ex art. 64 Cost. acquisiscano il valore tipico

---

disciplina speciale indipendente, di rango para-costituzionale in quanto implicante la disapplicazione non giustiziabile di *“alcuni principi costituzionali relativi ai diritti fondamentali”*.

<sup>313</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 630.

<sup>314</sup> M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 768.

<sup>315</sup> S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, pag. 264; M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 28; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 566.

<sup>316</sup> E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, pag. 102; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, pag. 261

<sup>317</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag. 140

<sup>318</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag. 140. F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1313

<sup>319</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale Lezioni di diritto costituzionale – Il L'ordinamento costituzionale italiano*, pag. 339.

della legge che vanno a surrogare<sup>320</sup>. E ciò, si potrebbe aggiungere, a maggior ragione nel momento in cui il regolamento parlamentare rechi la disciplina di materie – come l’ordinamento dei pubblici uffici ex art. 97 o la tutela dei diritti ex art. 111 Cost. – la cui regolamentazione è sottoposta a riserva di legge.

L’opinione maggioritaria della dottrina era stata disattesa dalla giurisprudenza costituzionale, secondo cui la riserva di competenza di cui all’art. 64 Cost. conferiva all’ordinamento parlamentare una “peculiarità di dimensione” che comportava l’irrelevanza della distinzione tra fonti primarie e secondarie, in quanto la separazione degli ordinamenti comportava l’impossibilità di riconoscere “forza di legge” alle fonti regolamentari<sup>321</sup>.

La dottrina si è a lungo interrogata sul rango normativo dei regolamenti parlamentari<sup>322</sup>, suggestionata dal fatto che una simile riflessione fosse prodromica ed essenziale a qualunque conclusione sulla sindacabilità delle fonti del diritto parlamentare<sup>323</sup>. Si poneva infatti la necessità di comprendere se: a) i regolamenti parlamentari fossero giustiziabili avanti alla Corte costituzionale, alla stregua degli atti aventi forza di legge; b) il loro contenuto attuativo della Costituzione e, segnatamente, integrativo delle norme sul procedimento legislativo, potesse costituire parametro di legittimità della legge approvata in violazione delle relative prescrizioni<sup>324</sup>. Così posta, la questione si intersecava con il dibattito sull’ammissibilità di un parametro interposto di costituzionalità di rango non costituzionale<sup>325</sup>; eventualità che sortiva le critiche di chi vedeva una contraddizione logica nell’assoggettare un atto normativo al controllo di costituzionalità e, al contempo, consentire che esso potesse assurgere a parametro di legittimità in un giudizio della stessa natura.

---

<sup>320</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1313

<sup>321</sup> Corte cost. sent. 154/1985; R. IBRIDO, *In direzione ostinata e contraria*, pag. 3.

<sup>322</sup> Per una definizione del regolamento come atto con forza di legge Trib. Roma, sent. 19 giugno 1925, in *Foro It.*, 1925, parte I, pag. 953

<sup>323</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1318.

<sup>324</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1320

<sup>325</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1321

Com'è noto – nonostante un isolato precedente<sup>326</sup> – la giurisprudenza si è tradizionalmente assestata su posizioni divergenti. Pur avendo inizialmente ricondotto il regolamento parlamentare tra le fonti dell'ordinamento generale, la Corte ha finito per riproporre il paradigma del diritto parlamentare come “*non diritto*”, la cui applicazione in sede assembleare è sempre “*vera, autentica, incontrovertibile*”<sup>327</sup>, al punto da non produrre atti illegittimi o, quantomeno, di consentire a quest'ultimi di porsi in un rapporto dialettico con la stessa norma istitutiva.

La sentenza n. 379/1999 pareva connotare in maniera molto forte l'autonomia normativa delle Camere, non soltanto conferendo indubbia valenza giuridica ai regolamenti parlamentari, ma preconizzando una deroga permanente alla legalità ordinaria: le fonti interne non si limiterebbero a dettare un regime speciale dell'organizzazione, dell'attività e delle obbligazioni (dettando una disciplina alternativa al diritto civile o amministrativo, a seconda se attività autoritativa o negoziale), ma surrogerebbero altresì il diritto penale per tutti i fatti avvenuti all'interno delle Camere stesse<sup>328</sup>. Si tratta di una lettura molto diversa da quella degli *interna corporis*, che sottraeva al sindacato di legittimità gli atti comunque formati all'interno delle Assemblee parlamentari. Si avvicina piuttosto – secondo alcuni commentatori – al paradigma della territorialità, per il quale non sono gli atti ma in generale “i fatti” parlamentari a divenire irrilevanti per l'ordinamento esterno<sup>329</sup>. In questo senso, il principio di autonomia si pone come limite all'ordinamento giuridico generale, come dimostrerebbe l'efficacia prettamente esterna dell'art. 68 Cost., considerato che – stando alla sent. n. 379/1999 – i fatti interni appaiono già assorbiti dal perimetro infrangibile dell'esaustiva capacità classificatoria di cui all'art. 64<sup>330</sup>.

Dopo le perduranti ambiguità registrate nella giurisprudenza repubblicana, la Corte pare aver optato per una scelta di campo nella sentenza n. 120/2014, affermando che “*la ratio dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari è costituita – sul piano*

---

<sup>326</sup> Corte cost. n. 3/1957; cfr. A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 571.

<sup>327</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 629.

<sup>328</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 54.

<sup>329</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 55.

<sup>330</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 57

*sistematico – dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere” tuttavia “ciò non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. 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”<sup>331</sup>.*

Un profilo parzialmente diverso concerne il rango dei regolamenti c.d. minori, adottati dagli organi interni delle Camere in attuazione delle previsioni del regolamento generale.

In linea di principio, sono state sottratte al regolamento generale le questioni concernenti l’amministrazione interna delle Camere<sup>332</sup>. Si tratta di *“materie che presentano un minimo grado di politicità ed un’alta dose di tecnicismo”<sup>333</sup>*. Siffatta distinzione tra contenuti politici e amministrativi ha nel diritto parlamentare italiano una mera valenza descrittiva, ma non sortisce alcun impatto in ordine alla natura degli atti o ai regimi di sindacato.

L’esistenza di una gerarchia tra le fonti interne sortì varie obiezioni:

- a) l’introduzione nel regolamento parlamentare di una norma istitutiva di regolamenti minori, si pone in aperto contrasto con la Costituzione nella parte in cui ha inteso riservare la produzione giuridica interna alla maggioranza qualificata del *plenum*: *“la riserva di regolamento parlamentare (recte, la riserva a favore dell’atto contemplato dall’art. 64 [...]) avrebbe infatti un aspetto positivo (attribuzione della competenza alla fonte considerata), sia un aspetto negativo (esclusione assoluta dell’intervento di fonti diverse nella disciplina della materia riservata)”<sup>334</sup>*;
- b) non si può concepire l’effettività della sovraordinazione tra regolamenti interni se non presupponendo l’invalidità dei regolamenti minori derogatori della disciplina di rango superiore. L’esistenza di un simile sindacato, tuttavia,

---

<sup>331</sup> Corte cost. sent. n. 120/2014.

<sup>332</sup> Cfr. art. 12 regolamento generale del Senato e art. 12 regolamento generale della Camera dei Deputati.

<sup>333</sup> A. D’ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 159.

<sup>334</sup> G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, pag. 450.

è piuttosto eccezionale nell'organizzazione parlamentare, mancando un organo che possa "costringere" gli altri a non dare applicazione alla norma in contrasto con i regolamenti parlamentari<sup>335</sup>.

Secondo alcuni, l'istituto dei regolamenti minori andrebbe qualificato alla stregua di una potestà normativa delegata, presupponendo l'espressa menzione del potere da parte dei regolamenti generali approvati dal *plenum*, depositario della potestà regolamentare ai sensi dell'art. 64<sup>336</sup>. Le disposizioni introdotte dai regolamenti minori manterrebbero così il rango proprio della potestà delegata. Si tratterebbe tuttavia di una delega permanente del potere normativo, esercitabile in assenza di criteri direttivi e comprensiva della facoltà tacita di introdurre deleghe di secondo livello da parte dell'organo delegato. In questo senso, quando siano delegate ad organi interni potestà normative su oggetti che – prima della sentenza n. 120/2014 si sarebbero detti "insindacabili" – oggi è corretto dire non impingono le attribuzioni costituzionali di poteri terzi, queste assurgono a rango costituzionale, nella misura in cui l'assenza di una sanzione giuridica eteronoma lascia al *self-restraint* dell'ente la disapplicazione dei principi di ordine sovraordinato.

Rispetto alla loro efficacia esterna, si è anche sostenuta l'opportunità di distinguere il rango dei regolamenti minori come fonte dell'ordinamento generale dalla loro funzione all'interno dell'ordinamento parlamentare. Rispetto alle norme di rango primario, infatti, la riserva costituzionale di competenza "*esclude una sovrapposizione gerarchica*" con la legge ordinaria e ciò vale non soltanto per il regolamento generale, ma per tutte le disposizioni che "*ai fini della Costituzione [...] hanno lo stesso valore di quelle nel regolamento generale con, in più, la logica sovraordinazione derivante dalla loro specialità*"<sup>337</sup>. Le fonti interne svolgono "*in maniera ordinaria e necessaria la Costituzione nell'ambito parlamentare*"<sup>338</sup>, rimanendo del tutto irrilevanti ai fini dell'ordinamento generale i rapporti di subordinazione o competenza intrinseci al diritto parlamentare<sup>339</sup>.

---

<sup>335</sup> G. G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, pag. 450.

<sup>336</sup> A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, pag. 162

<sup>337</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento (1991)*, pag. 28.

<sup>338</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento (1991)*, pag. 28.

<sup>339</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento (1991)*, pag. 29.

Ciò non significava negare l'esistenza di una gerarchia tra le fonti interne per la soluzione delle eventuali antinomie, ma solo che questi rapporti di sovraordinazione configurati dal diritto parlamentare resterebbero privi di effetti per l'ordinamento esterno<sup>340</sup>. La questione è stata recentemente riproposta dal Consiglio di Stato nel noto parere del 3 agosto 2018, n. 2016, secondo cui *"tutti i regolamenti parlamentari, sia quelli c.d. maggiori che quelli c.d. minori traggono comune fondamento (immediato o mediato) dall'autonomia normativa attribuita a ciascuna Camera dall'art. 64: come tali essi hanno, nel quadro delle fonti del diritto, lo stesso valore primario che, nell'ordinamento generale, viene attribuito alla legge ordinaria, rispetto alla quale si pongono, per un verso, in rapporto formale di equiordinazione e, per altro verso, di specialità incentrato sul criterio della competenza"*<sup>341</sup>. Ciò non significa che tra il regolamento generale ed i regolamenti minori non permangano rilevanti differenze legate alla configurabilità di un rapporto gerarchico del tutto interno al diritto parlamentare, che si ripercuote sull'efficacia delle deliberazioni e sul potere di disapplicazione (che i giudici domestici hanno tradizionalmente affermato per i regolamenti minori e negato per il regolamento generale)<sup>342</sup>.

La idoneità dei regolamenti a soddisfare la riserva di legge è a tutt'oggi molto controversa<sup>343</sup>. Nelle conclusioni giurisprudenziali sull'autodichia degli organi costituzionali rimane tradizionalmente in secondo piano l'idoneità della fonte istitutiva della giurisdizione domestica. Sebbene infatti l'art. 25 Cost. rafforzi il principio di precostituzione del giudice naturale prevedendo una riserva di legge assoluta<sup>344</sup>, la questione è stata, forse troppo sbrigativamente, assorbita nelle conclusioni in ordine alle

---

<sup>340</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 107.

<sup>341</sup> Cons. St. parere del 3 agosto 2018, n. 2016, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>342</sup> A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di Cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, p. 152.

<sup>343</sup> A. RINELLA, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 5045; G. G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 80; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 370; M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 28.

<sup>344</sup> M. D'AMICO – G. ARCONZO, *Art. 25*, pag. 531; G. IMPAGNATIELLO, voce *Giudice (ordinamento del)*, pag. 36.

prerogative di auto-organizzazione implicitamente spettanti all'organo costituzionale<sup>345</sup>, benché l'esistenza, la competenza e la composizione dei vari plessi giudicanti siano integralmente stabilite da meri atti organizzativi interni ad esso subordinati ai regolamenti generali.

Si confidava, sul punto, nel contributo chiarificatore della CEDU, in quanto prevede l'art. 6 della Convenzione che il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva si esplica a mezzo di tribunali costituiti "per legge". Tale principio investe anche e soprattutto il funzionamento dell'istituzione e la composizione del collegio giudicante rispetto alla singola causa<sup>346</sup>. La Corte internazionale ha ritenuto di non poter autonomamente conferire un rango al *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti*, in quanto tale compito spetta agli organi giurisdizionali interni, limitandosi a prendere atto della sentenza n. 11019/2004 della Corte di Cassazione<sup>347</sup> che aveva riassumeva il ruolo del regolamento generale tra le fonti di autonomia<sup>348</sup>. A prescindere dall'abdicazione del ruolo della Corte dalla valutazione in concreto del rango delle singole disposizioni processuali, la sentenza dimostra di non distinguere tra il meccanismo della competenza e il principio gerarchico tra i criteri di soluzione delle antinomie. L'inidoneità della legge a costituire un valido parametro di sindacato del regolamento minore non implica infatti un'equi-ordinazione gerarchica. Accanto alle caratteristiche di accessibilità e prevedibilità – pur valorizzate nelle motivazioni, secondo cui "*la sua pubblicazione in una gazzetta a diffusione interna è sufficiente*" – la sentenza manca di indagare il tema della "disponibilità" della fonte processuale all'organo amministrativo.

---

<sup>345</sup> N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, pag. 3

<sup>346</sup> R. CHENAL – A. TAMIETTI, *Diritto a un equo processo*, pag. 220.

<sup>347</sup> Cass. Civ., Sez. Un., sent. 10 giugno 2004, n. 11019, in *Foro It.*, 2005, parte I, pag. 478.

<sup>348</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it): "*la Corte osserva che la questione della portata normativa dei regolamenti della Camera dei deputati è stata esaminata dagli organi giurisdizionali interni. Così, la Corte di cassazione italiana, applicando le conclusioni della Corte costituzionale in materia, ha dichiarato che il regolamento generale della Camera dei deputati come i suoi regolamenti « minori » adottati dall'Ufficio di presidenza in esecuzione del primo costituivano l'espressione dell'autonomia normativa attribuita alla Camera dei deputati dalla Costituzione. Ne consegue che ogni regolamento della Camera dei deputati trova la sua fonte normativa nella Costituzione e si sottrae al controllo da parte degli altri poteri dello Stato*".

### 1.1.2. Gli istituti di autodichia delle Camere.

Come anticipato, la variante più storica e nota dell'autodichia è indubbiamente quella riconosciuta alle assemblee rappresentative qualificano come autodichia forme e tipologie alquanto diverse di "giudizio":

- a) la giurisdizione domestica in materia di immunità parlamentari ex art. 68;
- b) la verifica dei poteri e la competenza a giudicare i titoli di ammissione dei propri componenti;
- c) il giudizio sul trattamento giuridico ed economico dei parlamentari
- d) la c.d. autodichia amministrativa, che concerne le vertenze instaurate dal personale dipendente o in materia di procedure pubbliche per l'acquisto di beni e servizi.

Come anticipato in premessa, tuttavia, i caratteri essenziali che conducono a parlare di autodichia sono la decisione in via esclusiva con forza giudicata delle vertenze e il fatto che l'istituzione sia al contempo parte e giudicante. Con non vale naturalmente né per la verifica dei poteri né per le decisioni in materia di immunità parlamentari.

La fattispecie tradizionalmente più controversa concerne la c.d. autodichia amministrativa, che deferisce alla cognizione esclusiva dei plessi domestici le controversie in materia di rapporti di lavoro tra l'amministrazione degli organi costituzionali e i propri dipendenti, nonché "*gli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti*", tra cui – in passato – numericamente più rappresentative erano le vertenze concernenti l'affidamento e l'esecuzione di appalti e forniture<sup>349</sup>.

La conformazione dell'autodichia secondo un modello oggettivamente giurisdizionale costituisce un'acquisizione relativamente recente. Si è anticipato, infatti, che la sottrazione al sindacato amministrativo non trova origine nella naturale immunità degli atti, ma nei limiti alla competenza di un Consiglio di Stato preposto dalla legge n. 6166/1889 al controllo di legittimità degli atti del Governo. In mancanza di un regime interno di sindacato le Camere si dotarono, quindi, di un apparato rimediante prettamente

---

<sup>349</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 191.

amministrativo, modellato sullo schema dei ricorsi gerarchico e in opposizione<sup>350</sup>. La natura prettamente amministrativa dei rimedi approntati precedentemente al 1988 fu peraltro confermata dai successivi arresti degli organi di autodichia<sup>351</sup> e – come acutamente osservato proprio in quest’ultimo contesto – la carenza di un apparato rimediale diverso dalla rideterminazione del merito amministrativo ad opera dei collegi titolari del potestà provvedimentale impedisce di imputare alla tradizione financo il riconoscimento a dipendenti di posizione giuridiche configurabili come diritti e interessi legittimi discendenti dal diritto parlamentare<sup>352</sup>. Il fatto che i poteri di cognizione del giudice domestico debbano intendersi esclusivi costituisce peraltro l’esito di un’interpolazione della disciplina positiva di epoca repubblicana. È infatti nella prima legislatura successiva all’entrata in vigore della Costituzione che, con la riforma del *Regolamento interno per gli uffici e il personale* della Camera dei Deputati, viene introdotta la formula secondo cui all’Ufficio di Presidenza “*esclusivamente spetta*” il giudizio sugli eventuali ricorsi promossi dal personale<sup>353</sup>. La formula si aggiunge ma non sostituisce la perifrasi “*in via definitiva*”, precedentemente invalsa, che alludeva quindi all’esaurimento del potere amministrativo e non al consolidamento di un giudicato<sup>354</sup>.

L’attuale assetto organizzativo delle giurisdizioni domestiche in Parlamento è debitore dell’intervento della Corte europea dei diritti dell’uomo che con la nota sentenza Savino, pur non ravvisando un’incompatibilità intrinseca tra l’art. 6 CEDU e la sottrazione al giudice ordinario delle vertenze in cui è parte un’istituzione costituzionale, ha severamente censurato la previgente regolamentazione della Camera dei Deputati sul

---

<sup>350</sup> Cfr. Camera dei Deputati - *Regolamento interno degli uffici e del personale* (1928), artt. 12 e 13; Camera dei Deputati - *Regolamento interno degli uffici e del personale* (1932), artt. 14 e 16; Camera dei fasci e delle corporazioni – *Regolamento interno degli uffici e del personale* (1932), artt. 14 e 16; Assemblea costituente – *Regolamento interno per gli uffici e il personale*, artt. 21 e 47; Camera dei Deputati – *Regolamento interno per gli uffici e il personale* (1949), artt. 3 e 23.

<sup>351</sup> A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, pag. 209. Riconosce che la qualificazione in termini “giurisdizionali” dell’autodichia è successiva all’entrata in vigore della Costituzione M. SFARZO, *L’evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 26.

<sup>352</sup> A. LO CALZO, *L’autodichia degli organi costituzionali*, pag. 209

<sup>353</sup> *Camera dei Deputati - Regolamento interno per gli Uffici e il personale 1° novembre 1949*, art. 3.

<sup>354</sup> *Camera dei fasci e delle corporazioni - Regolamento interno degli uffici e del personale*, 1° marzo 1940, art. 14.

rilievo che fosse l'organo amministrativo ad esercitare la giurisdizione di legittimità dei propri atti<sup>355</sup>.

Partendo dalla ricostruzione del dato positivo<sup>356</sup>, l'art. 12, comma 3, del Regolamento generale della Camera dei Deputati delega l'Ufficio di Presidenza ad adottare atti regolamentari concernenti i ricorsi presentati dai dipendenti in materia di rapporti di lavoro o da qualunque altro soggetto, anche esterno, contro atti di amministrazione. Il successivo comma 6 prescrive che tali ricorsi siano decisi *"in via esclusiva"* da organi *"composti da deputati in carica"* e strutturati in modo da garantire un doppio grado di giudizio<sup>357</sup>. Il comma 6 dell'art. 12, oggi vigente, ha sostituito la perifrasi *"in via definitiva"* – recata il previgente disposto del comma 1 – con il lemma *"in via esclusiva"*.

Il *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti* (come modificato, da ultimo, dal decreto del Presidente della Camera n. 781 del 15 ottobre 2009) istituisce la *Commissione giurisdizionale per il personale*, affidandole la competenza a decidere i

---

<sup>355</sup> Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it): la Corte *"non può ignorare il fatto che la Sezione, organo d'appello che delibera a titolo definitivo, è composta interamente da membri dell'Ufficio di presidenza, vale a dire dell'organo della Camera dei deputati competente a dirimere le principali questioni amministrative della Camera, ivi comprese quelle riguardanti la contabilità e l'organizzazione dei concorsi per l'assunzione del personale [...]. In particolare, il protocollo addizionale al regolamento contabile della Camera dei deputati nonché il regolamento dei concorsi per l'assunzione del personale, che formano oggetto delle rispettive controversie dei ricorrenti [...], sono atti adottati dall'Ufficio di presidenza nell'ambito delle sue prerogative normative"* pertanto *"comprende i timori dei ricorrenti quanto all'imparzialità della Sezione. A giudizio della Corte, il fatto che l'organo amministrativo con competenze simili a quelle dell'Ufficio di presidenza sia lo stesso organo giurisdizionale competente a decidere ogni contenzioso amministrativo può essere sufficiente a far sorgere dubbi in merito all'imparzialità dell'organo giurisdizionale così formato"*.

<sup>356</sup> Per una puntuale ricostruzione diacronica (successiva al 1948) della disciplina regolamentare della Camera dei Deputati in tema di autodichia L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 25.

<sup>357</sup> Art. 12 del Regolamento generale della Camera dei Deputati (estratto rilevante): *"L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: [...] d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; [...]; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima"* (comma 3); *"Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi"* (comma 6).

ricorsi promossi dai dipendenti *“in servizio o in quiescenza [...] per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi [...] contro gli atti e i provvedimenti, anche di carattere generale, adottati dall'Amministrazione”* (art. 1, comma 1). Spettano al medesimo organo conoscere le controversie con i *“terzi interessati dalle decisioni degli organi della Amministrazione concernenti procedure concorsuali per l'assunzione nei ruoli della Camera dei deputati”* (art. 1, comma 2). La Commissione giurisdizionale per il personale è composta da sei deputati sorteggiati da una lista di 60 candidati – di cui 20 proposti dal Presidente della Camera, 20 dal Segretario generale e 20 dalle organizzazioni sindacali interne – tra coloro che hanno svolto le funzioni di magistrato, professore universitario di materie giuridiche, avvocati e procuratori dello Stato<sup>358</sup> (art. 3).

Per ricondurre alla propria cognizione interna (attraendo una potestà in precedenza pacificamente riconosciuta all'a.g.a.) il ricorso promosso contro l'aggiudicazione di una gara d'appalto bandita dalla Camera dei Deputati<sup>359</sup>, l'Ufficio di Presidenza approvava il *Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti* (deliberazione n. 155/1999) e istituiva il Consiglio di Giurisdizione, conferendo ad esso la competenza a decidere tutti *“i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima”*, ad eccezione di quelli oggetto del regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

Il Consiglio è composto da tre membri, nominati dal Presidente della Camera tra i deputati in possesso delle esperienze professionali analoghe a quelle previste per la Commissione giurisdizionale. Contro le decisioni della Commissione giurisdizionale per il personale e del Consiglio di giurisdizione può essere proposto gravame avanti al Collegio d'Appello, i cui componenti (cinque titolari e tre supplenti) sono nominati tra i deputati qualificati con decreto del Presidente della Camera. La disciplina è modellata sul codice del processo amministrativo, che si applica in ogni contenuto non incompatibile<sup>360</sup>.

---

<sup>358</sup> Tali requisiti sono stati talvolta criticati in relazione al fatto che in linea teorica l'organo potrebbe non essere costituito per mancanza di deputati in possesso dei requisiti professionali. Cfr. F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del “foro domestico” della Camera*, pag. 1155.

<sup>359</sup> G. BUONOMO, *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 944.

<sup>360</sup> F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del “foro domestico” della Camera*, pag. 1158.

Anche in tempi recenti, quindi, la Camera ha attratto alla propria giurisdizione materie precedentemente attribuite al giudice comune<sup>361</sup>, lasciando intendere che essa si riservava un'autentica discrezionalità in ordine alla selezione degli atti insindacabili<sup>362</sup>. L'ampliamento dei limiti esterni della giurisdizione parlamentare ha tuttavia lasciato ampi dubbi in ordine all'effettiva individuazione delle procedure effettivamente devolute alla cognizione in sede domestica. La norma, infatti, non considera se nella formula "contro atti e provvedimenti della Camera" debbano intendersi ricomprese anche le controversie sull'esecuzione degli appalti (in deroga alla giurisdizione del giudice ordinario) o il contenzioso pensionistico dei dipendenti (in deroga alla giurisdizione della Corte dei Conti sul pubblico impiego). Inoltre, ci si chiese se la *ratio* della riforma del 2005 intendesse assoggettare al foro interno anche tutte le controversie nelle quali l'illegittimità dell'atto parlamentare rilevava nel giudizio esclusivamente in quanto pregiudiziale alla tutela di un diritto soggettivo. Sul fronte dell'effettività della tutela rimane inoltre del tutto imprecisata la configurabilità di rimedi esecutivi in caso di inottemperanza dell'amministrazione parlamentare o del privato<sup>363</sup>.

È più articolata e problematica la disciplina vigente al Senato. In origine, fatto salvo quanto previsto in via speciale per le sanzioni disciplinari e per il ruolo di anzianità, il Regolamento del Senato del 18 giugno 1948 non prevedeva alcuna forma di ricorso generale contro atti e provvedimenti in materia d'impiego, che ottennero organica disciplina esclusivamente nelle "*Nuove norme del Regolamento interno del personale*" di cui ai decreti presidenziali 13 gennaio 1971, n. 4498-4643-4644<sup>364</sup>.

L'art. 12, comma 1, del Regolamento generale<sup>365</sup> si limita a prevedere la competenza del Consiglio di Presidenza ad approvare i regolamenti interni in materia di personale, amministrazione e contabilità, nulla disponendo in materia di procedimenti

---

<sup>361</sup> G. BUONOMO, *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 944.

<sup>362</sup> Secondo F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, pag. 1158 tale rinnovato interesse verso le giurisdizioni domestiche troverebbe causa nelle ordinanze nn. 444-445/1993.

<sup>363</sup> F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, pag. 1155.

<sup>364</sup> L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 32.

<sup>365</sup> Art. 12, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica (estratto rilevante): "*Il Consiglio di Presidenza [...] approva i regolamenti interni dell'amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti*".

contenziosi. È l'art. 72 del *Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica* approvato dal Consiglio di Presidenza a prevedere che *"i dipendenti, in servizio o in quiescenza, possono ricorrere contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione"*, precisando che *"il ricorso è ammesso solo per motivi di legittimità"*. Il regolamento estende le medesime tutele *"anche ai candidati ai concorsi per l'ammissione nei ruoli dell'Amministrazione del Senato, o, comunque, a prove selettive indette da quest'ultima, contro provvedimenti riguardanti i concorsi stessi, le predette prove selettive e le rispettive procedure"* (art. 72, comma 2).

Analogamente a quanto precedentemente avvenuto per la Camera dei Deputati, anche l'estensione della giurisdizione domestica del Senato scaturisce da una vicenda processuale concreta<sup>366</sup>, che indusse il Consiglio di Presidenza ad avocare ai propri organi contenziosi tutti i ricorsi *"presentati avverso gli atti e provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale"* con la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 180 del 5 dicembre 2005 (*Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento*).

Il T.U. del personale istituisce la Commissione contenziosa di primo grado e il Consiglio di Garanzia, che giudica in sede d'appello, definendone altresì la formazione dei collegi giudicanti e le procedure di nomina. Una disciplina *ad hoc* non venne prevista per la formazione dei collegi giudicanti gli atti non concernenti i dipendenti, che rinviava sul punto a quanto già previsto per le controversie lavoristiche.

Senonché – alla prova dei fatti – la formazione e composizione dei collegi giudicanti del Senato non corrispondono al disposto delle norme regolamentari approvate dal Consiglio di Presidenza. Con proprio decreto del 1° marzo 2006, infatti, in forza della delega ad adottare ogni necessaria disposizione di coordinamento con la nuova disciplina, il Presidente del Senato riformava il testo del testo unico, modificando la lettera degli artt. 72, 75, 85 ed aggiungendovi *ex novo* l'art. 85-bis. Il Presidente del

---

<sup>366</sup> G. BUONOMO, *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 944. Cfr. T.A.R. Lazio, ord. 1 settembre 2005, n. 4761.

Senato estendeva alle controversie in materia di lavoro dipendente la disciplina prevista per i provvedimenti non concernenti i dipendenti ai sensi della deliberazione n. 180/2005, sostituendo i due commissari non senatori (un consigliere parlamentare ed un dipendente) con un pari numero di membri esterni nominati dal Presidente del Senato *“scelti tra i magistrati a riposo delle supreme magistrature ordinaria e amministrative, professori ordinari di università in materia giuridiche, anche a riposo, e avvocati dopo venti anni d’esercizio”*. Il decreto interveniva inoltre sui requisiti di preparazione tecnica dei senatori (art. 3) e in materia di termini processuali (art. 2).

L’intervento manipolativo del decreto presidenziale, a riforma ed in parziale abrogazione del testo unico dei dipendenti approvato dal Consiglio di Presidenza, si pone in espresso contrasto con la competenza che l’art. 12 del regolamento generale alloca in capo a quest’ultimo.

La fattispecie è indicativa della difficoltà – tradizionalmente segnalata in dottrina – di applicare al diritto parlamentare i criteri di soluzione delle antinomie che informano l’ordinamento generale. La libera delegabilità del potere normativo e la equiordinazione tra la norma delegante e la norma delegata sono principi che rendono la disciplina interna incommensurabile il paradigma tradizionale delle fonti del diritto.



1.2. La Corte costituzionale. L'art. 137, comma 2, Cost. prevede una duplice riserva di legge, stabilendo che il Parlamento, con legge ordinaria, *“definisce le altre norme necessarie per la costituzione e il funzionamento della Corte”* e con legge costituzionale – in deroga a quanto genericamente previsto dall'art. 111 – *“le condizioni, le forme, i termini di proponibilità dei giudizi di legittimità costituzionale”*. Con l'art. 14 della legge n. 87/1953 il legislatore ha precisato che *“la Corte può disciplinare l'esercizio delle sue funzioni con un regolamento approvato a maggioranza dei suoi componenti”*, pubblicandolo nella Gazzetta Ufficiale.

Di certo la Corte ne ha fatto ampio uso, investendo sia l'esercizio delle funzioni giudiziarie (arrivando financo a derogare la disciplina dei termini processuali stabilita dalla legge ordinaria), sia la definizione organizzativa degli apparati di supporto<sup>367</sup>.

Stando al fondamento implicito dell'autonomia normativa dei singoli organi costituzionali, validata da ultimo nella sentenza n. 262/2017, l'art. 14 della legge n. 87/1953 si pone in termini di delegificazione irreversibile, finendo per qualificare i regolamenti della Corte in analogia con la potestà regolamentare delle Camere in ragione della comune appartenenza alla categoria degli organi costituzionali<sup>368</sup>. Naturalmente, nel caso dei regolamenti della Corte costituzionale, la loro efficacia esterna è incontrovertibile<sup>369</sup>, incidendo la disciplina processuale ed i diritti delle parti.

Diversamente si è argomentato che la legge ordinaria non aveva né il rango né l'intenzione di configurare fonti ostative alla futura operatività delle leggi primarie, anche se la naturale indipendenza della Corte costituzionale consentirebbe di ascrivere un fondamento non scritto alla potestà di organizzazione interna e trattamento del personale dipendente<sup>370</sup>. In questo senso, andrebbe inteso l'arresto della Consulta secondo cui la disciplina integrativa dei giudizi non hanno valore di legge<sup>371</sup>, operando in via prettamente sussidiaria *“se manca una disposizione appositamente dettata per il*

---

<sup>367</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 377.

<sup>368</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 566.

<sup>369</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 584.

<sup>370</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 377.

<sup>371</sup> Corte cost. sent. n. 572/1990.

*giudizio costituzionale*<sup>372</sup>, mentre il regolamento di organizzazione ha una natura peculiare che lo distingue dai comuni regolamenti statali<sup>373</sup>.

L'art. 14, comma 3, della legge n. 87/1953 stabilisce che la Corte costituzionale "è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti". La formula è parzialmente ripresa dall'art. 30 del *Regolamento generale* della Corte (deliberazione 20 gennaio 1966, in G.U. n. 45 del 19 febbraio 1966), che prevede un regolamento autonomo per la disciplina dei ricorsi in materia di impiego. La Consulta ha istituito i relativi organi di giurisdizione, disciplinandone contestualmente la procedura di giudizio, mediante la deliberazione 16 dicembre 1999 (in G.U. n. 28 del 4 febbraio 2000), introducendo in seguito la possibilità di gravame con ricorso al doppio grado di giudizio mediante la successiva deliberazione 22 novembre 2001 (in G.U. n. 295 del 20 dicembre 2001). Ai sensi della normativa citata spettava agli stessi giudici costituzionali la definizione del contenzioso in materia di lavoro dipendente, mediante la costituzione di collegi separati di primo e secondo grado, presidiati da reciproche incompatibilità tra i membri chiamati a prendervi parte. Con delibera del 24 gennaio 2018, la Corte si è recentemente dotata di un nuovo regolamento di attuazione, che prevede l'impugnativa dei provvedimenti adottati in materia d'impiego (art. 2) secondo il rito e le forme tipiche del processo avanti al giudice amministrativo (art. 10), statuendo su ogni pretesa, anche di ordine patrimoniale, con poteri analoghi a quelli esercitabili in sede di giurisdizione esclusiva (art. 6). L'organizzazione della giustizia domestica prevede oggi la costituzione di un organo di primo grado, composto da un magistrato per ciascuna delle tre giurisdizioni superiori, indicati dai relativi Presidenti tra i componenti in ruolo o in quiescenza. La nomina è formalizzata dal Presidente della Corte costituzionale, dopo aver acquisito l'approvazione del *plenum*. Le norme sulla composizione del Collegio giudicante d'appello ricalcano quelle del primo grado, salvo il prerequisite che i giudici designati devono ricoprire l'incarico di Presidenti di Sezione. Nell'ambito dei rapporti giuridici stipulati per il funzionamento dell'apparato amministrativo di supporto all'attività della

---

<sup>372</sup> Corte cost. sent. n. 179/1987.

<sup>373</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 376.

Corte, rimangono invece estranee alla giurisdizione domestica le vertenze in materia di appalti, acquisto di beni e servizi.

1.3. La Presidenza della Repubblica. La Presidenza della Repubblica costituisce l'unica istituzione costituzionale la cui attività non è oggetto di una riserva regolativa espressa a favore del Parlamento<sup>374</sup>. Oltre all'auto-organizzazione delle Camere, che si estrinseca in via speciale attraverso i regolamenti parlamentari, infatti, tanto l'ordinamento della Corte costituzionale quanto quelli del Governo e del Consiglio superiore della Magistratura sono presidiati da riserva di legge. L'ordinamento del Quirinale definito dalla legge n. 1077/1948 assicura al Presidente una potestà regolamentare in materia di organici, stato giuridico ed economico dei dipendenti (art. 4), su proposta del segretario generale, senza necessità di controfirma. La giurisprudenza ha storicamente relegato tali provvedimenti tra gli atti amministrativi incondizionatamente soggetti al sindacato giurisdizionale<sup>375</sup>, mutando orientamento solo nel 1996 a seguito dell'avocazione da parte del Quirinale di tutte le controversie instaurate contro il segretariato generale.

La rivendicazione dell'autodichia da parte della Presidenza della Repubblica rappresenta quindi un fatto piuttosto recente. In mancanza di una previsione normativa analoga a quella introdotta dall'art. 14 della legge n. 87/1953 a beneficio della Corte costituzionale, il Capo dello Stato non aveva tradizionalmente ritenuto di impiegare la potestà regolamentare prevista dalla legge n. 1077/1948 per istituire forme di giurisdizione domestica<sup>376</sup>, fino all'adozione dei d.P.R. n. 81 e 89/1996, che hanno

---

<sup>374</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 328. Secondo l'Autore ciò è ascrivibile al fatto che il grado di analiticità della Costituzione nella disciplina delle relative funzioni appariva sufficientemente esaustivo. *Contra*, secondo cui la riserva di legge di cui all'art. 84, terzo comma, Cost. copre anche la disciplina delle strutture e del personale, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 378.

<sup>375</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 378

<sup>376</sup> Il riferimento è a Cass. civ., sez. un., sent. 10 maggio 1988, n. 3422 e Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614 in *Il Corriere Giuridico*, n. 9/1999, pag. 1134, con nota G. VIDIRI (sul punto anche Cass. civ., sez. un., sent. 2979/1975; Cons. Stato sent. 699/1978; T.A.R. Lazio, sent. 973/1981). Nelle pronunce citate la Corte di Cassazione affermava che il fondamento giuridico dei regolamenti parlamentari "trova un testuale riscontro nell'art. 64 della Costituzione secondo cui ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti", invece "ciò non può essere parimenti affermato per i regolamenti del Presidente della Repubblica", poiché "il fondamento giuridico dei regolamenti presidenziali [...] si rinviene in una legge ordinaria

sottratto all'a.g.a. la competenza a definire le vertenze tra il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e i propri dipendenti. La giurisprudenza ha avallato l'operazione – pur priva di una base giuridica positiva diversa dai regolamenti citati – dando atto dell'avvenuta avocazione di tutte le controversie radicate successivamente al 1° gennaio 1997 avanti ai plessi interni di nuova istituzione<sup>377</sup>.

La giurisdizione dei collegi domestici istituiti presso il Quirinale è limitata alle controversie in materia di rapporti di lavoro (ed assimilati), proposte dai dipendenti in servizio o in quiescenza e dai partecipanti ai concorsi a prove selettive per l'assunzione nei ruoli del Segretariato generale. In riferimento ai dipendenti in comando o comunque distaccati presso la Presidenza, il ricorso è ammesso unicamente in quanto concernenti il trattamento economico accessorio (art. 1).

Il decreto presidenziale del 30 dicembre 2008, n. 34/N ha riformato la composizione dei collegi giudicanti. Nel dettaglio, il Collegio Giudicante è formato da un Consigliere di Stato, un Consigliere della Corte d'Appello e da un referendario della Corte di Conti designati dai presidenti dei plessi di appartenenza (art. 2), cui si aggiungono tre supplenti designati con i medesimi criteri. Il Collegio di Appello vede invece la partecipazione di un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che lo presiede, di un Consigliere di Cassazione e di un Consigliere della Corte dei Conti, selezionati dai primi presidenti delle rispettive giurisdizioni (unitamente a tre supplenti, aventi i medesimi requisiti). Per ambedue i collegi l'incarico è quadriennale e rinnovabile una sola volta. La

---

*dello Stato, la n. 1077 del 1949*" (sent. 3422/1988). Si trattava, tuttavia, di semplici *obiter dicta*, in quanto all'epoca delle fattispecie concrete oggetto delle pronunce citate la Presidenza della Repubblica non si era ancora effettivamente dotata di un organo che in via esclusiva dirimesse le controversie con il personale, determinando un'attrazione piena ed esclusiva della giurisdizione. Al contrario, l'art. 5 del decreto presidenziale n. 31/1980 lasciava al ricorrente la scelta se adire il giudice domestico o l'autorità giudiziaria comune. Con i decreti presidenziali nn. 81 e 89/1996, invece, anche la Presidenza della Repubblica ha introdotto un sistema multilivello di definizione delle vertenze analogo a quello in precedenza previsto dalle Camere.

<sup>377</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, in *Foro It.*, fasc. 4/2011, parte I, pag. 1206, con nota G. D'AURIA. Nella pronuncia citata si allude al fatto che la Presidenza della Repubblica avrebbe una potestà regolamentare implicita nel ruolo istituzionale ricoperto e "*dall'esercizio di tale potere – di natura chiaramente normativa (e rispetto al quale la l.n. 1077 del 1948 assume mero ruolo ricognitivo (Corte cost. 129/1981) – deriva dunque la possibilità di riservare alla propria giurisdizione domestica le controversie insorte nella costituzione e nella gestione del rapporto con il personale necessario per il perseguimento dei propri fini*". Critico sul punto, F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Il Diritto proc. amm.*, fasc. 1/2011, pag. 33.

disciplina processuale è modellata dagli artt. 3, 4 e 5 in chiara analogia al processo amministrativo, cui il decreto espressamente rinvia “*per quanto non previsto*”.

## 2. Il dibattito dottrinale

Il fondamento teorico dell'autodichia degli organi costituzionali è stato tradizionalmente controverso nel dibattito giuspubblicistico italiano. Sono molti i tentativi che provano ad ordinare il dibattito sul tema attraverso una periodizzazione<sup>378</sup>. Nonostante l'autodichia venga spesso accreditata con riferimento ad un apparato concettuale pre-positivo antico<sup>379</sup>, ascrivibile addirittura alla *parliamentary sovereignty* nella genesi del parlamentarismo inglese, si proverà in questa sede a sostenere che la concezione “forte” delle prerogative di autonomia del Parlamento è un costrutto di epoca repubblicana

2.1. La sovranità parlamentare. Talune risalenti teorie ricostruttive fanno uso del concetto di “*sovranità parlamentare*”<sup>380</sup>. Si tratta di un principio giuridico pre-positivo che non si limita a presupporre la centralità istituzionale del Parlamento, ma recepisce il bisogno di un organo supremo di chiusura, svincolato dalle potenziali imposizioni degli altri organi costituzionali.

---

<sup>378</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 175 individua quattro fasi: a) il periodo statutario; b) il periodo dal 1948 agli anni '80; c) la riforma delle procedure in senso più garantista dall'85 al '98/'99; d) la nuova implementazione dell'autodichia dal successivamente al '99.

<sup>379</sup> P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3047.

<sup>380</sup> Cfr. V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 1/1933, pag. 25; afferma l'esistenza di prerogative (tra cui l'autodichia) che discendono direttamente dalla “sovranità che compete alle Camere” anche M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 766, tuttavia conferisce al termine una lettura meno rigida, nel senso che ammette l'interpretazione ed applicazione del regolamento parlamentare da parte della Corte, sia come parametro interposto di costituzionalità, sia come oggetto del giudizio in quanto atto avente forza di legge. M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag 87.

Tuttavia, contrariamente a quanto spesso riferito nella letteratura contemporanea<sup>381</sup>, è lecito dubitare che questa fosse l'opzione interpretativa indiscussa in epoca statutaria, in quanto oggetto di rinvii sporadici, ove non di aperta ostilità<sup>382</sup>.

Nella tradizione del parlamentarismo inglese, l'affrancamento definitivo dell'istituzione rappresentativa conduce all'emersione del concetto di Parlamento onnipotente<sup>383</sup>, secondo cui l'autonomia garantita delle assemblee rappresentative era conseguenza diretta della supremazia non soggiogabile delle Camere<sup>384</sup>: *“fra gli organi onde lo Stato manifesta la sua volontà e la attua”* ve n'è sempre uno *“che su tutti gli altri sovrasta”*<sup>385</sup>. La concezione altro non è che l'inevitabile conseguenza della traslazione in capo all'organo elettivo delle prerogative regie<sup>386</sup>, per definire le quali – si soleva sostenere – *“rex superiorem non recognoscens in regno suo est imperator”*<sup>387</sup>. Ne consegue che, se la premessa assiologica è quella di individuare l'organo titolato ad esprimere la volontà politica sovrana, si concludeva che il Parlamento *“non potendo appunto ammettere un superiore (ché allora la potestà suprema si trasporterebbe in quest'altro) deve essere sottratto ad ogni giurisdizione e diventa, per ciò stesso, inviolabile ed irresponsabile”*<sup>388</sup>.

In quest'ottica, è la considerazione sistematica della posizione delle Assemblee rappresentative nell'organizzazione costituzionale dello Stato a fondare le garanzie

---

<sup>381</sup> M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, pag. 4; M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 22; N. OCCHIOCUPO, *Voce autodichia*, pag. 1.

<sup>382</sup> F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, pag. 222: *“Nè la Camera, nè il Senato, nè il Re sono sovrani, ed è perciò una espressione altamente erronea od equivoca quella che appunto nella materia regolamentare noi sentiamo spesso ripetere, che cioè la Camera sia « sovrana » in fatto di regolamento. Non « sovrana », ossia esente da limiti di legge, ma « libera »; ossia capace di autodeterminazione giuridica, è ciascuna assemblea nel determinare e modificare il proprio regolamento.”*

<sup>383</sup> N. OCCHIOCUPO, *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, pag. 259.

<sup>384</sup> M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, pag. 4

<sup>385</sup> V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, pag. 25.

<sup>386</sup> V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, pag. 27; N. OCCHIOCUPO, *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, pag. 258.

<sup>387</sup> N. OCCHIOCUPO, *voce Autodichia*, pag. 1.

<sup>388</sup> V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, pag. 25.

necessarie per emanciparlo da qualunque potenziale soggezione giuridica. Tali prerogative sono quindi necessariamente correlate alla natura dell'organo e prescindono da qualunque tipizzazione positiva, implicando tutte quelle immunità minori in assenza delle quali il Parlamento diverrebbe "responsabile di fronte a qualcun altro"<sup>389</sup>.

La sovranità dell'organo passava perciò inevitabilmente per la sovranità dell'atto, a prescindere dall'esistenza di qualsivoglia distinzione concettuale in merito alla natura delle attribuzioni<sup>390</sup>. L'intrinseca natura delle singole competenze di volta in volta esercitate, infatti, diveniva suvalente a fronte del postulato assoluto sulla natura dell'istituzione, cosicché ai fini di ogni considerazione in merito alla sindacabilità del provvedimento "*assumeva preminenza la natura sovrana dell'organo e non l'eventuale natura accessoria dell'atto: ogni atto adottato, anche di natura meramente esecutiva o amministrativa, godeva del carattere sovrano che gli derivava dall'essere assunto da un organo sovrano*"<sup>391</sup>.

La rinuncia ad un'indagine sull'intrinseca natura degli atti parlamentari al fine del loro indistinto assoggettamento ad un comune regime di insindacabilità sta alla base della categoria eterogena degli *interna corporis*<sup>392</sup>.

Nel dibattito italiano la tesi è stata autorevolmente sostenuta da chi, come Vittorio Emanuele Orlando, propugnando la critica al principio di tripartizione dei poteri, ha affermato una concezione dualistica della costituzione e della forma di governo<sup>393</sup>. Secondo l'autore, il ruolo di guida politica della nazione riconosciuto al Parlamento ha come corollario una traslazione in termini moderni del principio di inviolabilità: isolatamente considerate le prerogative parlamentari non possono che apparire come ingiustificabili privilegi<sup>394</sup> e solo la loro analisi unitaria consente di ricavarne la *ratio* comune nel "*principio che nessuna volontà esteriore può, non diremo limitare, ma neanche semplicemente concorrere con quella dell'Assemblea nell'esercizio delle sue*

---

<sup>389</sup> M.L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, pag. 5.

<sup>390</sup> A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 36.

<sup>391</sup> A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 38.

<sup>392</sup> A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 38.

<sup>393</sup> G. CIANFEROTTI, voce *Orlando Vittorio Emanuele*, pag. 1466.

<sup>394</sup> V.E. ORLANDO, *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, pag. 25.

*attribuzioni*”<sup>395</sup>. Il diritto di autocostruzione, la verifica dei poteri, la gestione del bilancio e dell’amministrazione interna, si implicano reciprocamente: rinunciare all’una significherebbe aprire una breccia nella solidità della *ratio* comune, di modo che un parziale arretramento dalle prerogative storiche determinerebbe una complessiva perdita di ragionevolezza del sistema<sup>396</sup>. Ed è proprio la necessità di assicurare una coerenza intrinseca al regime eccezionale di tutela a rappresentare il “*nesso intimo*” che lega l’una-l’altra le garanzie assicurate al Parlamento e le rende singolarmente irrinunciabili<sup>397</sup>. Il fondamento concettuale dell’autodichia è quindi prevalentemente disancorato dal dato positivo, al punto da vincolare la discrezionalità del regolatore nella modulazione delle prerogative di autonomia. D’altronde, la configurazione di istituti giuridici non scritti costituisce la pretesa di qualunque apparato di norme eletto a sistema, nel quale l’enucleazione della *ratio iuris* del diritto positivo contribuisce a completare una disciplina altrimenti frammentaria: “*un ordinamento giuridico determinato [...] pone immediatamente un insieme di regole e di istituti che la scienza riduce a sistema; le quali regole e istituti hanno questa loro ragione, necessaria e sufficiente nel tempo stesso, di collegarsi a quel sistema e di derivar da esso per virtù di semplice logica giuridica*”<sup>398</sup>.

La teoria esaminata ha un peculiare risvolto moderno nel frangente in cui non solo esprime la convinzione di non riuscire a giustificare singolarmente talune delle singole prerogative parlamentari<sup>399</sup> (il testo tratta, segnatamente, della sottrazione del singolo membro del parlamento alla giurisdizione), ma perviene ad una conclusione di grande attualità, quando rileva che la rinuncia a singole fattispecie o prerogative di autonomia può finire per sdoganare postulati di principio con effetti ben più ampi del singolo istituto considerato.

La tesi della sovranità parlamentare – che già appariva fortemente controversa in vigenza dello Statuto albertino<sup>400</sup> – subisce un declino proporzionale alla progressiva

---

<sup>395</sup> *Idem*, pag. 25

<sup>396</sup> *Idem*, pag. 26.

<sup>397</sup> *Idem*.

<sup>398</sup> *Idem*, pag. 25.

<sup>399</sup> *Idem*.

<sup>400</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, pag. 223.

relativizzazione del ruolo de Parlamento, conseguente alla posizione delle costituzioni rigide e all'emersione delle Corti costituzionali<sup>401</sup>. Nella democrazia parlamentare fondata sulla dipendenza dell'Esecutivo dal nesso fiduciario con le Camere, infatti, la persistenza delle prerogative regie mirerebbe prevalentemente a neutralizzare le possibili interferenze provenienti da organi dello Stato che non sono specifica emanazione delle Assemblee rappresentative, cosicché un tale *status* avrebbe "senso solo in quanto sia rivolto a proteggere il Parlamento non tanto dal Governo quanto dal giudice costituzionale; ed è altrettanto evidente come questo obiettivo sia difficilmente sostenibile, nel momento in cui la sovranità del Parlamento ha perso – con il controllo di costituzionalità delle leggi – il suo referente principale"<sup>402</sup>. In quest'ambito nessuna fonte normativa può essere sottratta al vaglio giudiziario di compatibilità con la fonte suprema. L'istituzione del *judicial review of legislation* e la sua attribuzione ad un plesso speciale implica il potere di neutralizzare la volontà politica maggioritaria, quand'anche il bilanciamento costituzionale si ponga in dialogo con scelte valoriali, influenzate da concezioni politiche, sociali e morali<sup>403</sup>. L'ordinamento repubblicano implica una serie di controlli e contrappesi incompatibili con un assetto istituzionale gerarchico: l'esercizio del potere legislativo – benché astrattamente riconducibile "al postulato della assoluta sovranità degli organi supremi dello Stato"<sup>404</sup> – non può più essere descritto in termini di assoluta libertà dei fini e può essere neutralizzato dal sistema dei contrappesi bloccato. Frantumata l'onnipotenza della volontà politica tradotta in legge, ossia l'idoneità ad innovare senza limiti il diritto oggettivo, abrogando o modificando qualsiasi disposizione preesistente<sup>405</sup>, crolla anche il fondamento teorico di una sovranità parlamentare<sup>406</sup>.

La sovranità dell'organo è stata sostenuta e rinnovata in epoca repubblicana da teorici autorevoli come Paolo Barile, Erminio Crosa e Aldo Sandulli.

---

<sup>401</sup> A.M. SANDULLI, *Sulla "posizione" della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, pag. 705. M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento (funzioni)*, pag. 766.

<sup>402</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 100.

<sup>403</sup> O. CHESSA, *I giudici del diritto*, pag. 121.

<sup>404</sup> S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, pag. 260.

<sup>405</sup> *Idem*, pag. 262.

<sup>406</sup> *Idem*.

Secondo un primo approccio – comune agli scritti di Barile e Crosa – la tematica delle guarentigie delle istituzioni costituzionali deve essere affrontata ripartendo dal tema dell’esercizio della sovranità:

- a) un organo può dirsi “sovrano” in quanto “contitolare della funzione di indirizzo politico”<sup>407</sup> e, perciò, deputato all’esercizio plurale della sovranità popolare, ai sensi del secondo comma dell’art. 1 Cost.<sup>408</sup>;
- b) il Costituente ha scelto frammentare l’esercizio di poteri sovrani dello Stato, creando una rete di competenze ripartite tra organi dotati di differente legittimazione, assegnando a ciascuno attribuzioni distinte, tra loro interferenti, ma coordinate sul piano positivo;
- c) il funzionamento dell’architettura istituzionale disegnata dalla Costituzione presuppone “l’assoluta indipendenza” delle istituzioni costituzionali chiamate a concorrere per l’esercizio delle funzioni sovrane. La Carta non esclude infatti “l’intervento anche di uno degli organi per promuovere o arrestare l’attività di altri, come anche determinarne la rinnovazione con l’estinzione pertanto dell’organo in quella data sua composizione”, ma non consente che, al di fuori dei rapporti di preminenza, intesa o coordinamento espressamente codificati, si possano consolidare condizionamenti materiali e subordinazioni di fatto che

---

<sup>407</sup> P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, pag. 241.

<sup>408</sup> Idem, 241. Si scorge, sullo sfondo della riflessione così enunciata, il riferimento alle conclusioni di Crisafulli sulla sovranità popolare, orientato alla comune convinzione che la formula di apertura dell’art. 1, comma 2, Cost. non possa essere riduttivamente intesa come un rinvio meccanico alle prerogative costituzionali del corpo elettorale. Il momento elettorale, infatti, si limita a cristallizzare una volontà parziale, la cui rilevanza simbolica appare connotata da un certo grado di finzione nel momento in cui consente ad un gruppo “privilegiato” di imporre i propri interessi. Per non accentuare la finzione ideologica insita nella sovrapposizione tra sovranità popolare e maggioranza, il perseguimento dell’interesse della comunità politica non può risolversi nella manifestazione unitaria di volontà propria del momento elettorale, ma richiede istituti e garanzie capaci di assicurare a ciascuno una effettiva libertà ed uguaglianza, nella consapevolezza che non tutti – per ragioni ideologiche, economiche e culturali, hanno effettiva capacità di concorrere su di un piano di parità alla formazione della volontà governante. In quest’ottica, spetta allo Stato strutturarsi in maniera tale da esercitare le prerogative sovrane nell’interesse della collettività plurale. Cfr. V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, pag. 407 e ss. Il sintagma di cui all’art. 1, comma 2, quindi, racchiude una formula che solo semplicisticamente può essere definita “monistica” (cfr. M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, pag. 71), in quanto – anzi – legittima la tutela giuridica del pluralismo morale, culturale, religioso e politico che permea e caratterizza il popolo.

vanifichino l'equilibrio del riparto di attribuzioni formalizzato dalla disciplina costituzionale;

- d) il buon funzionamento dell'architettura istituzionale disegnata dal costituente, presuppone quindi un apparato di garanzie che rifletta l'esigenza degli organi costituzionali *"non essere soggetti ad alcuna interferenza nella loro struttura, organizzazione, competenza ed esercizio della loro attività, come nella validità e legittimità delle loro manifestazioni"*<sup>409</sup>;
- e) il divieto di ogni soggezione giuridica estranea alle procedure espressamente previste dalla Costituzione consente di affermare l'esistenza di un *"diritto comune"*<sup>410</sup> che – a prescindere dal dato positivo – legittima l'applicazione a tutti gli organi sovrani di uno standard comune di guarentigie<sup>411</sup> (e corrispondente al massimo di tutela possibile<sup>412</sup>). Ciò rende recessiva la loro previsione positiva, in quanto *"le lacune formali, in tale campo, riscontrate nella costituzione per deficienze tecniche, devono essere integrate coi mezzi tecnici propri della scienza del diritto, ma non possono essere invocate per negare l'esistenza delle guarentigie, poiché così si negherebbe la stessa natura dell'organo costituzionale e pertanto la sua sussistenza nell'ordinamento giuridico"*<sup>413</sup>.

Sandulli, pur partendo dalla medesima premessa teorica legata alla natura degli organi costituzionali che *"partecipano della funzione politica"*<sup>414</sup>, sottolinea che nell'ambito dell'attività giudiziale degli organi costituzionali esistono fattispecie diverse non omologabili. Accanto a casi di esercizio della potestà giurisdizionale in senso oggettivo – legati all'interpretazione ed applicazione imparziale del diritto, secondo il

---

<sup>409</sup> E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, pag. 94

<sup>410</sup> P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in P. BARILE, *Scritti di Diritto costituzionale*, pag. 241.

<sup>411</sup> A.M. SANDULLI, *Sulla "posizione" della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, pag. 720.

<sup>412</sup> Idem 242

<sup>413</sup> E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, pag. 103.

<sup>414</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, pag. 1834. Apertamente *contra* cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, pag. 367.

sillogismo giudiziale in senso proprio – si annoverano ipotesi di giustizia “politica”, nelle quali l’interesse alla terzietà del decisore cede alle logiche di supremazia politica ed opportunità<sup>415</sup>. Risponderebbero a quest’ultimo schema, ad esempio, il contenzioso sui titoli di ammissione e la permanenza in carica dei componenti di ciascuna Camera o della stessa Corte costituzionale, nonché l’esercizio della potestà disciplinare nei confronti dei propri componenti e degli altri soggetti eventualmente ammessi nelle rispettive sedi<sup>416</sup>. Questi provvedimenti decisori “*in virtù di privilegi aventi varia giustificazione, rimangono fuori degli schemi dello Stato di diritto*” e, *va da sé*, non “*possono che essere insindacabili, in quanto inscindibilmente legati alla discrezionalità dell’organo che li ha emessi*”<sup>417</sup>. Da questa categoria sarebbe tuttavia esclusa la giurisdizione sugli atti posti in essere dagli organi costituzionali nei confronti del proprio personale, in quanto la sottrazione delle vertenze al giudice comune si spiega non con l’intento di menomare le garanzie sostanziali e processuali del rapporto di lavoro a favore di una decisione guidata da scelte politiche, quanto piuttosto con la necessità di porre l’organizzazione e il funzionamento delle amministrazioni al riparo da condizionamenti di altri poteri che potrebbero inficiarne l’indipendenza<sup>418</sup>. È tuttavia inevitabile che la natura dell’organo che esercita la funzione si riverberi sulle modalità di concreto esercizio della stessa, specie in quanto applicativa di un diritto che fonda proprio sulla sua intrinseca politicità la pretesa di separatezza (ed incomunicabilità) dall’ordinamento generale.

L’aggiornamento della prospettiva orlandiana vede quindi il passaggio da una lettura gerarchica del sistema istituzionale - nella quale la coartazione della volontà del Parlamento non è concettualmente ammissibile, in quanto ciò significherebbe presupporre l’esistenza di un potere superiore all’organo rappresentativo – ad una concezione pluralistica<sup>419</sup> e frammentata del sistema istituzionale, nella quale il bene

---

<sup>415</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, pag. 1836.

<sup>416</sup> Idem. Cfr. Corte cost. sent. n. 379/1999.

<sup>417</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, pag. 1837.

<sup>418</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, pag. 1838.

<sup>419</sup> E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, pag. 94. Il quale, peraltro, non si riferisce espressamente all’autodichia, riducendo il proprio

giuridico protetto è dato proprio dalla preservazione del riparto di attribuzioni costituzionali, per evitare condizionamenti surrettizi estranei alle procedure positive di coordinamento e codeterminazione dell'indirizzo politico nazionale. L'esigenza di parità nell'esercizio condiviso dei poteri supremi dello Stato, implica che ogni organo sovrano debba essere *"intangibile"* mediante il riconoscimento di prerogative atipiche ma di contenuto omologo<sup>420</sup>.

Così facendo la dottrina prova a superare l'originario riferimento alla preminenza dell'istituzione parlamentare *"tramutando l'eccezione in regola, ossia teorizzando l'esistenza di uno speciale status comune a tutti gli organi costituzionali (comprensivo dell'autodichia sui rispettivi interna), nel quale prenderebbe corpo la necessità di porre un limite all'espansione dei principi dello Stato di diritto in vista del corretto funzionamento della forma di governo"*<sup>421</sup>. Questo approccio viene spesso riassunto come *"teologia dei corpi separati"* e finisce per condurre ad esiti analoghi alle conclusioni di chi – precedentemente alla diffusione della dogmatica tedesca sulla personalità giuridica unitaria dello Stato – *"vedeva, non organi dello Stato, ma corporazioni poste fuori ed accanto allo Stato medesimo, dotate di propria personalità giuridica"*<sup>422</sup>.

L'argomento è stato fortemente criticato da chi ha rilevato in Costituzione l'esistenza di una materia unica concernente l'*"organizzazione strutturale e funzionale degli organi, siano essi costituzionali o di rilievo costituzionalmente rilevante"*, oggetto di

---

ragionamento alla considerazione delle prerogative di autonomia correlate alla sede, la regolare costituzione dell'organo e la tutela della posizione giuridica dei titolari (pag. 96).

<sup>420</sup> R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, pag. 412.

<sup>421</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 100; cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, pag. 367.

<sup>422</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 223.

esplicita riserva di legge e – perciò – di esclusivo appannaggio parlamentare<sup>423</sup>, con la sola esclusione del Presidente della Repubblica<sup>424</sup>.

A prescindere dalle varie obiezioni sollevate nel merito contro le riflessioni citate – che verranno analizzate con riferimento alle posizioni assunte dalla dottrina maggioritaria – va detto che, finanche argomentando a partire dalle medesime premesse, l'autodichia non rappresenta affatto un corollario irrinunciabile. In effetti la Costituzione procedimentalizza e regola il conflitto tra organi compartecipi al del potere sovrano, stabilendo che l'assoggettamento a potestà reciproche è legittimo esclusivamente nelle sedi e con le procedure ivi stabilite. Ciò non toglie che gli artt. 24, 102 e 113 Cost. possano proprio assolvere al ruolo di norme di coordinamento delle relazioni tra poteri dello Stato, definendo a favore dell'autorità giudiziaria il bilanciamento tra principio di autonomia e diritto d'azione nei confronti dell'esercizio di potestà amministrative e poteri datoriali. Il giudizio promosso nei confronti di un organo costituzionale avanti ad un organo terzo rappresenterebbe, in quest'ottica, una delle ipotesi di legittima interferenza tra organi costituzionali, nella consapevolezza che la tutela giurisdizionale dei diritti dei dipendenti non presenta un'offensività tale da chiederne la neutralizzazione ad opera di una disciplina eccezionale. In pratica, il fatto che la Costituzione definisca in modo tipico le reciproche condizioni di soggezione, non spiega perché la soggezione all'a.g. ex art. 24 non costituisca proprio una di quelle fattispecie di esercizio reciproco di potestà pubbliche, retto dal principio di attribuzione. Gli autori citati non si spingono ad affermare che la parziale rinuncia alla prerogativa determinerebbe una perdita di complessiva coerenza del sistema, in coerenza con il fatto che – all'epoca degli studi citati – l'autodichia era parziale per le Camere ed assente per le Presidenza della Repubblica.

---

<sup>423</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 330, secondo cui spetta alla legge definire “l'ordinamento della Presidenza del Consiglio (art. 95, u.c.); le norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale (art. 137, secondo comma); tutta la materia relativa all'organizzazione e al funzionamento degli organi giurisdizionali [...] e del Consiglio superiore della Magistratura (artt. 104-105); l'organizzazione delle regioni (art. 123); l'esercizio della funzione elettorale e di conseguenza l'organizzazione del corpo elettorale (art. 72 u.c.) e l'esercizio del potere in materia di referendum (art. 75 u.c.)”.

<sup>424</sup> G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 328, che – secondo l'Autore – “non costituisce oggetto di specifica considerazione quanto a forme di normazione ulteriore rispetto a quella contenuta in Costituzione ed è per la ragione che trattasi di funzioni di organo monocratico dalla Costituzione stessa compiutamente ed integralmente descritte”.

Nonostante il minoritario seguito in dottrina, il diffuso accreditamento giurisprudenziale della tesi in esame ha concorso all'inatteso rafforzamento delle forme di autodichia successivamente all'entrata in vigore della Carta. Ed infatti, guardando allo sviluppo storico delle istituzioni repubblicane, l'interpretazione dei principi fondamentali non solo non ha portato al superamento della giurisdizione domestica degli organi costituzionali, ma ne ha accresciuto la rilevanza ordinamentale, mano a mano che le istituzioni repubblicane andavano acquistando una propria fisionomia organizzativa<sup>425</sup>.

2.2. La consuetudine costituzionale. Un terzo approdo, sporadicamente propugnato in dottrina<sup>426</sup>, ma frequentemente oggetto di allusioni giurisprudenziali, richiama il possibile consolidamento di una consuetudine costituzionale.

Si è sostenuto, infatti, che sin dal passare del Regno Subalpino al regime di monarchia costituzionale, le Camere interpretarono il proprio ruolo istituzionale escludendo qualsivoglia interferenza esterna, proveniente tanto dal Governo quanto dalla magistratura<sup>427</sup>. Il divieto di ingerenza del potere giudiziario era emerso già negli statuti degli Stati regionali, per poi – si disse – trovare consonante riconoscimento nell'attività del Parlamento e soprattutto nella giurisprudenza del Consiglio di Stato, cui si sarebbe in seguito conformato anche l'orientamento del Consiglio di Stato<sup>428</sup>. Come anticipato, tuttavia, la prospettazione di un consenso generalizzato attorno all'immunità

---

<sup>425</sup> M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 87. Cfr. P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, pag. 243, che lamenta il ritardo nell'attuazione della disciplina della legge n. 87/1953, cosicché a distanza di 11 anni dall'istituzione della Corte costituzionale l'operatività dell'apparato amministrativo di supporto era ancora assicurato con ricorso alla terza disposizione transitoria, che prevedeva la temporanea applicazione di funzionari dell'Amministrazione dello Stato, che per gli aspetti contrattuali e di tutela giurisdizionale del rapporto di lavoro rimanevano assoggettati alle regole previste per il ruolo statale di appartenenza.

<sup>426</sup> R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari*, pag. 403; R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 111; M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 22.

<sup>427</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 110.

<sup>428</sup> R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, pag. 110.

totale della giurisdizione sottovaluta la complessità del dibattito storico sul tema<sup>429</sup>. Per altro verso si è derivata l'autodichia in via analogica dalla verifica dei poteri consolidatasi come consuetudine nel parlamentarismo ottocentesco per sottrarre la composizione delle assemblee all'arbitrio della Corona<sup>430</sup>.

La riconduzione della consuetudine al novero delle "fonti-fatto", presuppone l'elemento materiale legato all'uniformità di comportamenti, al punto che l'eventuale generalizzata inosservanza, costituirebbe prova della inesistenza della regola stessa. Sebbene infatti la cogenza giuridica della consuetudine costituzionale non richieda l'esistenza una disposizione positiva sulla produzione del diritto, l'assenza di un'effettiva uniformità storica di comportamento tra gli organi costituzionali impedisce alla sola condotta delle Camere di acquisire una forza creatrice del diritto. Si è notato, infatti, che per taluni dei soggetti interessati l'autodichia rappresenta un'acquisizione relativamente recente, peraltro espressamente inferita da fonti-atto innovative della realtà previgente<sup>431</sup>. In riferimento alla Presidenza della Repubblica, ad esempio, la prassi consolidata ha registrato il tradizionale convincimento in ordine all'inapplicabilità dell'autodichia in assenza di una esplicita norma di riferimento<sup>432</sup>, consentendo la stratificazione di varie pronunce definitive degli organi di giurisdizione comune prima del cambio di rotta imposto dai decreti presidenziali nn. 81 e 89/1996<sup>433</sup>. Non solo, quindi,

---

<sup>429</sup> Né si può conferire valenza probatoria al fatto che a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione "*nulla si frapponesse alla riespansione del sindacato esclusivo ed interno degli organi domestici*", che non è di per sé confermativo della previgenza di una consuetudine (cfr. M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 26).

<sup>430</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 22.

<sup>431</sup> Cfr. M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 88.

<sup>432</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 5 agosto 1975, n. 2979; Cass. civ. sent. 12614/1998, in *Il Corriere Giuridico*, fasc. n. 9/1999, pag. 1134; cfr. V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, pag. 669.

<sup>433</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 10 maggio 1988, n. 3422 e Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614 (sul punto anche Cass. civ., sez. un., sent. 2979/1975; Cons. Stato sent. 699/1978; T.A.R. Lazio, sent. 973/1981). Nelle pronunce citate la Corte di Cassazione affermava che il fondamento giuridico dei regolamenti parlamentari "trova un testuale riscontro nell'art. 64 della Costituzione secondo cui ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti", invece "ciò non può essere parimenti affermato per i regolamenti del Presidente della Repubblica", poiché "il fondamento giuridico dei regolamenti presidenziali [...] si rinviene in una legge ordinaria dello Stato, la n. 1077 del 1949" (sent. 3422/1988). Si trattava, tuttavia, di semplici obiter dicta, in quanto all'epoca delle fattispecie concrete oggetto delle pronunce citate

rimane tutto da dimostrare che nel nostro ordinamento le consuetudini costituzionali abbiano il rango per limitare l'azionabilità di diritti fondamentali dei cittadini<sup>434</sup>, ma manca in ogni caso l'elemento costitutivo della *diuturnitas*. A differenza delle fonti atto – che possono essere meramente allegate, sfuggendo all'onere della prova in ordine all'effettiva esistenza e operatività del precetto – le fonti fatto devono essere sorrette da univoci elementi probatori che ne attestino l'esistenza e i contenuti<sup>435</sup>.

Indimostrata la sussistenza del presupposto costitutivo nella sua esatta manifestazione storica, l'allegazione apodittica di una presunta consuetudine vincolante rimane a livello di congettura. Le considerazioni che legano l'autodichia ad una potenziale legittimazione consuetudinaria costituirebbero perciò l'esemplificazione classica della tendenza giurisprudenziale a rafforzare la persuasività dell'ermeneutica del testo positivo con allusione alle principali tendenze applicative emerse nella prassi, elette per l'occasione a criterio guida para-normativo per l'interpretazione del significato del precetto scritto<sup>436</sup>.

D'altronde – a prescindere da ogni considerazione sulla legittimazione dell'istituto – connettere l'autodichia alla consuetudine costituzionale significa conferire ad essa il carattere dell'obbligatorietà<sup>437</sup>, cosicché la teorica recepisce le fragilità intrinseche a quelle posizioni dottrinali<sup>438</sup> che – presupponendo l'implicita legittimazione

---

la Presidenza della Repubblica non si era ancora effettivamente dotata di un organo che in via esclusiva dirimesse le controversie con il personale, determinando un'attrazione piena ed esclusiva della giurisdizione. Al contrario, l'art. 5 del decreto presidenziale n. 31/1980 lasciava al ricorrente la scelta se adire il giudice domestico o l'autorità giudiziaria comune. Con i decreti presidenziali nn. 81 e 89/1996, invece, anche la Presidenza della Repubblica ha introdotto un sistema multilivello di definizione delle vertenze analogo a quello in precedenza previsto dalle Camere. La stessa sentenza n. 129/1981, pur ricostruendo i contenuti del principio di autonomia dall'esistenza di una pretesa consuetudine costituzionale, non offre alcun appiglio per sostenere un potenziale riferimento a forme di autodichia, in quanto – anzi – la giurisdizione di responsabilità erariale spetterebbe comunque ai giudici ordinari, benché su iniziativa di parte. M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 89; sulla successione temporale delle norme in materia di giurisdizione domestica del Quirinale G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1137.

<sup>434</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, pag. 222.

<sup>435</sup> C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, pag. 3496.

<sup>436</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, pag. 224.

<sup>437</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, pag. 224.

<sup>438</sup> E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, pag. 103.

ordinamentale dell'autodichia - riconducevano a mere deficienze tecniche la diversa perimetrazione dell'ambito di giurisdizione conferito agli organi domestici dai diversi regolamenti di ciascuna istituzione costituzionale<sup>439</sup>. In contrapposizione alla genetica storica della fonte fatto come dialettica tra il diritto spontaneo popolare e il diritto imposto dal principe<sup>440</sup>, la consuetudine costituzionale verrebbe a tutelare il principe dai rischi dell'università dei diritti fondamentali.

È davvero difficile immaginare che la fonte consuetudinaria possa sortire qualsivoglia conseguenza sul perimetro oggettivo di applicazione degli artt. 24 e 113 Cost.<sup>441</sup>, trattandosi di un'ipotesi difficilmente inquadrabile *praeter legem* e perciò pericolosamente prossimo al rischio di essere considerata in aperto contrasto con la fonte formale<sup>442</sup>. Si afferma tradizionalmente che – come eredità del positivismo – è oggi “*generalmente accettata*” la prevalenza della legge scritta sulla consuetudine<sup>443</sup>. Secondo l'interpretazione datane dalla Corte costituzionale, tuttavia, siffatta gerarchia non opera all'interno del rango costituzionale<sup>444</sup>, nell'ambito del quale rimane la *lex specialis* (consuetudinaria) previgente resiste alla *lex generalis* successiva, in quanto tra fonti di pari grado il criterio di specialità prevale su quello cronologico<sup>445</sup>. Nel caso di specie, infatti, la consuetudine costituzionale avrebbe avuto l'effetto di sottrarre intere materie o determinate fattispecie all'applicazione precettiva dei principi di cui agli artt. 24, 111 e 113 Cost. E ciò in assenza di una espressa riserva con cui la norma costituzionale consenta di circoscrivere l'efficacia delle proprie disposizioni, esentando talune vertenze dall'applicazione delle norme citate<sup>446</sup>. Sancire la non applicazione (e quindi la

---

<sup>439</sup> M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 88.

<sup>440</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 650.

<sup>441</sup> A. BAVICCHI, *Autogiustizia o democrazia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, pag. 733.

<sup>442</sup> C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, 3497.

<sup>443</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 648.

<sup>444</sup> Così funzionava, secondo taluni autori, in vigenza dello Statuto Albertino, ma il paradigma non può essere riproposto in analoghi termini in vigenza di una costituzione rigida, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 399.

<sup>445</sup> Sul criterio di specialità come limite all'applicazione del criterio cronologico cfr. R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, pag. 320.

<sup>446</sup> Sulla preminenza del diritto costituzionale positivo sulla consuetudine costituzionale nell'ambito di una costituzione rigida cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 400.

disapplicazione) della normativa positiva è un'operazione non consentita alla fonte fatto. Una simile circostanza, infatti, presuppone un conflitto tra fonti da risolversi a favore della fonte subordinata, che andrebbe a circoscrivere l'ambito oggettivo di applicazione della norma di rango superiore.

2.3. La prospettiva maggioritaria. Nella prospettiva maggioritaria, tuttavia, l'assunto della sovranità parlamentare cede di fronte alla constatazione della natura ormai composita dell'ordinamento, alla cui formazione concorrono una pluralità di soggetti, legati ad una diversa legittimazione<sup>447</sup>. La Costituzione repubblicana, in contrapposizione rispetto all'ideologia della assoluta sovranità parlamentare<sup>448</sup> propria dello Stato liberale, si fa carico di stemperare la tensione latente tra il paradigma plurale della sovranità popolare e l'accentramento della competenza normativa nell'espressione maggioritaria delle assemblee rappresentative. Le Camere perdono infatti il monopolio delle fonti - superato dalla massiccia introduzione del criterio della competenza<sup>449</sup> - e con ciò la potestà di innovare senza limiti il diritto oggettivo, abrogando o modificando qualsiasi disposizione normativa preesistente<sup>450</sup>. Al nuovo pluralismo istituzionale nella gestione del potere pubblico, infatti, fa seguito la naturale frammentazione del panorama delle fonti e la necessità di collocare gerarchicamente i singoli atti, per chiarirne i meccanismi di giustiziabilità e revisione politica. Il fatto di operare in un contesto istituzionale di reciproco controllo è divenuto elemento qualificante<sup>451</sup> della condizione degli organi di vertice del sistema: la separazione dei poteri non può più essere intesa come

---

<sup>447</sup> E. FRONTONI, *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, pag. 2.

<sup>448</sup> S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, pag. 262.

<sup>449</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale – Il L'ordinamento costituzionale italiano*, pag. 327; S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, pag. 262; E. FRONTONI, *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, pag. 3.

<sup>450</sup> S.P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, pag. 262

<sup>451</sup> M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 90

*“impermeabilità reciproca ma rispetto dei limiti e mutua compenetrazione e controllo (checks and balances)”*<sup>452</sup>. Il principio democratico trova compiuta declinazione anche nell’efficienza del sindacato di legalità sull’operato degli organi supremi. La segmentazione dei poteri presuppone il principio di attribuzione e ciò osta all’esercizio *“de facto”* di prerogative sovrane (tra cui rientra indubbiamente l’esercizio della giurisdizione), senza legittimazione espressa nella ripartizione delle funzioni supreme operata dalla Costituzione<sup>453</sup>. Con l’entrata in vigore della Carta cambiano quindi i termini del dibattito, inducendo all’abbandono delle categorie giuridiche con cui era stato sin ad allora inquadrato l’istituto<sup>454</sup>. La teorica dell’intangibilità degli *interna corporis* è quindi *“sconfessata”*, nel momento in cui l’interesse all’immunità delle funzioni rispetto a qualunque ingerenza esterna cede di fronte alla salvaguardia dei principi costituzionali e del riparto di funzioni tra organi<sup>455</sup>. Con l’affermazione del controllo costituzionale sul procedimento legislativo<sup>456</sup>, condusse la dottrina ad affermare che *“la prerogativa della insindacabilità delle Camere, fondata sulla posizione tradizionale delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale italiano vigente ed era morta di morte naturale”*<sup>457</sup>.

Perde quindi di attualità il dibattito circa le prerogative sovrane degli organi costituzionali, a favore dell’analisi sull’esatta collocazione delle relative fonti di autonomia nella struttura gerarchica dell’ordinamento e, conseguentemente, dell’indagine sul conseguente regime di sindacato processuale<sup>458</sup>. Il dibattito sulla

---

<sup>452</sup> C.M.R. DELLE DONNE, *Le Alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell’“autodichia” del Quirinale*, pag. 694.

<sup>453</sup> M.C. GRISOLIA, *L’autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 90.

<sup>454</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull’autodichia delle Camere; dal “giusto processo” al “giusto procedimento parlamentare”*, pag. 176.

<sup>455</sup> C.M.R. DELLE DONNE, *Le Alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell’“autodichia” del Quirinale*, pag. 694.

<sup>456</sup> Corte cost. sent. n. 9/1959.

<sup>457</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 625.

<sup>458</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1313; E. CUCCODRO, *Aspetti originali del rapporto d’impiego con le Camere parlamentari*, pag. 2191.

sindacabilità dell'atto parlamentare ha origini pre-repubblicane<sup>459</sup> ma sortisce un interesse preminente nella dottrina successiva che, rilevata l'esistenza di una frizione con i principi di cui agli artt. 24, 102, 111 e 113 Cost., si è chiesta se l'ordinamento disponga degli strumenti per accertare la legittimità dell'istituto ed eventualmente approntare mezzi di tutela alternativi<sup>460</sup>.

Affrontare l'autodichia ragionando sui profili di sindacabilità dell'atto conduce a due essenziali percorsi ricostruttivi: da un lato occorre chiarire la funzione ordinamentale del regolamento parlamentare, che istituisce e disciplina la giurisdizione domestica; dall'altro ci si è interrogati sulla natura dei provvedimenti emessi dagli organi interni alle amministrazioni costituzionali, per verificarne la natura amministrativa e la conseguente riconducibilità alla giurisdizione di legittimità dell'a.g.a.

In continuità con le tesi legate alla c.d. sovranità parlamentare si è sostenuto che l'autonomia del diritto parlamentare può intendersi esclusivamente in termini di costituzione di un ordinamento giuridico a sé stante, del tutto avulso dall'ordinamento generale. In quest'ottica il regolamento generale non è riducibile entro il sistema delle fonti statali, perché l'estraneità di tale atto all'ordinamento interno lo rende del tutto "*incommensurabile con esso*"<sup>461</sup>. Come anticipato, tuttavia, siffatta impostazione è stata rifiutata dalla Corte costituzionale sin dalla sua iniziale giurisprudenza e resta a tutt'oggi minoritaria in dottrina.

La tesi dell'insindacabilità degli *interna corporis* degli organi che concorrono all'esercizio delle pretese sovrane dello Stato, d'altronde, parrebbe contrastare con il dato costituzionale positivo, nel momento in cui l'art. 1 Cost. prevede che la sovranità

---

<sup>459</sup> Le cronache di fine '800 riferiscono le tendenziali oscillazioni giurisprudenziali dell'epoca, che trovarono un discusso arresto ritenendo processabile avanti agli organi di giustizia ordinaria le vertenze aventi ad oggetto un diritto soggettivo del personale dipendente o dei terzi, mentre si ritenne privo di tutela giurisdizionale l'interesse legittimo, in ragione del fatto che il Parlamento non poteva essere qualificato alla stregua di un'autorità amministrativa ai sensi dell'art. 24 del Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato. Sul punto E. CUCCODRO, *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, pag. 2192.

<sup>460</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 175.

<sup>461</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 27.

*“deve attribuirsi al popolo e non allo Stato”*<sup>462</sup>, antepoendo la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini alle transeunti manifestazioni rappresentative della democrazia. D'altronde, lo stesso ruolo di garante del riparto costituzionale di attribuzioni conferito alla Corte costituzionale nel conflitto tra poteri dello Stato presuppone l'intento di anteporre il principio di legalità - e, segnatamente, di legalità costituzionale - al principio di autonomia<sup>463</sup>, consentendo alla Consulta di procedere ad un penetrante sindacato sul cattivo esercizio delle prerogative esclusive di ciascun organo. Anzi, occorre tener presente che il contenuto prescrittivo del regolamento parlamentare investe due differenti ambiti di disciplina: a) le materie riservate alla fonte di autonomia ex art. 72 Cost., che in nessun caso potrebbero formare oggetto di legittima disciplina da parte della fonte ordinaria<sup>464</sup>; b) le altre questioni concernenti la propria organizzazione, che solo in via eventuale le Camere possono decidere di statuire con fonte interna anziché rimettere alla disciplina comune (es. gli appalti, i rapporti di lavoro...). La scelta dell'istituzione di avocare a sé la regolamentazione di una determinata questione che, in alternativa, ben potrebbe essere rimessa alla legge ordinaria, non può tradursi in una diminuzione dell'apparato di garanzie per i soggetti regolati, impossibilitati per ciò solo ad adire la Corte per il ripristino della legalità. La conseguenza sarebbe sancire l'esistenza di una legalità costituzionale a velocità variabile, nella quale il pregiudizio arrecato dal regolamento parlamentare alle norme sul riparto di attribuzioni sortisce un sindacato efficiente e diretto attraverso lo strumento di cui all'art. 131, comma 1, sub 2; mentre alla violazione dei diritti costituzionali dei singoli (e in particolare dei lavoratori dipendenti) non consegue alcuna reprimenda giudiziale, mancando uno strumento processuale azionabile. Occorre perciò assicurare che mediante il rinvio alla riserva facoltativa di competenza non avvenga un travisamento surrettizio della struttura gerarchica dell'ordinamento.

---

<sup>462</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1333

<sup>463</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, pag. 1335

<sup>464</sup> S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, pag. 1213.

In definitiva, è stato sostenuto, la previsione a favore delle Camere di un'autonomia normativa guarentigata non consente di sottrarre i relativi atti al controllo di legittimità della Corte costituzionale<sup>465</sup>.

Altro profilo è considerare se la riserva di regolamento implichi la potestà esclusiva delle Camere interpretare i propri atti normativi<sup>466</sup>. Ciò presuppone, naturalmente, che le Camere adottino modelli organizzativi – come, per l'appunto, l'autodichia – che consentano di esaurire in sede domestica le necessità interpretative delle norme regolamentari interne. In senso stretto l'articolo 72 rappresenta la tipica norma sulle fonti di produzione, positivizzata attraverso il criterio della competenza, mentre l'art. 64 Cost. apre ad un'ampia discrezionalità dell'organo parlamentare in ordine alle materie e fattispecie che necessitano di una disciplina derogatoria rispetto al diritto comune. Ciò sortisce tre essenziali conseguenze:

- a) tendenzialmente la regolamentazione del rapporto giuridico con l'istituzione si traduce in una commistione regolatoria, posto che la fonte regolamentare di solito non esaurisce la disciplina della materia<sup>467</sup>;
- b) anche il giudice comune si trova a conoscere ed interpretare le fonti interne (se non altro perché è la norma regolamentare a fissare il riparto di giurisdizione ed è quindi applicando il diritto domestico che il giudice afferma o nega a propria potestà decisoria) e, in ogni caso, nelle vertenze in materia di contratti d'appalto e forniture, tradizionalmente estranei alla giurisdizione domestica della Corte

---

<sup>465</sup> F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, pag. 1314; S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, pag. 1210.

<sup>466</sup> S. LABRIOLA, *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, pag. 1214.

<sup>467</sup> Cfr. F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, pag. 26: la consultazione dei repertori giurisprudenziali dimostra che non solo il diritto processuale è talvolta codificato mediante rinvio al d.lgs. n. 104/2010, ma sono frequentissimi i casi in cui gli organi di autodichia applicano la normativa lavoristica comune, che s'intende ordinariamente operante ove non esplicitamente derogata dalla fonte interna. Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sent. 31 luglio 2007, n. 3 (in materia di prescrizione del credito); sent. 15 febbraio 2005, n. 1 (in materia pensionistica); sent. 21 dicembre 2005, n. 48 (in materia di demansionamento); sent. 31 ottobre 2001, n. 1 (in materia di decadenze processuali); sent. 15 febbraio 2005, n. 1; sent. 8 marzo 2001, n. 2/XIII; da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*. In dottrina V. DI CIULO, voce *Parlamento (organizzazione)*, pag. 851.

costituzionale e del Quirinale, ma in procinto di essere esclusi anche dalla cognizione degli uffici contenziosi delle Camere<sup>468</sup>;

- c) a seconda che l'istituzione decida o meno di introdurre una regolamentazione autonoma, cambia per i destinatari delle norme l'effettività della legalità costituzionale, in quanto se il regolamento parlamentare è sindacabile solo per la distorsione delle attribuzioni dell'organo, la legge ordinaria può sempre essere annullata dall'intervento della Corte costituzionale.

Una volta rilevato che il regolamento parlamentare – nella parte in cui integra la norma costituzionale, riconducendo alla giurisdizione dei plessi domestici anche fattispecie diverse da quelle di cui agli artt. 64 e 72 Cost. - può costituire l'oggetto della questione di legittimità costituzionale, nel merito la dottrina prevalente ha sostenuto la tendenziale incompatibilità con i principi di cui agli artt. 24, 102, 111 e 113 Cost. della giurisdizione domestica esercitata in materia di personale dipendente e procedure per l'affidamento di appalti e l'acquisto di beni e servizi.

A prescindere dall'esito concreto della riflessione in ordine alla sindacabilità del regolamento parlamentare, la scelta di ancorare le prerogative di autonomia degli organi costituzionali ad un ragionamento di diritto positivo rende inevitabile negare l'estensione delle medesime prerogative agli organi costituzionali che, in assenza di una esplicita previsione costituzionale, esercitassero una potestà regolamentare delegata dalla legge, come avviene per la Corte costituzionale ai sensi della legge n. 87/1953<sup>469</sup>.

Nel merito, emergono dalla lettura del dibattito storico e contemporaneo, le molteplici ragioni la dottrina maggioritaria<sup>470</sup> (o, per taluni, unanime<sup>471</sup>) ha addotto per sostenere l'illegittimità costituzionale della c.d. autodichia amministrativa:

- a) la sottrazione di atti e posizioni giuridiche sostanziali all'azionabilità avanti agli organi di giurisdizione comune, in deroga a quanto previsto dagli art. 24 e 113

---

<sup>468</sup> Vedi *infra* a proposito di quanto argomentato in *obiter dictum* dalla sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017.

<sup>469</sup> V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, pag. 143

<sup>470</sup> E. CUCCODRO, *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, pag. 2195

<sup>471</sup> G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag.1140.

Cost., richiede una previsione costituzionale espressa<sup>472</sup>, in quanto in conformità al principio gerarchico il regolamento parlamentare non può incidere l'ambito di applicazione della disciplina costituzionale, creando zone franche immuni al controllo di legalità<sup>473</sup>;

- b) la previsione espressa dell'autodichia in materia di titoli di ammissione dei componenti e delle altre fattispecie di immunità dalla giurisdizione evidenzia la necessità di una tassativa norma costituzionale<sup>474</sup>;
- c) nello stato costituzionale la divisione dei poteri va declinata nelle forme che consentano un reciproco controllo<sup>475</sup>;
- d) la latitudine dell'autodichia amministrativa e l'immunità da qualunque controllo esterno, contrasta con il penetrante sindacato svolto dalla Corte in riferimento a questioni che pur hanno ad oggetto l'esercizio delle funzioni primarie delle Camere (ad es. le insindacabilità parlamentari)<sup>476</sup>;

---

<sup>472</sup> P. COSTANZO, *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, fasc. n. 1/2008, pag. 171; G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1140; V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, pag. 669; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3051.

<sup>473</sup> E. LEHNER, *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti* vs. *"giusto processo"*, *precettività della costituzione e primato del diritto comunitario*, pag. 471.

<sup>474</sup> A. BAVICCHI, *Autogiustizia o democrazia*, pag. 736; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, pag. 3493; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3052.

<sup>475</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 27.

<sup>476</sup> C.M.R. DELLE DONNE, *Le Alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell'"autodichia" del Quirinale*, pag. 697. La sentenza n. 262/2017 ribadisce il convincimento giurisprudenziale tradizionale secondo cui – limitandosi a codificare il disposto degli artt. 64 e 83 Cost. – il legislatore costituzionale avrebbe detto *minus quam voluit*, imponendo all'interprete di ricordare il fondamento della giurisdizione domestica all'equilibrio sistematico della Costituzione e al potere di auto-organizzazione spettante alle istituzioni citate, come attestato da consuetudini costituzionali d'uso inveterato. Il silenzio serbato sull'autodichia amministrativa consente all'organo costituzionale di disporre di un'ampia e blindata discrezionalità nel perimetrare la giurisdizione spettante agli organi domestici. Al contrario, nel momento in cui la Carta fondamentale codifica l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni (art. 68, comma 1), precostituisce anche il parametro di giudizio con cui la Corte costituzionale – adita con conflitto di attribuzioni – può sindacare l'operato dell'organo di autodichia, esercitando un autentico giudizio di gravame sul merito già definito dal Parlamento. L'art. 68 Cost. attribuisce in via esclusiva *"alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata a un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio*

- e) per sua stessa configurazione l'istituto dell'autodichia si pone in violazione del principio *nemo iudex in causa propria*<sup>477</sup>, minando il principio di terzietà dell'organo giudicante<sup>478</sup>;

---

delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità" (T.F. GIUPPONI, *La Corte costituzionale giudice di "merito" delle delibere parlamentari di insindacabilità?*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 6/2000, pag. 1107). La discrezionalità sul merito esercitabile dalle Giunte parlamentari è pressoché nulla, limitata all'applicazione pedissequa dei criteri interpretativi già prestabiliti dalla Corte costituzionale (A. RUGGERI, *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formalisostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e diritto politico*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 6/2000, pag. 1112.) Contro l'eventuale pronunciamento difforme, infatti, è sempre consentito all'organo giudiziario procedente instaurare il conflitto di attribuzioni, con effetti potenzialmente rescindenti sulla pronuncia di insindacabilità. Viene perciò travisato, nei fatti, il potere delle Giunte di modulare le prerogative parlamentari, individuando un proprio standard di atto funzionale (G. ZAGREBELSKY, *Le immunità parlamentari*, pag. 97). Nel merito la Consulta ha, ad esempio, reinterpretato le prescrizioni in materia di decoro dei lavori, attribuendo ad esse un ruolo per circoscrivere l' "*esercizio delle funzioni*", benché le stesse fossero state evidentemente concepite con una ratio del tutto avulsa dall'intento di estendere o restringere il perimetro applicativo delle immunità parlamentari (Corte cost. sent. 137/2001). Analogamente la Corte ha negato l'estensibilità "infragrupo" dell'immunità per le opinioni espresse, affermando che non rientra nella discrezionalità del Parlamento ritenere insindacabili dichiarazioni formulate *extra moenia* per pubblicizzare attività svolte nella Camera di appartenenza non dal proferente, bensì da un membro del medesimo gruppo parlamentare (Corte cost. sent. 451/2006). In pratica la menzione positiva riservata agli istituti di autonomia principali finisce per rendere più attaccabili gli esiti dell'esercizio dei relativi poteri e massimizza le interferenze legate al sindacato sugli atti pertinenti. Al contrario, fino alla sentenza n. 262/2017, la mancanza del parametro ha impedito di censurare i criteri di collegamento con la giurisdizione domestica auto-definiti dagli organi costituzionali, offrendo all'implicita autodichia amministrativa una immunità ben più solida di quanto non avvenisse per le fattispecie codificate. Si potrebbe controbattere che il diverso approccio ermeneutico si spiega in quanto nelle fattispecie di cui agli artt. 66 e 68 Cost. è coinvolto il diritto di un soggetto terzo, che la deliberazione parlamentare può rendere ineffettivo. Questa conclusione muove da due premesse erranee: a) che il diritto di accesso alla giustizia non sia una posizione giuridica sostanziale a sé stante e perciò suscettibile di tutela analoga a qualunque altro diritto soggettivo (A. OSTI, *Access to Justice*, pag. 27); b) che gli effetti del contratto di lavoro con l'organo costituzionale possano in qualche condizione condizionare l'applicabilità dell'art. 24 Cost. F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, pag. 13.

<sup>477</sup> M.C. GRISOLIA, *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, pag. 91; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, pag. 3493; V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, pag. 667

<sup>478</sup> V. CARBONE, *L'autodichia come inammissibile privilegio*, pag. 667; F.S. CANTELLA, *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, pag. 1155.

- f) è violato l'art. 3 Cost. nel momento in cui l'autodichia limita la tutela giurisdizionale dei dipendenti in contrapposizione a quanto avviene per la generalità dei lavoratori pubblici<sup>479</sup>;
- g) il potere organizzativo – che concerne la potestà di dettare norme disciplinanti l'assetto interno dell'ente – non si estende alla possibilità di ridefinire il contenuto dei diritti sei singoli previsti dalla legge, differenziandone il trattamento giuridico rispetto alla generalità dei consociati<sup>480</sup>;
- h) la riserva di una potestà normativa (e segnatamente della potestà regolamentare sull'organizzazione dei propri uffici) non implica necessariamente una conseguente riserva di interpretazione e applicazione del medesimo diritto<sup>481</sup>;
- i) non è chiaro quali peculiarità del rapporto d'impiego con gli organi costituzionali potrebbero pregiudicare l'autonomia e l'indipendenza dell'intera istituzione ove un singolo profilo inerente a uno o più di questi rapporti giuridici costituissero ragione di controversia avanti agli organi di giustizia: la conflittualità amministrativa tra l'Ente datore di lavoro ed il lavoratore subordinato difficilmente può travolgere la funzionalità istituzionale della parte pubblica<sup>482</sup>.

### 3. L'autodichia nella giurisprudenza.

Dagli anni '90 emerge una crescente insofferenza della giustizia ordinaria verso l'intangibilità dei plessi domestici<sup>483</sup>. L'arresto della Corte costituzionale n. 154/1985 scaricava infatti sul giudice civile il compito – vissuto con una certa ritrosia – di neutralizzare le petizioni di tutela giurisdizionale, precisando i contorni processuali del principio inespresso di origine consuetudinaria. Ne sono indice le sentenze rese dalle

---

<sup>479</sup> G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag., pag. 1141.

<sup>480</sup> C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, pag. 3500; A. BAVICCHI, *Autogiustizia o democrazia*, pag. 735; G. VIDIRI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1140.

<sup>481</sup> C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, pag. 3497; A. BAVICCHI, *Autogiustizia o democrazia*, pag. 739.

<sup>482</sup> A. BAVICCHI, *Autogiustizia o democrazia*, pag. 740; P. DI MUCCIO, *Nemo iudex in causa propria: la politica del diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, pag. 3052.

<sup>483</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 180.

Sezioni Unite della Cassazione nn. 12614/1998<sup>484</sup> e 136/1999<sup>485</sup>, con cui la Corte non solo negava l'esistenza di un fondamento dell'autodichia del Segretariato Generale del Quirinale<sup>486</sup>, polemizzava *in obiter* con le conclusioni già rassegnate dal Giudice delle leggi sulle prerogative delle Camere<sup>487</sup>. La scelta di procedere ad una inammissibilità processuale della questione aveva lasciato "irrisolti" i dubbi di legittimità costituzionale a suo tempo prospettati dalla Cassazione, lasciando tuttavia a quest'ultima il compito di precisare latitudine e legittimazione di queste "zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo"<sup>488</sup>.

D'altronde, per quanto deputati "alla gestione contenziosa degli interessi in conflitto"<sup>489</sup>, gli organi di autodichia non avrebbero nemmeno soddisfatto le precondizioni minime per essere qualificabili alla stregua di un giudice speciale<sup>490</sup>, "se non in senso lato"<sup>491</sup>: la terzietà del collegio deliberante costituisce il "dato minimo indefettibile", il "connotato comune" dei "provvedimenti a contenuto decisorio incidenti su diritti soggettivi ed idonei al giudicato"<sup>492</sup>. Con un esplicito *revirement*<sup>493</sup> del proprio

---

<sup>484</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614, in *Foro.it*, 1999, I, pag. 854 e in *Corriere giuridico*, 1999, pag. 1134, con nota G. VIDIRI.

<sup>485</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 27 maggio 1999, n. 317, in *Foro.it*, 2000, parte I, pag. 2673.

<sup>486</sup> Mancherebbe il consolidamento di una consuetudine costituzionale in ragione del fatto che "gli organi della giurisdizione (ordinaria ed amministrativa) hanno costantemente affermato la soggezione al loro sindacato degli atti normativi ed attuativi emanati dalla Presidenza della Repubblica in materia di rapporto d'impiego del personale", in forza dell'art. 5 del d.P.R. n. 31/1980, che espressamente riconosceva la giurisdizione del giudice comune (Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614, cit.).

<sup>487</sup> Si legge nella sentenza n. 12614/1998 (cit.) che "nell'attuale assetto costituzionale è lecito dubitare che l'autodichia costituisca un necessario implicato della posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali", in quanto incompatibile con il principio della divisione dei poteri e con il diritto alla tutela giurisdizionale, che "assicura a tutti la tutela giurisdizionale dei propri diritti e interessi legittimi, sicché le limitazioni a tale regola generale debbono essere espressamente previste (e sorrette da adeguata giustificazione). È infatti arduo sostenere che, vigendo una costituzione scritta, un principio implicito, o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito".

<sup>488</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614, cit.

<sup>489</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 27 maggio 1999, n. 317, cit.

<sup>490</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 181

<sup>491</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 27 maggio 1999, n. 317, cit.

<sup>492</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 27 maggio 1999, n. 317, cit.

<sup>493</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 181

precedente orientamento<sup>494</sup>, la Cassazione finiva per accreditare l'attività degli organi di autodichia in termini di strutturale diniego di giustizia<sup>495</sup>. Sul piano pratico, tuttavia, l'arresto sortiva l'unico effetto di menomare ulteriormente l'apparato delle garanzie a presidio dell'attività degli organi di autodichia, escludendo l'esperibilità del ricorso ex art. 111, comma 7°, della Costituzione e l'applicazione delle norme sul giusto processo, a favore della più blanda estensione delle garanzie del "giusto procedimento" amministrativo<sup>496</sup>, in assenza peraltro di uno strumento processuale che consenta di sindacare l'"eccesso di potere" (né, verrebbe da dire, qualsivoglia violazione di legge) in concreto nelle singole fattispecie provvedimentali.

A parere della Corte di cassazione la necessità di qualificare le giurisdizioni domestiche tra gli organi amministrativi sarebbe necessaria conseguenza dell'obbligo di interpretazione conforme a Costituzione: la distanza tra la disciplina istitutiva e procedimentale dei collegi di autodichia imponeva agli interpreti

La Cassazione si fa interprete della necessità di individuare più *"solide basi positive su cui fondare l'autodichia parlamentare"*<sup>497</sup>.

3.2. Il giudice delle leggi. I concetti emersi dal dibattito dottrinale sopra analizzato sono stati variamente ripresi dalla giurisprudenza costituzionale che, pur nella tendenziale univocità delle conclusioni, ha tradizionalmente fatto uso di motivazioni disorganiche, alludendo alle teorie giuridiche di riferimento in modo composito. La Corte confermato il legame intrinseco tra l'esercizio della sovranità statale e le prerogative di indipendenza degli organi costituzionali<sup>498</sup>, sancendo che *"deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità tra cui la*

---

<sup>494</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 28 novembre 1985, n. 6943.

<sup>495</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 185.

<sup>496</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 186.

<sup>497</sup> E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, pag. 181.

<sup>498</sup> Corte cost. sent. n. 66/1964.

*facoltà di limitare l'interferenza dell'autorità giudiziaria*"<sup>499</sup>. Onde evitare di pregiudicare l'equilibrio tra i diversi attori istituzionali, l'organizzazione costituzionale – a prescindere dal numero di tutele nominativamente codificate – presuppone un parallelismo, una reciprocità tra le guarentigie poste a tutela dell'*"effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità"*<sup>500</sup>. Quanto all'oggetto delle garanzie di autonomia, la questione è affrontata *ex professo* dalla Consulta nella sentenza n. 129/1981, a definizione di un caso in cui la Corte dei Conti rivendicava *ex art. 103 Cost.* il potere di accertare d'ufficio la responsabilità erariale dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, in analogia al controllo svolto presso le altre pubbliche amministrazioni. Secondo la Corte, per definire il contenuto delle garanzie di autonomia, il formante positivo assolve ad un'efficacia marginale: occorre infatti considerare che *"la disciplina dettata da norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali"*<sup>501</sup>. Esiste perciò *"un regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali ricorrenti, rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi"*, che *"si esprime innanzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse"*<sup>502</sup>.

---

<sup>499</sup> Corte cost. sent. n. 110/1970.

<sup>500</sup> Corte cost. sent. n. 15/1969.

<sup>501</sup> Corte cost., sent. n. 129/1981, *sub* 4..

<sup>502</sup> *Idem.* Apertamente contrario a questa prospettazione cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto*, pag. 367.

La sentenza n. 129/1981 ha indubbiamente sdoganato la possibilità di individuare garanzie atipiche<sup>503</sup> di autonomia degli organi costituzionali a prescindere dalla loro espressa legittimazione positiva, tuttavia ha al contempo definito i prerequisiti dell'operazione interpretativa. Innanzitutto, essa afferma implicitamente l'insufficienza del fondamento consuetudinario, negando una normatività tout-court dei fatti storici<sup>504</sup>. L'accREDITAMENTO della norma giuridica che tutela l'autonomia è frutto dell'attività di interpretazione del sistema costituzionale<sup>505</sup>: il principio non scritto, manifestatosi attraverso la ripetizione costante di un comportamento uniforme si pone "ad integrazione"<sup>506</sup> della disciplina costituzionale positiva, ma non ne incide l'efficacia e la valenza precettiva. In altri termini, la prerogativa di origine consuetudinaria è concepibile soltanto "in armonia con il sistema costituzionale"<sup>507</sup> e non può costituire il secondo termine per il bilanciamento di un principio costituzionale espresso. Anzi, dal testo della Costituzione parrebbe smentita l'esistenza di un parallelismo perfetto di garanzie atipiche di autonomia, che consentano agli organi sovrani di operare su un piano di parità alla stregua di "stati nello Stato"<sup>508</sup>. L'art. 137 Cost., ad esempio, affida al Parlamento la competenza a disciplinare per legge il funzionamento della Corte e lo status dei relativi membri. Il principio ha trovato attuazione nelle leggi costituzionali nn. 1/1948, 1/1953 e 2/1967, nonché mediante la legge ordinaria n. 87/1953 che regola, ad esempio, l'incompatibilità con altri incarichi pubblici o l'esercizio di professioni private (art. 7), l'appartenenza ad associazioni e partiti (art. 8), il trattamento economico (art. 12), delegando poi alla Corte la definizione di tutti gli aspetti patrimoniali, giuridici ed amministrativi concernenti la struttura amministrativa di supporto (art. 14). In ogni caso, l'esercizio di gestione deve mantenersi "nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento" (art. 14, comma 1, della legge n. 87/1953). È quindi tecnicamente errato sostenere che gli organi costituzionali, in quanto "immediatamente partecipi del

---

<sup>503</sup> R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari*, pag. 412.

<sup>504</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, pag. 227.

<sup>505</sup> Idem

<sup>506</sup> Corte cost. sent. n. 129/1981, sub 4.

<sup>507</sup> Corte cost., sent. n. 7/1996.

<sup>508</sup> N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, pag. 5.

*potere sovrano dello Stato*” benefico di una *“spiccata autonomia”* giuridicamente configurata in termini di *“assoluta indipendenza e di reciproca parità”*<sup>509</sup>.

Inoltre, la prova della consuetudine presuppone la ripetizione in modo *“costante”* di un comportamento *“uniforme (o comune retto da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe”*<sup>510</sup>, requisiti che difettano nella fattispecie dell’autodichia.

Il rinvio – piuttosto apodittico – alle prerogative pre-positive degli organi sovrani trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale un certo successo<sup>511</sup>, benché prevalentemente in *obiter dictum*. Fa eccezione la sentenza n. 15/1969, nella quale l’esigenza implicita di un perfetto parallelismo tra le prerogative degli organi costituzionali conduce la Corte ad avocare a sé il potere di impartire l’autorizzazione a procedere per il delitto di vilipendio di cui all’art. 313, terzo comma, c.p.

Nella successiva sentenza n. 154/1985, la Corte costituzionale – chiamata a confrontarsi per la prima volta con l’effettiva compatibilità dell’autodichia con i principi fondamentali dell’ordinamento repubblicano – non entra nel merito, soffermandosi sull’insindacabilità del regolamento parlamentare attraverso lo strumento del rinvio incidentale di legittimità. Disattendendo le prevalenti conclusioni dottrinali, la Corte ha sottolineato che sussumere i regolamenti di auto-organizzazione degli organi costituzionali tra gli atti aventi forza di legge e quindi tra le fonti sindacabili ex art. 134 Cost. è un’operazione interpretativa che *“oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema”*. È infatti *“nella logica”* dell’ordinamento costituzionale che *“alle Camere spetti – e vada perciò riconosciuta – una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.”*. Il Parlamento quindi *“in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una peculiarità di dimensione [...] che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che*

---

<sup>509</sup> Corte cost., sent. 129/1981.

<sup>510</sup> Corte cost., sent. n. 129/1981.

<sup>511</sup> Corte cost., sent. n. 143/1968; cfr. anche Corte cost. sentt. nn. 66/1964, 17/1969, 110/1970, 135-231/1975.

*la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere".*

Da questo arresto in poi l'analisi giurisprudenziale dell'autodichia amministrativa è stata imbrigliata dal tema della insindacabilità del regolamento parlamentare avanti agli organi di giurisdizione<sup>512</sup> (esito a cui ha contribuito in maniera determinante la scelta dei giudici ordinari di insistere a rivendicare le proprie prerogative unicamente avvalendosi della questione di legittimità in via incidentale<sup>513</sup>). L'assorbente eccezione procedurale aveva impedito il dialogo tra Corti, auspicato anche da una certa giurisprudenza<sup>514</sup>, sempre più insofferente alla progressiva dilatazione<sup>515</sup> dell'autodichia, specie in assenza di un'espressa e univoca legittimazione costituzionale<sup>516</sup>. La rivisitazione in chiave

---

<sup>512</sup> S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana?*, pag. 6; G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 125.

<sup>513</sup> Al punto da indurre taluni commentatori a dedurre, anche in capo alla giurisdizione ordinaria il favore per una legittimazione "almeno de facto" dell'autodichia parlamentare (cfr. G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, pag. 257). Sul punto anche G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della CEDU – ricorsi 17214/05, 20329/05, 42113/05)*, pag. 2. Cass. civ., sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10400, in *Foro.it*, n. 6/2013, parte I, pag. 1874, che pure rileva tra i parametri di incostituzionalità l'espropriazione delle prerogative della Corte di Cassazione ex art. 111, comma 7°, Cost. Di "atteggiamento neghittoso (o complice) delle Corti" parla F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, pag. 28. Cfr. anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 373-374.

<sup>514</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10400, in *Foro.it*, n. 6/2013, parte I, pag. 1874.

<sup>515</sup> G. BUONOMO, *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 944.

<sup>516</sup> Corte Cass., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614, in *Foro It.*, fasc. n. 3/1999, parte I, pag. 854: "nell'attuale assetto costituzionale, è lecito dubitare che l'autodichia costituisca un necessario attributo implicato dalla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali", anzi, vista la natura inespressa dell'istituto e la parallela codificazione dei principi in materia di accesso alla giurisdizione ex artt. 24 e 113 Cost. "è arduo sostenere che, vigendo una costituzione scritta, un principio implicito, o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito; va perciò "qualificata come autodichia" soltanto "la potestà, prevista dall'art. 66 Cost., di ciascuna camera di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e della cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità" (sub 6). Sarebbe perciò la stessa esistenza di istituti di autodichia espressa a fondare l'applicazione del principio ermeneutico *ubi voluit dixit* (sub 7). Cass. civ., sez. un., sent. 25 maggio 1999, n. 317, da *De Jure online*, secondo cui il prerequisite della terzietà del giudice è "assente per definizione in ogni caso di giurisdizione domestica, in cui, come in quello in esame, ancorché non vi sia un'integrale identità fra l'organo che ha emanato o deliberato o proposto il provvedimento e quello che ne giudica a seguito del ricorso di un dipendente, sussiste, comunque, la commistione fra il giudice e la parte, che, nella specie è determinata dalla presenza istituzionale del Presidente dell'assemblea e di componenti dell'Ufficio di presidenza, secondo le ricordate

processuale dell'autonomia condusse taluni a scorgere una nuova legittimazione della teorica degli *interna corporis*<sup>517</sup>.

Ciò fino a che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, adite in sede di gravame ex art. 111, comma 7° contro la decisione n. 141/2011 del Consiglio di Garanzia del Senato, in materia di demansionamento del lavoratore dipendente<sup>518</sup>, con ordinanza 6 maggio 2013, n. 10400<sup>519</sup> ritennero di adire nuovamente il giudice delle leggi in via incidentale, instando una riconsiderazione del proprio tradizionale orientamento in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento generale del Senato. L'interpretazione consolidata della normativa di auto-organizzazione adottata dall'Assemblea parlamentare ex art. 64 Cost., infatti, avrebbe imposto di definire i procedimenti riconoscendo la potestà decisoria esclusiva degli organi amministrativi interni, statuendo l'inammissibilità del ricorso per carenza assoluta di attribuzione dell'autorità giudiziaria ordinaria<sup>520</sup>.

---

*disposizioni del Regolamento della Camera e delle relative norme di attuazione, istitutive della "Sezione giurisdizionale" dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati". Corte cass., sez. un. civ., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit., pag. 1206: "nell'attuale assetto costituzionale deve negarsi che l'autodichia sia momento essenziale per assicurare effettività alla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali: vi fa ostacolo da un canto il principio della divisione dei poteri, che si realizza nell'esistenza dei controlli reciproci e, dall'altro canto, e con nettezza, il rilievo centrale della tutela giurisdizionale quale principio cardine dell'ordinamento, le limitazioni del quale principio devono essere espressamente previste ed adeguatamente giustificate". Corte Cass., sez. un., ord. 6 maggio 2013, n. 10400 (cit.): "una cosa è l'esercizio delle funzioni legislative o politiche delle Camere, altra cosa gli atti con cui le Camere provvedono alla loro organizzazione. Se è assunto di tutta evidenza che alle Camere ed agli altri organi costituzionali debba essere garantita una posizione di indipendenza sicché essi, nell'esercizio delle loro attribuzioni, siano liberi da vincoli esterni suscettibili di condizionarne l'azione, cosa del tutto diversa è dire che l'autodichia sui propri dipendenti sia una prerogativa necessaria a garantire l'indipendenza delle Camere, affinché non siano condizionate da altri poteri nell'esercizio delle loro funzioni. Come si è rilevato in dottrina, l'autodichia non è coesistente alla natura costituzionale degli organi supremi, perché la Costituzione non tollera la esclusione della tutela giurisdizionale di una categoria di cittadini". Sul punto cfr. anche M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, pag. 11. Contra R. DICKMAN, *Il Parlamento italiano*, pag. 14.*

<sup>517</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 28.

<sup>518</sup> Senato della Repubblica – Consiglio di Garanzia, decisione n. 141 del 21 luglio – 29 settembre 2011, resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato del 5 ottobre 2011, citata in Cass. civ., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, estratta da *Leggi d'Italia online*.

<sup>519</sup> Cass. civ., sez. un. ord. 6 maggio 2013, n. 10400, estratta da *Leggi d'Italia online*.

<sup>520</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 17 marzo 2010, n. 6529, cit.

Con la conseguente sentenza n. 120/2014<sup>521</sup> la Corte costituzionale ha confermato il proprio consolidato orientamento<sup>522</sup>, secondo cui il combinato disposto degli artt. 64, 72 e 134 Cost. impedisce che i regolamenti parlamentari possano essere oggetto di un incidente di costituzionalità. Ciò emerge espressamente dal tenore letterale dell'art. 134 Cost. – che circoscrive in termini tassativi gli atti che possono formare oggetto del rinvio incidentale – nonché dalla funzione ordinamentale dei regolamenti, la cui *ratio*, per l'appunto, “è costituita [...] dalla garanzia di indipendenza delle Camere da ogni altro potere”, ivi compreso quello giudiziario. L'assorbente questione pregiudiziale impediva che potesse essere valutata, alla luce degli artt. 3, 24, 102, 111 e 113 Cost., la sottrazione agli organi di giurisdizione comune delle controversie instaurate dai dipendenti del Senato contro l'amministrazione di appartenenza. Al contempo – forse memore delle proprie recenti ammonizioni circa l'intollerabilità ordinamentale delle *zone franche* “sottratte al controllo di costituzionalità”<sup>523</sup> – il Giudice delle leggi sottolineava che la collocazione speciale dei regolamenti parlamentari nella gerarchia delle fonti “non comporta che essi siano, come nel lontano passato, fonti puramente interne. 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” (sub 4.2.). Trovava conforto giurisprudenziale la diffusa categorizzazione dottrinale<sup>524</sup> che distingue l'autodichia primaria (concernente “le vicende e i rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere”) dalla c.d. autodichia amministrativa<sup>525</sup> (sub 4.3). Ammetteva infatti il Collegio che, se il fondamento

---

<sup>521</sup> Corte cost., sent. 5 maggio 2014, n. 120, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 3/2014, pag. 2078.

<sup>522</sup> Cfr. Corte cost. sent. 129/1981, sent. 154/1984, ord. 444-445/1993, ord. 137-138/2015; Cass. civ., sez. un., sent. 17 marzo 2010, n. 6529, cit.

<sup>523</sup> Corte cost. sent. n. 110/2015; analogamente sent. n. 1/2014.

<sup>524</sup> M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?* (Nota a Corte Cass., SS.UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, da [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), pag. 3.

<sup>525</sup> Il termine “autodichia amministrativa” è utilizzato nella dottrina e nella prassi per indicare quelle fattispecie di giurisdizione domestica non attinenti allo *status* dei membri dell'organo costituzionale o all'esercizio delle funzioni primarie, bensì presupposte a dirimere le controversie che scaturiscono nell'ambito degli apparati ed uffici serventi, principalmente legate ai rapporti di lavoro con i dipendenti e alla gestione dei contratti per l'esecuzione di opere e la fornitura di beni e servizi. La diversità delle fattispecie di giurisdizione domestica, d'altronde, rispecchia “la duplice natura di organi costituzionali, quando esercitano funzioni costituzionali, e di organi

costituzionale della prima fattispecie era indubbio, rimaneva “*questione controversa*” se la deroga alla giurisdizione comune fosse analogamente giustificabile anche “*per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi*” (sub 4.4). Residuava conseguentemente nel conflitto di attribuzioni lo strumento processuale per assicurare che “*davanti a ciò che «esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la “grande regola” dello Stato di diritto ed il 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)» (sentenza n. 379 del 1996)*” (sub 4.4). Con ciò ribadendo che l’autodichia si giustifica solo in quanto rigorosamente strumentale all’esercizio indipendente delle funzioni primarie dell’organo (sub 4.3 e e.4.4, quarto paragrafo) e, comunque, per le sole questioni nelle quali l’applicazione del diritto di fonte parlamentare esaurisca per intero la disciplina del rapporto controverso (sub 4.4), in conformità al principio per cui qualunque eccezione ai diritti fondamentali va assoggettata a stretta interpretazione (sub 4.4, quarta e quinta alinea). La portata innovativa dell’arresto giurisprudenziale del 2014 era stata colta da più voci in dottrina<sup>526</sup>, che ne avevano letto l’*iter* argomentativo in funzione prognostica delle future decisioni, arrivando a sollecitare un’autoriforma preventiva della giurisdizione parlamentare per anticipare l’*actio finium regundorum* paventata dalla Corte costituzionale<sup>527</sup>. Parevano così in via di consolidamento le basi per la chiusura di un disegno, avviato con il monito espresso nella sentenza n. 379/1996<sup>528</sup>, che non aveva trovato finora rispondenza nella prassi istituzionale<sup>529</sup>.

---

*amministrativi, quando esercitano funzioni amministrative*” (N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, pag. 2).

<sup>526</sup> A.C. SORRENTINO, *La “giurisdizione domestica” delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, pag. 18; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia degli organi costituzionali*, pag. 5, M. TEDDE, *Autodichia: è l’ora di una svolta?*, pag. 3 e ss.

<sup>527</sup> A.C. SORRENTINO, *La “giurisdizione domestica”*, pag. 18.

<sup>528</sup> N. LUPO, *Sull’autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, pag. 4; M. TEDDE, *Autodichia: è l’ora di una svolta?*, pag. 5

<sup>529</sup> Anzi, come notato dalla prevalente dottrina si era semmai assistito ad un progressivo rafforzamento delle giurisdizioni domestiche, confermato dalle riforme del diritto parlamentare

Appariva indubbiamente innovativo la riconduzione dei regolamenti parlamentari al novero delle fonti dell'ordinamento generale, considerato che in precedenza la stessa giurisprudenza costituzionale aveva avallato "la dicotomia tra ordinamento generale e ordinamento autonomo delle Camere"<sup>530</sup>.

Riassunto il giudizio *a quo*, considerato l'indubbio tenore innovativo della sentenza citata, con ordinanza-ricorso n. 26934/2014<sup>531</sup>, la Cassazione procedeva alla *vindicatio potestatis* con il conflitto di attribuzione nei confronti del Senato. Coerentemente, la stessa decisione veniva assunta dalla Suprema Corte nel giudizio di gravame proposto, nel frattempo, contro la decisione. 2/2012 del Collegio d'Appello istituito presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica<sup>532</sup>.

Vista la similarità delle questioni controverse, la Corte costituzionale riuniva i giudizi con le ordinanze n. 26934/2014<sup>533</sup> e 740/2015<sup>534</sup>, definendoli entrambi con la sentenza n. 262/2017<sup>535</sup>. Innanzitutto la Consulta consolida l'arresto formalizzato in riferimento alla sindacabilità dei regolamenti parlamentari mediante lo strumento del conflitto tra poteri dello Stato *ex art. 134 Cost.*, seconda alinea. Nel merito, rileva la Corte, l'oggetto del giudizio concerne l'esercizio della discrezionalità del Senato (e del Presidente della Repubblica) nell'individuazione delle controversie che possono essere sottratte all'a.g. per essere ricondotte alla giurisdizione esclusiva dei plessi domestici (7.1). Ciò implica la necessità di scrutinare distintamente due profili: a) se rientri tra le prerogative degli organi costituzionali introdurre mediante atti interni una disciplina speciale dei rapporti di lavoro, derogatoria rispetto a quanto prescritto dal diritto

---

perseguite dalla Camera dei Deputati nel 1999 e dal Senato nel 2005. G. BUONOMO, *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 944; M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, pag. 2; M. GNES, *Il regolamento sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei Deputati*, pag. 926; G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 103.

<sup>530</sup> R. IBRIDO, *In direzione ostinata e contraria*, online; M. MIDIRI, p. 241.

<sup>531</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, in *Corriere giuridico*, n. 6/2015, pag. 841.

<sup>532</sup> Presidenza della Repubblica – Collegio d'Appello, decisione 17 aprile 2012, a integrale conferma della decisione del Collegio Giudicante di primo grado, n. 3/2011, citata da Cass. civ., sez. un., ord. 19 gennaio 2015, n. 740.

<sup>533</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, cit.

<sup>534</sup> Cass. civ., sez. un., ord. 19 gennaio 2015, n. 740, cit.

<sup>535</sup> Sulle vicissitudini processuali che hanno preceduto la pronuncia in commento L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*.

comune; b) se la regolamentazione mediante *interna corporis*<sup>536</sup> sia condizione sufficiente per escludere l'intervento del giudice comune.

Sotto il primo profilo, l'art. 64 Cost. definisce in termini molto ampi l'oggetto dell'autonomia regolamentare delle Camere che, pertanto, "*investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi serventi, che consentono agli organi amministrativi di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali*". È perciò priva di concreto valore precettivo la categorizzazione dottrinale che distingue l'autoregolamentazione delle funzioni primarie (procedimento legislativo, *status* dei parlamentari, verifica dei poteri...) dall'autonomia strettamente amministrativa, legata al funzionamento degli uffici e servizi di supporto<sup>537</sup>. Le due fattispecie, infatti, non differiscono né per la base giuridica (art. 64 Cost.), né per lo scopo, posto che anche la costruzione di un apparato organizzativo e la relativa dotazione finanziaria rispondono all'esigenza di "*consentire un libero ed efficiente esercizio delle [...] funzioni*", sciogliendo l'organo costituzionale dalla potenziale dipendenza rispetto ad altri poteri (*sub* 7.2). Spetta perciò ad ogni Assemblea l'individuazione delle questioni organizzative interne meritevoli di speciale regolamentazione, con l'unico limite oggettivo implicito di non poter "*ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare i rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)*" (*sub* 7.2).

---

<sup>536</sup> Facendo uso del concetto di *interna corporis* non s'intendono trascurare le oscillazioni dottrinali che, a partire dalla sentenza della Corte cost. n. 9/1959, hanno sottolineato il parziale superamento della nozione, a favore di una sindacabilità temperata dell'atto parlamentare (cfr. G. SILVESTRI, voce *Legge (controllo di costituzionalità)*, pag. 139; G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 83; F. POLITI, voce *Parlamento*, pag. 671), ciononostante la cognizione giudiziaria sull'atto amministrativo parlamentare assume un carattere talmente eccezionale e straordinario (peraltro sino ad oggi limitato ai soli regolamenti *ex art.* 64 Cost.) che tale terminologia appare ancora indicativa per descrivere il peculiare regime di immunità degli atti amministrativi interni (G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 121).

<sup>537</sup> F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 14.

Chiarita l'ampia discrezionalità di cui godono gli organi costituzionali, l'esistenza di una disciplina speciale di fonte interna è condizione sufficiente per giustificare l'avocazione della controversia avanti agli organi interni di definizione del contenzioso: *"ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire"*. D'altronde, per assicurare *"l'esauritiva capacità qualificatoria del regolamento parlamentare"*, occorre scongiurare *"qualunque potestà definitoria alternativa da parte del diritto comune"* (cosa che avverrebbe con il ricorso a *"poteri d'accertamento e d'interpretazione esterni, in particolare all'autorità giudiziaria"*). Stando alla valutazione operata dalla Corte, si tratta di un'esigenza che si pone in misura analoga a prescindere che siano in gioco *"le modalità di voto nelle Camere"* o *"l'interpretazione e l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all'organo costituzionale"* (sub 7.3). L'esercizio della potestà decisoria in via esclusiva supera il test di proporzionalità e non pregiudica il rispetto dell'art. 24 Cost., in quanto la costruzione di un contesto istituzionale nel quale *"l'interpretazione e l'applicazione della specifica normativa approvata in materia di tutela degli organi costituzionali sia sottratta ad ingerenze esterne"*, non implica che i lavoratori siano al contempo privati di una tutela analoga a quella che potrebbero ottenere avanti all'a.g. I codici processuali applicati dagli organi domestici, infatti, garantiscono che l'azione esperita sia giudicata in conformità ai canoni di cui agli artt. 3, 24, 101, 111 Cost., nonché dei pertinenti principi statuiti dalla Corte EDU (sub 7.4).

Era inevitabile che la sentenza n. 262/2017 – disattendendo le conclusioni prevalenti in dottrina e rimodulando premesse formalizzate nella pronuncia n. 120/2014<sup>538</sup> – incontrasse tiepidi riscontri<sup>539</sup>.

Nonostante le roboanti premesse sullo scioglimento della “riserva” incamerata nella sentenza n. 120/2014<sup>540</sup>, la Corte non risolve il vero punto nodale dell’intera questione: l’autodichia sulle vertenze di lavoro con i dipendenti rappresenta una prerogativa effettivamente necessaria ad assicurare l’indipendenza e l’autonomia degli organi costituzionali<sup>541</sup>? Il *petitum* giudiziale proprio di una controversia lavoristica ha il potenziale offensivo per pregiudicare l’indipendenza con cui l’organo esercita le proprie attribuzioni costituzionali primarie?

Il tema non è di poco conto, poiché pendeva sull’autodichia la *spada di Damocle* del principio di proporzionalità: la deroga al diritto fondamentale di accesso alla giustizia si giustifica unicamente nella misura in cui la sottrazione delle controversie al giudice comune non esorbiti quanto strettamente necessario per la tutela dell’autonomia delle istituzioni costituzionali<sup>542</sup>.

---

<sup>538</sup> G. BUONOMO, *L’autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 937; M. TEDDE, *Autodichia: è l’ora di una svolta?*, pag. 5; F. GARELLA, *L’autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 15; N. OCCHIOCUPO, *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, pag. 3; N. LUPO, *Sull’autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, pag. 1; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell’autodichia*, pag. 2; S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico”*, pag. 13; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l’autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario.*, pag. 2; A. LO CALZO, *L’autodichia non lede le attribuzioni degli organi giurisdizionali e assicura la tutela dei ricorrenti*, pag. 426.

<sup>539</sup> Ricorrendo alla nota ironia di un Maestro, sia consentito ribadire che l’arresto giurisprudenziale avvalorato con precipuo riferimento alle magistrature supreme un risalente approdo dottrinale di rassicurante fisiologia giudiziaria: “*avviene talvolta che il giudice nel formar la sentenza capovolga l’ordine normale del sillogismo: trovi, cioè, prima il dispositivo e poi le premesse che servono a giustificarlo [...]: il tetto, in materia giudiziaria, si può anche costruire prima delle pareti. Cosicché anche al giudice può dunque accadere, come all’avvocato, di prender le mosse dalla conclusione per arrivare alle premesse*” (P. CALAMANDREI, *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, pag. 170).

<sup>540</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, cit., sub 7.3.

<sup>541</sup> G. GIOIA, *Autodichia in declino*, pag. 236.

<sup>542</sup> Il diritto di accesso alla giustizia “*non è assoluto, ma può dare luogo a limitazioni implicitamente ammesse. Nondimeno, tali limitazioni non possono ridurre l’accesso offerto all’individuo in modo o in misura tali che il diritto ne risulti leso nella sua stessa sostanza. Inoltre, esse sono conformi all’articolo 6 § 1 solo se perseguono uno scopo legittimo e se esiste un ragionevole rapporto di*

L'effettiva congruenza tra il fine perseguito (la tutela delle funzioni costituzionali primarie) e la limitazione del diritto d'azione avanti il giudice comune, d'altronde, costituisce uno dei parametri di giudizio che la stessa Consulta aveva indicato per vagliare i criteri di collegamento con la giurisdizione domestica e la legittimità dei regolamenti interni<sup>543</sup>. Anzi, è questo il *quid proprium* del conflitto di attribuzione da menomazione, che serve a verificare che il Parlamento non abbia ecceduto nel circoscrivere la competenza della giurisdizione domestica, avocando a sé la conoscenza di controversie non strettamente strumentali alla tutela della propria autonomia, come peraltro ribadito in premessa anche nella sentenza n. 262/2017 (capi 5.2 e 7.3).

L'interrogativo trova labile risposta nella pronuncia in commento: spetta alla discrezionalità della fonte regolamentare individuare le materie sensibili da disciplinare e, conseguentemente, ricondurre alla giurisdizione domestica. In, pratica, come efficacemente riassunto in dottrina, *“pur rimanendo un elemento non essenziale alla natura costituzionale del Parlamento, di cui come detto non è prerogativa necessaria, l'autodichia è una espressione dell'organizzazione camerale ed «esiste se e nella misura in cui l'organo, sul necessario fondamento costituzionale (esplicito...o implicito) abbia deciso di farne uso»*<sup>544</sup>. Il costrutto soffre di una certa circolarità logica, non distinguendo la premessa e la conclusione dell'inferenza<sup>545</sup>: o il potenziale pregiudizio

---

*proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo prefissato (si vedano, tra molte altre, Khalfaoui c/Francia, n. 34791/97, §§ 35-36, CEDU 1999-IX, e Papon c/Francia, n. 54210/00, § 90, 25 luglio 2002 ; si veda anche il richiamo dei principi in Fayed c/Regno Unito, 21 settembre 1994, § 65, serie A n. 294-B)”; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, sent. 24 febbraio 2009, C.G.I.L. e Cofferati c. Italia - ricorsi n. 46967/07, da [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it). G. MALINCONICO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della CEDU – ricorsi 17214/05, 20329/05, 42113/05)*, pag. 3.*

<sup>543</sup> Cfr. Corte cost., sent. 120/2014, capo 4.4, con analogia espressa alla giurisprudenza in materia di insindacabilità dell'attività parlamentare, che si fonda sull'imprescindibile dimostrazione del *“nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice”*.

<sup>544</sup> S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico” del sindacato costituzionale sui giudici parlamentari e la compatibilità dell'autodichia con il sistema repubblicano: a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 26 settembre/13 dicembre 2017*, (in corso di pubblicazione), pag. 13, con esplicito riferimento a Cons. Stato, sent. 18 novembre 2014, n. 5657.

<sup>545</sup> F. D'AGOSTINI, *Verità avvelenata: buoni e cattivi argomenti nel dibattito pubblico*, pag. 124.

all'indipendenza è la ragione giustificativa dell'autodichia, oppure è il prodotto a posteriori della norma regolamentare che la istituisce<sup>546</sup>.

Ciò significa rinunciare a validare l'autodichia con un giudizio di strumentalità in concreto, comparando la scelta del "legislatore parlamentare" con l'effettiva potenzialità lesiva della fattispecie per l'autonomia dell'istituzione. Vengono quindi disattese le aspettative della letteratura che, presupponendo l'unanime consenso di dottrina e giurisprudenza, riteneva finalmente poste le basi per una verifica rigorosa del "nesso funzionale" della giurisdizione domestica con le funzioni parlamentari primarie<sup>547</sup>. In definitiva, la sbandierata apertura alla sindacabilità processuale degli *interna corporis* rischia da subito un considerevole depotenziamento: l'autodichia può essere oggetto di giudizio da parte della Corte, ma difettando il fondamento costituzionale<sup>548</sup>, manca anche il parametro sostanziale di tale scrutinio<sup>549</sup>.

Se perciò manca un perimetro oggettivo entro cui inscrivere la discrezionalità del regolamento e si rinuncia persino ad effettuare un giudizio di proporzionalità in concreto della scelta, qual è, alla prova dei fatti, il residuo margine di sindacabilità degli *interna corporis*?

Come si è in parte accennato, ripercorrendo l'*iter* motivazionale che sorregge la pronuncia in commento, l'esito del bilanciamento in concreto è stato considerevolmente influenzato dalle conclusioni della Corte in merito all'equipollenza dei rimedi e all'effettività della tutela riconosciuta alla parte privata: "*quel che più conta*" è che "*la deroga alla giurisdizione [...] non si risolve in un'assenza di tutela*", in quanto la manutenzione delle posizioni giuridiche dei dipendenti "*risulta assicurata per il tramite dell'istituzione di organi interni e procedure di garanzia variamente conformate*" ed affidate ad organi che garantiscono il pieno rispetto dei principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101, 111 Cost.<sup>550</sup>

---

<sup>546</sup> P. CARLUCCIO, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, pag. 55.

<sup>547</sup> M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta?*, pag. 4.

<sup>548</sup> F.G. COCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 33; L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, pag. 3.

<sup>549</sup> S. GATTAMELATA, *Il "fenomeno carsico"*, cit., pagg. 13 e 14.

<sup>550</sup> Corte cost., sent. n. 262/2017, cit., sub 7.4.

Sono state così recepite le indicazioni fornite da una componente – benché minoritaria – della dottrina che, argomentando in seguito alla sentenza Savino vs. Italia<sup>551</sup>, sollecitava la Corte a prescindere dalla categorizzazione giuridica degli istituti, limitandosi ad una valutazione in termini di esistenza, effettività ed efficacia della tutela: *“si deve ritenere che l’accertamento del carattere giurisdizionale o meno dei rimedi adottati in sede d’autodichia rilevi soprattutto ai fini della loro idoneità ad assicurare realmente la tutela propria delle forme di tutela esterna, in relazione alle caratteristiche proprie di ciascun ordinamento, piuttosto che per stabilirne in astratto la natura giuridica”*<sup>552</sup>.

Così facendo la Corte incappa nell’incongruenza già evidenziata in letteratura. Considerando la qualità e la sofisticazione del sistema processuale interno, essa utilizza il contenuto dei regolamenti come fattore legittimante dell’autodichia: *“in sostanza, si passa dalla ricerca dell’esistenza del fondamento costituzionale, alla verifica della conformità a Costituzione di un potere che avrebbe già dovuto avere il proprio fondamento costituzionale”*<sup>553</sup>. Una cosa è dire che gli organi costituzionali possono legittimamente avocare a sé la decisione di talune vertenze, assicurando il rispetto degli artt. 3, 101, 111 Cost. e 6 CEDU, un’altra è invertire i termini, sostenendo che la giurisdizione domestica è legittima perché non è ingiusta.

Occorre a questo punto chiedersi: e se, date queste premesse, emergesse dalla casistica un insufficiente livello di tutela o comunque la non piena in conformità agli artt. 101, 111 e 113 Cost. in materia di terzietà del giudice e contraddittorio nel processo domestico (anche in riferimento a singoli aspetti del diritto processuale interno)? Nell’equilibrio della motivazione, infatti, l’equipollenza della tutela assicurata dagli organi di autodichia assume un ruolo preponderante nel bilanciamento tra principi<sup>554</sup>. Emerge qui una distonia tra il parametro del sindacato o lo strumento processuale consentito: le norme costituzionali citate conferiscono dei diritti alla parte processuale effettiva o

---

<sup>551</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

<sup>552</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d’autodichia della Camera dei Deputati*, pag. 252.

<sup>553</sup> P. CARLUCCIO, *L’autodichia della Presidenza della Repubblica*, pag. 55.

<sup>554</sup> A. LO CALZO, *L’autodichia non lede le attribuzioni degli organi costituzionali e assicura la tutela dei ricorreni*, pag. 430.

potenziale, mentre il conflitto di attribuzione serve a salvaguardare l'equilibrio istituzionale fra organi dell'ordinamento<sup>555</sup>. Ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87/1953 il conflitto interorganico può avere unicamente motivi concernenti “*la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali*”, ossia “*la posizione di autonomia ed indipendenza che la Costituzione garantisce ad un certo soggetto*”<sup>556</sup>, rimanendo estraneo al giudizio così introdotto qualunque diverso profilo di illegittimità dell'atto impugnato, quand'anche derivante dalla violazione di precetti costituzionali<sup>557</sup>. In pratica l'oggetto del conflitto di attribuzione si sovrappone in buona parte al parametro normativo che fonda la legittimazione attiva del ricorrente<sup>558</sup>. Una volta validata l'autodichia, non spetta all'azione del giudice comune vigilare sull'imparzialità degli strumenti processuali interni predisposti dagli organi costituzionali<sup>559</sup>. Ne consegue che la lunga digressione sulla possibilità per il dipendente di ottenere giustizia della propria pretesa avanti ad un organo terzo ed imparziale si risolve in un puro esercizio di stile retorico, nel momento in cui si riconosca che tale prerequisite non poteva in alcun modo influire sul merito del conflitto di attribuzione. Pertanto, l'uso dell'effettività della tutela in funzione legittimante della giurisdizione domestica non solo non pertiene allo strumento processuale azionato, ma non costituisce nemmeno un parametro di giudizio utile ad orientare possibili future decisioni. L'unica possibilità in proposito è data dal fatto che – ove emergessero gravi lacune di tutela in ordine al rispetto del contraddittorio o della terzietà del giudicante – possano essere gli stessi organi costituzionali, con un'operazione di *self restraint*, a sindacare “*in autotutela*”<sup>560</sup> le fonti del diritto processuale interno.

Può infatti la giurisdizione domestica approntare per le posizioni giuridiche dei dipendenti livelli di tutela inferiori a quelli che ai terzi potrebbe riconoscere il giudice comune? Pare proprio di no, onde evitare che l'autodichia – che prende le mosse da una

---

<sup>555</sup> A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, pag. 273.

<sup>556</sup> E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, pag. 250.

<sup>557</sup> G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, pag. 436.

<sup>558</sup> E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, pag. 251.

<sup>559</sup> F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 34.

<sup>560</sup> R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, pag. 7.

*ratio* di autonomia ed indipendenza da ingerenze esterne, non da un'esigenza di minor protezione del lavoratore – finisca per risolversi in una discriminazione tra parti private (es. il lavoratore e il prestatore di servizi), impedendo un'equipollente tutela dei diritti. Viene così introdotto un parametro di legittimità degli *interna corporis* utilizzabile nel giudizio domestico: il giudice camerale dovrà verificare, in concreto, l'equivalenza tra gli strumenti processuali a sua disposizione e quelli attribuiti al giudice comune.

Ciò a maggior ragione per il fatto che i regolamenti istitutivi espressamente concepiscono il processo domestico come giurisdizione di legittimità (quand'anche riferito a diritti soggettivi discendenti da un rapporto di lavoro), rispondente al precetto di cui all'art. 113, comma 2, Cost., secondo cui deve essere sempre consentito il sindacato sull'atto dell'amministrazione che produca effetti sull'ordinamento, incidenti a favore o discapito sulla sfera giuridica di un soggetto<sup>561</sup>.

Pertanto, l'impiego "legittimante" del principio di effettività della tutela – che trova preminente e ormai consolidata tutela nel nostro ordinamento, in applicazione degli artt. 24, 103, 113 Cost., degli artt. 19 TUE, 263 TFUE e 6 CEDU – da leggersi in combinato disposto con il principio di cui all'art. 3 Cost., imporrà al giudice domestico una analisi profonda dei propri strumenti e regolamenti processuali, onde evitare il rischio che al diverso plesso competente consegua anche un pregiudizio nelle facoltà difensionali o una minore incisività dell'azione.

Ciò premesso, ad esito della sentenza n. 262/2017 occorre capire se e di quanta discrezionalità dispongano gli organi costituzionali in ordine alla tipizzazione dei criteri di collegamento con la giurisdizione domestica.

Precisa la Corte costituzionale nella sentenza in commento che non spetta agli organi costituzionali "*ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive*", di cui costituirebbero emblematico esempio le controversie in materia di appalti e forniture. La spiegazione sistematica dell'assunto si rinviene nel fatto che le eventuali controversie con i terzi, "*pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo*

---

<sup>561</sup> F. SAITTA, Art. 113, pag. 2151.

*costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune” (sub 7.2).*

Si tratta di un *obiter dictum* che – pur essendo assolutamente irrilevante ai fini della soluzione della controversia – è ancora il fondamento della giurisdizione ad un presupposto soggettivo e sortisce un effetto deflagrante sulla tematica in discorso.

Il fatto che la disciplina dei rapporti giuridici con i terzi esuli dalla “capacità qualificatoria” del regolamento parlamentare circoscrive la legittimazione del diritto che si ripercuote sulla latitudine dell’autodichia, offrendo la sponda per la trasmigrazione del dibattito “*dalle problematiche inerenti alla giurisdizione a quelle relative alla produzione normativa*”, in conseguenza della “connessione biunivoca (...) che sussiste tra autonomia normativa (...) e autodichia”, che pone la prima come un’inevitabile conseguenza della seconda<sup>562</sup>.

La distinzione ha antica origine. Già in vigenza dello Statuto albertino, infatti, si propose di distinguere tra rapporti intrinseci alle Camere (o giuridici) ed estrinseci<sup>563</sup>. Sui primi andrebbe rilevata la naturale capacità di qualunque organo pubblico di dotarsi della regolamentazione necessaria a procedimentalizzare e gestire ordinatamente i propri lavori<sup>564</sup>. Caratteristica peculiare dei secondi sarebbe invece quella di dispiegarsi rispetto a soggetti estranei alle Assemblee parlamentari, “*che non possono essere determinati che dalla legge*”<sup>565</sup>. Una simile prospettazione, tuttavia, non ottenne un seguito applicativo.

Non solo, infatti, la Corte prepara il terreno per travolgere l’autodichia sugli appalti e le forniture di beni e servizi, ma – sotto il profilo sistematico – apre la strada al superamento dell’insindacabilità degli *interna corporis*<sup>566</sup>. Quando infatti l’atto parlamentare riguardi direttamente o indirettamente un terzo, il giudice amministrativo o ordinario adito può trovarsi nella condizione di dover annullare o disapplicare il provvedimento per assicurare la tutela giudiziaria alla parte istante. Ciò comporta che il

---

<sup>562</sup> A. LO CALZO, *Aggiornamenti in tema di autodichia*, pag. 140 e ss.

<sup>563</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 220.

<sup>564</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 219.

<sup>565</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, pag. 220.

<sup>566</sup> G. B. GARRONE, voce *Provvedimento amministrativo impugnabile*, pag. 234, che in punto di insindacabilità degli atti interni degli organi costituzionali rileva una sostanziale continuità sin dal 1898.

giudice amministrativo debba conoscere la legittimità delle procedure di scelta del contraente svolte presso le amministrazioni degli organi costituzionali. Non solo: onde evitare che le ragioni di indipendenza dell'organo si traducano nella rinuncia ad una cognizione piena e perciò in un pregiudizio per l'effettività della tutela riconosciuta alla parte istante, per accertare la legittimità delle procedure l'a.g.a. dovrebbe innanzitutto valutare il rispetto della normativa interna che disciplina l'affidamento degli incarichi, interpretandone il contenuto ed applicandola al caso *sub iudice*. Queste fonti di autonomia rimangono a loro volta subordinate ai parametri propri del giudizio di costituzionalità<sup>567</sup> e al diritto europeo dei contratti pubblici<sup>568</sup>. Inoltre, il sistema di auto-organizzazione è talvolta così sofisticato che prevede rapporti di gerarchia normativa<sup>569</sup>, prevalenza<sup>570</sup> e competenza tra atti regolamentari interni<sup>571</sup>. Così, ad esempio, è pacificamente subordinato<sup>572</sup> al Regolamento generale della Camera dei Deputati il Titolo V del relativo *Regolamento di amministrazione e contabilità* che disciplina "Procedure di selezione dei contraenti – Contratti – Collaudi"<sup>573</sup> ed analogamente accade per il Titolo III del *Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato* (art. 37 e ss., "Lavori servizi e forniture")<sup>574</sup>. A livello ulteriormente subordinato, specie nel diritto parlamentare, organi diversi (Collegio dei Questori, Ufficio di Presidenza, Segretario generale,

---

<sup>567</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi*, cit., pag. 264. F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, cit. pag. 34.

<sup>568</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1998, n. C-323/1996, Commissione vs. Belgio, da [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>569</sup> G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit., pag. 123.

<sup>570</sup> Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sentenza 6 marzo 2003, n. 5, da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*.

<sup>571</sup> Tutti i regolamenti interni approvati "in forza di clausole di rinvio del regolamento generale", rimangono gerarchicamente subordinati a quest'ultimo, sia per quanto riguarda il vincolo di contenuto che le modalità di approvazione. A. MANZELLA, *Il Parlamento* (1997), pag. 118. Cfr. anche R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, pag. 7; F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 34.

<sup>572</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento* (1997), pag. 118.

<sup>573</sup> "Camera dei deputati – Regolamento di amministrazione e contabilità (testo approvato dall'Ufficio di Presidenza con deliberazione n. 129 del 21 dicembre 2010, resa esecutiva con D.P. n. 1283 del 21 dicembre 2010 e coordinato con la normativa attuativa emanata dal Collegio dei Questori ai sensi dell'art. 96, comma 1 del Regolamento stesso)" in [www.camera.it](http://www.camera.it).

<sup>574</sup> "Regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica – Approvato dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 1° giugno 2006" da [www.senato.it](http://www.senato.it).

Presidenza) concorrono con propri atti alla pianificazione e organizzazione amministrativa. Tra questi i rapporti di competenza non sono sempre univoci e, talvolta, conseguono a prassi non scritte o opportunità contingenti, cosicché *“il policentrismo dell’attività politica e amministrativa, ha portato di fatto alla proliferazione dei centri di produzione normativa, più o meno esaustivamente disciplinati dai rispettivi regolamenti”*<sup>575</sup>. Ed infatti, finanche la categorizzazione tradizionale tra atti amministrativi generali ed atti prettamente normativi incontra, soprattutto alle Camere, una promiscuità di difficile soluzione<sup>576</sup>. Così facendo si coinvolge il giudice amministrativo in operazioni interpretative e valutazioni di legittimità incrociate, tutte interne al diritto parlamentare (o comunque di validazione dello stesso al parametro europeo o costituzionale), che poco si conciliano con il regime di insindacabilità degli *interna corporis*<sup>577</sup>. Una convinzione avvalorata dal fatto che nella prassi dell’autodichia parlamentare è già avvenuto che gli organi di giurisdizione domestica si siano trovati a statuire l’illegittimità di atti regolamentari interni<sup>578</sup>, cosicché l’eventualità che un analogo controllo debba essere effettuato dal giudice comune appare tutt’altro che remota.

In secondo luogo, la Consulta riscrive il fondamento teleologico dell’istituto, come finora accreditato in dottrina e giurisprudenza<sup>579</sup>. Come ricordato, non sarebbe tanto la pretesa giudiziale immediata a pregiudicare l’autonomia e l’indipendenza dell’organo istituzionale, quanto il fatto che per dirimere quella vertenza il giudice comune dovrebbe incidentalmente sindacare l’interpretazione e la legittimità dell’atto interno<sup>580</sup>. E infatti,

---

<sup>575</sup> F. GARELLA, *L’autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, pag. 57.

<sup>576</sup> G. BUONOMO, *L’autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, pag. 937.

<sup>577</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 423.

<sup>578</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d’autodichia della Camera dei Deputati*, pag. 264.

<sup>579</sup> A. MANZELLA, *Il Parlamento* (1997), pag. 118.

<sup>580</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 18 febbraio 1992, n. 1993, da *De Jure online*. Sul punto G. MALINCONICO, *Ancora sull’autodichia delle Camere*, cit., pag. 9: *“la ratio della disposizione regolamentare (l’articolo 12 del regolamento della Camera) era infatti da porre in relazione non tanto a un determinato novero di soggetti, quanto all’intento di «sottrarre al sindacato del giudice delle leggi la norma (...) del Parlamento, quale organo centrale nell’assetto costituzionale dello Stato»*. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 423; M. MAZZIOTTI DI CELSO, voce *Parlamento*, pag. 770.

per i casi residuali non specificamente incardinati nella giurisdizione domestica da una statuizione espressa, il plesso competente doveva essere individuato in base “*alla diversa natura delle due fonti (vale a dire il regolamento e la legge, nonché le norme derivate dall’uno e dall’altra) che disciplinano l’ambito interno e quello esterno*”<sup>581</sup>. Su queste basi si è consentita l’estensione dell’autodichia nei confronti non solo dei dipendenti, ma di tutti quei soggetti – anche terzi ed estranei all’apparato amministrativo – che deducessero in giudizio pretese sostanziali che avrebbero potenzialmente interferito con l’immunità assicurata agli *interna corporis*. Così avvenne, ad esempio, per i candidati nelle procedure selettive per l’assunzione del personale che, intendevano impugnare il bando di concorso o gli atti del procedimento<sup>582</sup>. Stando alle considerazioni espresse nel *sub* 7.2 della pronuncia in commento, la nuova regola è che gli atti interni della Camera sono sempre sindacabili “*davanti ai giudici esterni a cura di singoli non dipendenti, per accertare se siano o meno rispettosi della Parte prima della Costituzione e dell’ordinamento giuridico ove se ne assuma la lesività di situazioni giuridiche soggettive individuali ivi tutelate*”<sup>583</sup>. Pertanto è la qualifica di lavoratore dipendente a fondare la giurisdizione esclusiva, a prescindere dalla fonte delle posizioni giuridiche controverse. Sennonché, tolto di mezzo il vecchio e discutibile meccanismo di ripartizione della potestà, la riformulazione dei criteri di collegamento genera più problemi di quanti non pretenda di risolverne.

Dove risiede la *ratio* o comunque la spiegazione positiva di un simile discrimine? La persona fisica non è intrinsecamente organica o estranea all’amministrazione: essa è parte di un contratto a prestazioni corrispettive, stipulato a seguito di una procedura selettiva di scelta del contraente strutturata dal diritto pubblico<sup>584</sup>. In altri termini, il lavoratore rappresenta per l’amministrazione parlamentare una controparte negoziale, il cui contratto si inquadra in una fattispecie tipica che – ai fini e per gli effetti del diritto del

---

<sup>581</sup> G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d’autodichia della Camera dei Deputati*, cit., pag.259.

<sup>582</sup> G. MALINCONICO, *Ancora sull’autodichia delle Camere*, pag. 9. Cfr. Cass. civ. sent. n. 18 febbraio 1992, n. 1993.

<sup>583</sup> R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l’autodichia degli organi costituzionali*, cit., pag. 8.

<sup>584</sup> Sul rilievo esterno delle norme regolamentari delle Camere, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, pag. 411.

lavoro – può essere qualificata come ipotesi di lavoro subordinato. Anche l'appaltatore o il prestatore di servizi costituiscono per l'amministrazione parlamentare delle controparti contrattuali, il cui sinallagma può talvolta strutturarsi in termini di prestazione di lavoro autonomo. Il riparto di giurisdizione, attecnicamente tracciato dalla Corte con il termine "terzi", opera perciò in prossimità alla linea di demarcazione tracciata dal combinato disposto degli artt. 2082 e 2094 cod. civ. e finisce per circoscrivere l'autonomia parlamentare in relazione al *tipo* contrattuale<sup>585</sup>. Senza chiarirne il legame con le finalità dell'istituto, la Corte strumentalizza categorizzazioni di tenore civilistico, concepite in base a esigenze regolative del mercato<sup>586</sup>. Non si comprende tuttavia dove stia il *punctum dolens* che legittima a distinguere la potenziale offensività delle due fattispecie, al punto da rendere solo per l'una necessario limitare il diritto di accesso alla giustizia, il principio di terzietà del giudice e il principio di unicità della giurisdizione.

Se il faro che orienta l'autodichia è la tutela dell'autonomia dell'organo costituzionale, non si vede per quale motivo siano considerate potenzialmente più pregiudizievoli controversie spicce su indennità e ferie, rispetto a procedure di gara milionarie, nelle quali siano controversi, ad esempio, i criteri di selezione per l'individuazione del gestore della sicurezza informatica e la custodia dei dati. Anche le amministrazioni degli organi costituzionali, infatti, hanno progressivamente ampliato il novero dei servizi esternalizzati. Non soltanto presso le relative sedi operano permanentemente lavoratori dipendenti di aziende terze, ma a quest'ultime sono stati affidati incarichi cruciali<sup>587</sup>. Si consideri che alla Camera dei Deputati lo stesso sistema elettronico di computo e pubblicazione dei voti espressi è gestito da un fornitore di servizi esterno, che provvede all'esecuzione delle prescrizioni regolamentari interne, ad esempio, in materia di voto segreto<sup>588</sup>. La contraddizione logica è evidente: nel momento

---

<sup>585</sup> A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, pag. 534.

<sup>586</sup> Per un precedente adesivo all'orientamento della Corte M. GNES, *Il regolamento sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei Deputati*, pag. 926.

<sup>587</sup> Navigando sul portale della Camera dei Deputati, ad esempio, si apprende che sono stati oggetto di affidamento ad una società privata il servizio di email istituzionale @camera.it, la gestione dell'intero sistema informatico, le utenze telefoniche in uso e la gestione del servizio di corrispondenza (cfr. <http://www.camera.it/leg17/316>).

<sup>588</sup> Cfr. "Legge elettorale, il voto segreto diventa palese: ecco la posizione dei vari gruppi alla Camera" da [www.repubblica.it](http://www.repubblica.it).

in cui il giudice comune (ordinario o amministrativo) può annullare l'aggiudicazione di una gara, sindacare i criteri di scelta predeterminati dall'amministrazione, risolvere un contratto in essere, ingerendosi pesantemente nell'attività amministrativa parlamentare, per quale motivo al dipendente è impedito di ottenere analoga tutela imparziale dai medesimi organi di giurisdizione?

Anche a livello strettamente pragmatico, l'introduzione di un criterio di collegamento basato sulla terzietà o meno del soggetto ricorrente non tiene in adeguato conto i rapporti di reciproca implicazione che si intersecano nelle controversie connesse. Ciò avviene, ad esempio, quando l'esistenza di un presupposto processuale possa essere condizionata ed assorbita dalla decisione di istanze incidentali di segno opposto<sup>589</sup>. Ad esempio, è indubbiamente terzo il candidato che – a seguito della prova selettiva bandita per il reclutamento del personale – non abbia ottenuto l'assegnazione del posto di lavoro ed intenda perciò impugnare la graduatoria<sup>590</sup>: egli infatti non è organico all'amministrazione convenuta e manca, perciò, la costituzione del rapporto giuridico sul quale si esplica in via speciale la cognizione del giudice domestico. Pare oggi ragionevole ritenere che, per gravare gli atti della procedura, l'interessato debba adire il giudice amministrativo comune. Sennonché il controinteressato, che abbia ottenuto l'aggiudicazione della posizione lavorativa e sia stato nel frattempo assunto, potrebbe a sua volta costituirsi in giudizio per proporre ricorso incidentale, deducendo che il ricorrente non avrebbe comunque soddisfatto i requisiti di partecipazione alla selezione e chiedendo – a fini difensivi – l'annullamento del provvedimento con cui l'ente aveva in precedenza disposto l'ammissione dei candidati al concorso<sup>591</sup>. Per l'impugnazione proposta dal lavoratore dipendente si pone un problema di difetto di giurisdizione sul *petitum* di annullamento dell'atto amministrativo. Tale condizione pregiudiziale andrebbe peraltro qualificata in termini di difetto assoluto di giurisdizione, in quanto – per espresso parere della Corte – gli organi di autodichia non sono qualificabili

---

<sup>589</sup> A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, pag. 300.

<sup>590</sup> Per l'orientamento giurisprudenziale tradizionale cfr. Cass. civ. sent. 10 giugno 2004, n. 11019.

<sup>591</sup> La scissione dei *petita* del giudizio è in questi casi impossibile, in quanto l'interesse ad agire con l'azione di annullamento incidentale non ha dignità autonoma, ma consegue in via meramente accessoria alla proposizione della causa principale (A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, pag. 258).

come formalmente esercenti una potestà giurisdizionale. La soluzione è indubbiamente assurda e contravviene al *“principio di parità delle armi affermato nell’art. 111 Cost.”*<sup>592</sup>, privando il dipendente di una facoltà difensiva essenziale a tutela della propria posizione giuridica<sup>593</sup>, ma irrobustisce i sospetti in ordine alla scarsa ragionevolezza del criterio di ripartizione della vertenza in esclusiva aderenza ad una distinzione soggettiva delle parti.

Non è certo sfuggita ai giudici costituzionali l’artificiosità del criterio di collegamento, in un ordinamento processuale che tendenzialmente ripartisce la giurisdizione in base al *petitum* sostanziale<sup>594</sup>. Nell’irritualità del presupposto, nella fragilità della distinzione tra terzi e non terzi e nello scarso collegamento di tale discriminazione con il fondamento sistematico dell’autodichia s’intravede l’intento della Corte di trarre d’impaccio i plessi domestici dai problemi di compatibilità e coordinamento con il diritto europeo. La Corte di Giustizia ha da tempo stabilito che la posizione di autonomia garantita propria delle assemblee parlamentari non esenta le rispettive amministrazioni dall’obbligo di dare piena esecuzione al diritto dei contratti pubblici posto dall’Unione<sup>595</sup>. Ne deriva un problema di compatibilità con la direttiva n. 89/665/CEE, c.d. *“direttiva ricorsi”*, che coordina ed armonizza l’accesso alla giustizia in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici. La normativa comune ammette che gli organi destinatari dei ricorsi sull’aggiudicazione delle procedure competitive pubbliche possano non essere organi giudiziari (*“se gli organi responsabili delle procedure di ricorso non sono organi giudiziari”*; art. 2, comma 9). In tal caso, tuttavia, *“devono essere adottate disposizioni mediante cui ogni misura presunta illegittima presa dall’organo di ricorso competente oppure ogni presunta infrazione nell’esercizio dei poteri che gli sono conferiti*

---

<sup>592</sup> A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, pag. 257.

<sup>593</sup> *“Controinteressati e amministrazione resistente devono disporre di strumenti processuali, per la loro difesa, equivalenti a quelli di cui dispone il ricorrente. Nello stesso tempo il ricorso incidentale è indirizzato essenzialmente a tutelare le altre parti nei confronti del ricorso principale: in questo senso è strettamente correlato e ha carattere accessorio.”* (A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, pag. 257).

<sup>594</sup> C. CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile – Profili generali*, pag. 5; G. SATTÀ, voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, pag. 225. Il criterio soggettivo di riparto della giurisdizione è invece tipico del diritto internazionale, in quanto attiene all’estensione della pretesa regolativa dello Stato (cfr. G. FLORE, voce *Giurisdizione (regolamento di)*, pag. 312).

<sup>595</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1998, n. C-323/1996, *Commissione vs. Belgio*, da [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

*possa essere oggetto di un ricorso giurisdizionale o di un ricorso presso un altro organo che sia una giurisdizione ai sensi dell'art. 234 del trattato e che sia indipendente dall'amministrazione aggiudicatrice e dall'organo di ricorso" (art. 2, comma 9). Si deduce implicitamente dall'art. 1, comma 5, che il collegio di ricorso non può mai essere organico all'amministrazione procedente, potendo tale fattispecie unicamente essere prevista in termini di onere in fase pre-giudiziale, con l'efficacia tipica di una condizione di procedibilità del successivo ricorso. In ogni caso "la nomina dei membri di tale organo indipendente e la cessazione del loro mandato sono soggetti a condizioni uguali a quelle applicabili ai giudici, per quanto concerne l'autorità responsabile della nomina, la durata del loro mandato e la loro revocabilità" (art. 2, comma 9 cpv.). Ai sensi dell'art. 2, comma 2, del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernente i dipendenti e dell'art. 6, comma 1-ter del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, il Consiglio di giurisdizione e il Collegio d'Appello – che giudicano le controversie di cui all'art. 1 della direttiva n. 89/655/CEE – sono ambedue composti da deputati nominati dal Presidente della Camera. Analogamente accade anche ai sensi degli artt. 72 e 75 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, che disciplinano rispettivamente la composizione della Commissione contenziosa e del Consiglio di Garanzia (prevedendo, per il secondo, anche il previo parere di gradimento del Consiglio di Presidenza). Al contrario, ai sensi dell'art. 106, comma 1°, Cost. la nomina dei magistrati ha luogo per concorso e l'esercizio delle relative funzioni è incompatibile la partecipazione alle assemblee parlamentari (art. 104, comma 7)<sup>596</sup>.*

La stratificazione di un diritto di matrice europea, inoltre, implica l'inevitabile intromissione nel contenzioso parlamentare degli organi di giustizia dell'Unione. Posto che i plessi di autodichia definiscono le controversie a loro spettanti in via esclusiva, con terzietà ed indipendenza, a seguito di un giudizio condotto in contraddittorio tra le parti, pare fuor di dubbio la loro considerazione tra gli organi che, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, sono legittimati a proporre il rinvio

---

<sup>596</sup> G. IMPAGNATIELLO, voce *Giudice (ordinamento del)*, pag. 39.

pregiudiziale alla Corte di Giustizia<sup>597</sup>. Anzi, visto che contro le decisioni assunte dalla giurisdizione domestica non è ammesso il ricorso straordinario ex art. 111, comma 7°, Cost., i procedimenti pendenti in grado d'appello si svolgono avanti ad organi di ultima istanza, giuridicamente obbligati a porre il rinvio pregiudiziale ex art. 267, comma 3, TFUE. Gli organi di autodichia si troverebbero nella condizione di dover validare l'apparato regolamentare interno alla luce del diritto dell'Unione<sup>598</sup>, eventualmente ricorrendo al rinvio pregiudiziale di interpretazione per chiarire la compatibilità dei precetti normativi. Tale eventualità si tradurrebbe in un'ingerenza forte della Corte europea nel diritto parlamentare, con un sindacato implicito, disapplicativo, dell'eventuale disciplina interna non conforme. Ciò contrasta con le finalità sistematiche<sup>599</sup> che, sin dalle prime pronunce, avevano indotto a sottrarre le medesime fonti finanche al controllo di costituzionalità.

In conclusione, per "salvare" l'autodichia la Corte ha preliminarmente dovuto assicurarsi che fosse sottratta al giudice domestico la giurisdizione sugli appalti di rilevanza comunitaria, al fine di scongiurare le potenziali contraddizioni sistematiche che avrebbero travolto il fondamento stesso dell'istituto.

Sotto un diverso profilo occorre da ultimo chiedersi che fine faccia il criterio di riparto già univocamente statuito dalla giurisprudenza costituzionale ed ordinaria<sup>600</sup>: a chi spetta la giurisdizione nel momento in cui la fattispecie oggetto della controversia non sia disciplinata dalle fonti di auto-regolamentazione degli organi costituzionali, bensì integralmente dal diritto comune? Nella sentenza n. 120/2014 la Corte ha sostenuto che – considerata la *ratio* dell'autodichia in stretta continuità con l'immunità degli *interna corporis* – deve prevalere il regime giurisdizionale comune nel momento in cui la fattispecie controversa "*esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare*

---

<sup>597</sup> G. STROZZI – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, pag. 402.

<sup>598</sup> Sul fatto che il giudizio di non-applicazione della norma interna si risolve, alla prova dei fatti, in un sindacato di validità della disposizione cfr. O. CHESSA, *I giudici del diritto. Problemi teorici di giustizia costituzionale*, pag. 91 e ss.

<sup>599</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 370.

<sup>600</sup> È questo l'orientamento condiviso anche dalla giurisprudenza ordinaria, che ha sempre negato la configurabilità del ricorso straordinario ex art. 111, comma 7°, Cost. proprio in ragione dell'insindacabilità degli *interna corporis*. Cfr. S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana*, cit. pag. 6; G. MAROLDA, *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario.*, pag. 2.

e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo”<sup>601</sup>. Il presupposto pare confermato nella sentenza n. 262/2017: “ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell’autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire”<sup>602</sup>. La consultazione dei repertori giurisprudenziali dimostra che non solo il diritto processuale è talvolta codificato mediante rinvio al d.lgs. n. 104/2010, ma sono frequentissimi i casi in cui gli organi di autodichia applicano la normativa lavoristica comune<sup>603</sup>, che s’intende ordinariamente operante ove non esplicitamente derogata dalla fonte interna<sup>604</sup>. In queste ipotesi non esiste quella distinzione tra ordinamenti il cui diverso ambito di competenza si vorrebbe salvaguardare<sup>605</sup> e, pertanto, viene meno il fondamento teleologico che giustifica la sottrazione della vertenza alla cognizione del giudice comune<sup>606</sup>. Al contempo, rischia di essere potenzialmente discriminatorio il consolidamento di una giurisprudenza difforme sull’applicazione di una medesima norma tra lavoratori comuni e dipendenti degli organi costituzionali, in assenza di un presidio superiore deputato ad esercitare la funzione nomofilattica.

---

<sup>601</sup> Corte cost., sent. 120/2014, sub 4.4.

<sup>602</sup> Corte cost., sent. 262/2017, sub 7.3.

<sup>603</sup> Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sent. 31 luglio 2007, n. 3 (in materia di prescrizione del credito); sent. 15 febbraio 2005, n. 1 (in materia pensionistica); sent. 21 dicembre 2005, n. 48 (in materia di demansionamento); sent. 31 ottobre 2001, n. 1 (in materia di decadenze processuali) da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*.

<sup>604</sup> V. DI CIOLO, voce *Parlamento (organizzazione)*, pag. 851. Cfr. Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati – Sezione giurisdizionale, sent. 15 febbraio 2005, n. 1; sent. 8 marzo 2001, n. 2/XIII, da *Bollettino recante il massimario delle sentenze della Sezione Giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati*.

<sup>605</sup> Fonda l’autodichia sulla separazione tra ordinamenti, con esplicita analogia al diritto sportivo, M. GNES, *Il regolamento sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei Deputati*, pag. 926. Cfr. Corte cost. sent. 120/2014, sub 4.4.

<sup>606</sup> La commistione normativa impedisce perciò di riconoscere riscontro pragmatico alla dogmatica che ricostruisce la fattispecie in termini di separazione tra ordinamenti, fondato sul postulato della esaustiva capacità classificatoria delle fonti interne (il riferimento è a G. G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, pag. 104).

Merita infine una rapida analisi il criterio argomentativo utilizzato dalla Corte per dedurre la compatibilità degli statuti di autodichia con il principio di unicità della giurisdizione e con il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali di cui all'art. 102 Cost. Il parametro risulta particolarmente pertinente in relazione alle prerogative del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica e della stessa Corte costituzionale. Per quest'ultimi, infatti, non è possibile ricostruire una continuità istituzionale con organi preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione<sup>607</sup>, in aderenza a quanto prescritto dalla VI disposizione transitoria e finale<sup>608</sup>.

L'individuazione di un equilibrio costituzionale appariva dialetticamente complessa, in quanto è proprio all'opera pretoria della giurisprudenza (ordinaria e costituzionale) che si deve l'elaborazione di un criterio interpretativo che estende alla Presidenza della Repubblica un apparato di guarentigie non inferiori a quelle preposte alla libertà delle funzioni delle assemblee legislative<sup>609</sup>. Conclusioni non dissimili si sono affermate con riguardo agli istituti preposti ad assicurare l'indipendenza della Corte costituzionale<sup>610</sup>.

---

<sup>607</sup> F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 37, che critica duramente l'equiparazione della Presidenza della Repubblica alle Camere, mettendone in luce a) la diversa collocazione nel panorama istituzionale, b) l'inesistenza di una tradizione di autodichia anteriore alla Costituzione, c) l'inesistenza di un fondamento costituzionale analogo all'art. 64 Cost.

<sup>608</sup> Sulla preesistenza alla Costituzione degli organi di autodichia delle Camere cfr. S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana*, cit. pag. 13.

<sup>609</sup> M.C. GRISOLIA, *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*. Cfr., in materia di giurisdizione e sindacato sulla gestione contabile Corte cost., sent. n. 143/1968, *sub* 2 in diritto; sull'esigenza di indipendenza del potere politico, Corte cost., sent. n. 13/1975, *sub* 4; in materia di immunità della sede ed intercettabilità, Corte cost., sent. n. 1/2013. Nella giurisprudenza ordinaria, Cass. civ. ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit.

<sup>610</sup> Corte cost., sent. n. 15/1969: *"la Corte si configura come altissimo organo di garanzia dell'ordinamento repubblicano, ad essa spettando in via esclusiva e con effetti definitivi far concretamente valere l'imperio della Costituzione nei confronti di tutti gli operatori costituzionali. Ed è chiaro che compiti siffatti postulano che l'organo cui sono affidati sia collocato in posizione di piena ed assoluta indipendenza rispetto ad ogni altro, in modo che ne risultino assicurate sotto ogni aspetto - anche nelle forme esteriori - la più rigorosa imparzialità e l'effettiva parità rispetto agli altri organi immediatamente partecipi della sovranità"*, cosicché può essere affermata *"l'identica ratio che sta a base delle guarentigie di indipendenza delle Camere come di quelle disposte per la Corte costituzionale"*.

Sebbene il principio di unicità della giurisdizione non abbia trovato in dottrina una sistematica unitaria<sup>611</sup>, è indubbio che con esso, finanche nel suo contenuto minimo, *“vige il principio cardine della tutela affidata ad organi giurisdizionali, anzi, ai soli organi giurisdizionali previsti dal testo costituzionale, con divieto di istituirne altri (VI disposizione transitoria)”*<sup>612</sup>.

La posizione del Giudice delle leggi attesta un orientamento stabile, benché prevalentemente desumibile da una giurisprudenza risalente: il combinato disposto degli artt. 102, 103 Cost. e della VI disposizione transitoria non implica l'obbligo per il legislatore di abolire tutte le giurisdizioni speciali preesistenti non costituzionalizzate, ma prescrive la loro revisione affinché che siano assicurate l'indipendenza e l'imparzialità ai sensi degli artt. 108 e 111 Cost.<sup>613</sup> Ciò premesso – se è ammissibile una frammentazione della giurisdizione protraendo l'attività dei plessi speciali non costituzionalizzati – onde non vanificare l'enunciazione di cui all'art. 102 Cost., qual è il residuo portato prescrittivo del principio di unicità della giurisdizione? La rilevanza applicativa della norma opera principalmente proprio sul piano diacronico<sup>614</sup>: a seguito dell'entrata in vigore della Carta è vietato istituire *ex novo* organi che esercitino funzioni giurisdizionali, sottraendo interi settori o singole vertenze alla conoscenza del giudice ordinario. Ai fini del sindacato ex art. 102 Cost. non rileva che l'organo decidente possa considerarsi formalmente inquadrato in un'organizzazione amministrativa. Così, ad esempio, è stata qualificata come giurisdizione speciale l'attribuzione ai Consigli comunali della decisione sui ricorsi presentati dai cittadini in materia di operazioni elettorali<sup>615</sup>, nell'esercizio della quale essi giudicano *“in nome del popolo ed in ciò facendo parte dell'organizzazione unitaria dello Stato”*<sup>616</sup>. Il fatto che la potestà competa ad un organo politico collegiale di un ente locale costituiva *“una semplice anomalia connessa con la specialità della giurisdizione”*<sup>617</sup>.

---

<sup>611</sup> Per una rassegna rapida delle posizioni in merito, A. POGGI, *Art. 102*, pag. 1976. Cfr. anche V. ANDRIOLI, *Studi sulla giustizia costituzionale*, pag. 504.

<sup>612</sup> F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, pag. 31.

<sup>613</sup> Corte cost., sent. n. 41/1957. Cfr. M. VASETTI, voce *Giurisdizione speciale*, pag. 1084.

<sup>614</sup> V. ANDRIOLI, *Studi sulla giustizia costituzionale*, pag. 504; M. VASETTI, voce *Giurisdizione speciale*, pag. 1083.

<sup>615</sup> Corte cost., sent. n. 44/1961.

<sup>616</sup> Corte cost., sent. n. 92/1962, *sub* 4.

<sup>617</sup> Corte cost., sent. n. 92/1962, *sub* 4.

Finanche in quell'ipotesi estrema, l'attività intrinsecamente giudiziale svolta dall'organo politico non poteva sottrarsi al giudizio di merito sul divieto di introduzione di nuovi giudici speciali<sup>618</sup> e sul rispetto delle garanzie di cui all'art. 108 Cost.<sup>619</sup>. Il principio appare più che consolidato nella giurisprudenza della Corte, che ha statuito l'incostituzionalità della giurisdizione elettorale dei consigli elettivi degli enti locali minori<sup>620</sup>, ribadendo che la natura formalmente amministrativa dell'organo non basta a sottrarre al giudizio di compatibilità con l'art. 102 Cost. nemmeno le potestà decisorie conferite all'intendente di finanza<sup>621</sup> o al comandante di porto<sup>622</sup>. Analogamente non sfugge al giudizio di compatibilità con l'art. 102 Cost. nemmeno l'istituto del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, disciplinato dal d.P.R. n. 1199/1971, di cui è tuttavia pacifica la legittimità in quanto naturale seguito dell'istituto previgente disciplinato dal r.d. n. 1054/1924<sup>623</sup>.

Al contempo, il fatto che gli organi di autodichia esercitino una attività concretamente giurisdizionale è fuori discussione, trattandosi di istituti tassativamente preordinati a sottrarre il contenzioso alla cognizione del giudice comune, per attribuirlo

---

<sup>618</sup> *“È da escludere che possa considerarsi violato il secondo comma dell'art. 102, una norma che vieta l'introduzione di altre giurisdizioni speciali: non è un'altra giurisdizione quella che le leggi posteriori alla Costituzione hanno mantenuto tale quale era prima e quale sarebbe stata senza di esse”,* cosicché *“la mancata revisione d'una giurisdizione ad opera d'una legge recente non è materia di giudizio di legittimità costituzionale”*. Corte cost., sent. n. 92/1962, sub 3.

<sup>619</sup> *“La Corte ritiene [...] che anche presso gli organi di giurisdizione speciale debbano essere garantiti sia il diritto di difesa, sia l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante; indipendenza e imparzialità, che, prima ancora d'essere scritte in disposizioni particolari della Costituzione, come l'art. 108, riposano nel complesso delle norme costituzionali relative alla Magistratura e al diritto di difesa”*; Corte cost., sent. n. 92/1962, sub 5.

<sup>620</sup> Corte cost., sent. n. 93/1965, nella quale si legge che – a prescindere dalla qualificazione istituzionale dell'organo, ai fini del rispetto degli artt. 102 e 108 Cost. – *“l'attività dei consigli comunali, in materia di contenzioso elettorale, è attività giurisdizionale; che si tratta di giurisdizione speciale d'antica tradizione; che anche in essa devono essere garantite l'indipendenza e l'imparzialità del giudicante.”* (sub 2 in diritto).

<sup>621</sup> Corte cost., sentt. n. 60/1969, n. 79/1967, n. 128/1968.

<sup>622</sup> Corte cost., sent. n. 41/1960, che dà per presupposto l'esercizio di funzioni giurisdizionali, lasciando unicamente in sospeso *“il carattere della giurisdizione delle capitanerie di porto, se cioè trattisi, secondo una distinzione profilata dalla dottrina, di giurisdizione speciale ovvero di organo speciale della giurisdizione ordinaria”*. Nel merito, in ambedue i casi il motivo imperniato sull'art. 102, comma 2, Cost. è stato sempre ritenuto infondato, in ragione dell'operatività dell'organo pregressa alla Costituzione. Sul punto S. BARTOLE, *Il potere giudiziario*, pag. 441 e ss.

<sup>623</sup> Cfr. Cass. civ., sez. un., sent. 19 dicembre 2012, n. 23464.

ad un plesso formale che, in via esclusiva, esercita “*la funzione di giudicare*”<sup>624</sup> in conformità agli artt. 24, 101 e 111 Cost. e 6 CEDU<sup>625</sup>, definendo il merito con efficacia di giudicato formale e piena idoneità esecutiva della pronuncia. Né in dottrina né in giurisprudenza, d'altronde, è mai stato teorizzato l'ardito principio che l'attribuzione di funzioni giurisdizionali in via esclusiva ed inoppugnabile ad un organo amministrativo implichi la dequotazione delle stesse a funzione amministrativa e la conseguente non interferenza con divieto di istituzione di giudici speciali<sup>626</sup>. Anzi, semmai è pacifico il contrario: il principio di cui all'art. 111, comma 7°, della Costituzione impone un'interpretazione ampia del concetto di giudici speciali e di sentenza decisoria definitiva<sup>627</sup>, legittimando, ad esempio l'impugnazione per cassazione avverso le decisioni dei Commissari liquidatori degli usi civici<sup>628</sup>, della sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura, dei Consigli nazionali degli ordini professionali, della Commissione tributaria centrale<sup>629</sup>. Solo quando la potestà decisoria contenziosa dell'organo amministrativo trascenda i confini della pronuncia di stretto diritto e rappresenti “*un mezzo strumentale*” assegnato all'ente per orientare la decisione in base alle “*proprie finalità di interesse pubblico*”<sup>630</sup>, esso si sottrae al vaglio di compatibilità con l'art. 102 Cost. (nell'intesa che sulla discrezionalità esercitata si esplicherà comunque il controllo successivo dell'a.g.a. ai sensi dell'art. 113, comma 2, Cost.). La natura

---

<sup>624</sup> Corte cost. sent. n. 262/2017, *sub* 7.4.

<sup>625</sup> *Idem*.

<sup>626</sup> Il fatto che la definizione dogmatica di giurisdizione concerna l'intrinseca attività esercitata e non la natura organizzativa del soggetto giudicante è pressoché unanime e molto risalente in dottrina (cfr. A. SEGNI, voce *Giurisdizione in generale*, pag. 987).

<sup>627</sup> A. ANDRONIO, *Art. 111*, pag. 2121. In conformità all'art. 111 Cost., l'ordinamento processuale ha adottato una concezione sostanzialistica della sentenza, per cui ciò che conta è che i provvedimenti giudiziali abbiano natura decisoria su diritti soggettivi e *status* e siano definitivi, ossia non siano disponibili rimedi impugnatori diversi dallo stesso ricorso straordinario; così M. GIALUZ, *Art. 111*, pag. 1006.

<sup>628</sup> Il Commissario per la liquidazione degli usi civici è stato tradizionalmente qualificato come giudice speciale (G. COLAVITTI, *Il commissario agli usi civici tra giurisdizione speciale e giurisdizione specializzata; spunti per una concezione plurale delle giurisdizioni*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018), ciononostante sono diffuse in dottrina le prospettive che propendono per una qualificazione come giudice specializzato (A. PIZZORUSSO, *Art. 102*, pag. 219).

<sup>629</sup> A. ANDRONIO, *Art. 111*, pag. 2122.

<sup>630</sup> Corte cost., sent. n. 40/1958. V. ANDRIOLI, *Studi sulla giustizia costituzionale*, pag. 538.

intrinsecamente giurisdizionale delle funzioni svolte dagli organi di autodichia – assimilabili a giudici speciali<sup>631</sup> – era perciò assolutamente pacifica<sup>632</sup>.

Con la sentenza n. 262/2017 la Corte affronta il punto sostanziale, concludendo che certo la tutela delle posizioni giuridiche dei dipendenti risulta assicurata da apparati “costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101, 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell’uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia”, tuttavia ciò avviene “non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all’organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell’autonomia dell’organo costituzionale”<sup>633</sup>.

Lo spaesamento dell’interprete è giustificato<sup>634</sup>: è paradossale che l’attribuzione in via esclusiva di una potestà decisoria definitiva del contenzioso ad un plesso formalmente amministrativo e perciò estraneo all’organizzazione giudiziaria basti per aggirare il disposto dell’art. 102 Cost.

La distinzione tra plessi di giurisdizione formale e sedi amministrative nelle quali viene svolta una funzione decisoria analoga all’attività giurisdizionale non è sconosciuta alla giurisprudenza costituzionale<sup>635</sup>, in quanto la Corte ne aveva fatto uso per

---

<sup>631</sup> S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana*, cit. pagg. 8 e 12; G. COGO, *Spunti sull’autodichia di Camera e Senato all’indomani dell’ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*. *Contra*, A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, pag. 841; M. GNES, *Il regolamento sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei Deputati*, fasc. 10/1999, pag. 926; G. B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, cit., pag. 117.

<sup>632</sup> Cass. civ., sez. un., sent. 18 novembre 1988, n. 6241, da *De Jure online*, secondo cui “le controversie inerenti al rapporto di lavoro del personale di detto Senato esulano dalla cognizione sia del giudice ordinario che del giudice amministrativo, in quanto spettano in via giurisdizionale esclusiva al Senato medesimo ed ai suoi organi”; Cass. civ., sez. un., sent. 17 dicembre 1998, n. 12614; Cass. civ., sez. un., sent. 18 febbraio 1992, n. 1993, da *De Jure online*, che definisce con termini inequivoci il regolamento di giurisdizione promosso dalla Camera dei Deputati; Cass. civ., sez. un., ord. 17 marzo 2010, n. 6529, cit.; R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, pag. 13; S. SENESE, voce *Giudice (nozione e diritto costituzionale)*, pag. 208; G. IMPAGNATIELLO, voce *Giudice (ordinamento del)*, pag. 37.

<sup>633</sup> Corte cost., sent. n. 262/2017, sub 7.4.

<sup>634</sup> L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia*, pag. 2; S. GATTAMELATA, *Il “fenomeno carsico”*, cit., pag. 14.

<sup>635</sup> In senso contrario F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, cit., pag. 31.

contemperare la rigidità del carattere incidentale del sindacato generale di costituzionalità<sup>636</sup>. Valorizzando l'interesse pubblico alla costituzionalità delle leggi (e alla non applicazione delle norme illegittime)<sup>637</sup>, la Corte ha interpretato estensivamente le formule "giudice" e "giudizio" di cui all'art. 23 della legge n. 87/1953, consentendo di sollevare la questione di legittimità costituzionale anche ad organi formalmente amministrativi, investiti di "*funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge*"<sup>638</sup>, con effetti tendenzialmente definitivi<sup>639</sup>. In quest'ottica, ad esempio, è stata ritenuta ammissibile la questione di legittimità costituzionale promossa dalla Corte dei Conti nell'esercizio della sua funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e nel corso del giudizio di parificazione<sup>640</sup>, pur trattandosi di attività che propriamente concernono la competenza amministrativa di controllo<sup>641</sup>.

In definitiva, "*la giurisprudenza della Corte costituzionale ha elaborato una sua nozione, di giurisdizione, al solo fine del riscontro del presupposto di ammissibilità del giudizio incidentale di costituzionalità*", che fa riferimento "*a presupposti più ampi e meno stringenti di quelli che circoscrivono la nozione di «giurisdizione» in senso proprio*"<sup>642</sup>. Tale categorizzazione inclusiva è stata, com'è noto, recentemente utilizzata dalla Corte costituzionale proprio per dedurre l'ammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei Deputati<sup>643</sup>.

---

<sup>636</sup> Cfr. art. 1 della legge cost. n. 1/1948 e art. 23 della legge n. 87/1953. G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, pag. 78.

<sup>637</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, pag. 447.

<sup>638</sup> Corte cost. sent. n. 83/1966.

<sup>639</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, pag. 447. Nel giudizio di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale, la dottrina tradizionale tende ad identificare la legittimazione del giudice remittente in base alla compresenza di un requisito oggettivo e di uno soggettivo (G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, pag. 78). Come notato in R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, pag. 447, l'effettiva utilità del requisito soggettivo (la posizione di terzietà, di indipendenza e di imparzialità dell'organo rispetto ad un procedimento fondato sul contraddittorio), va considerata alla luce del fatto che "*nell'eventualità in cui la legge attribuisse ad un organo funzioni oggettivamente giudicanti, senza garantirne [...] indipendenza e imparzialità, la Corte la dichiarerebbe illegittima*".

<sup>640</sup> G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, pag. 85.

<sup>641</sup> G. D'AURIA, voce *Corte dei Conti*, pag. 1573.

<sup>642</sup> G. AMOROSO – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, pagg. 79-80.

<sup>643</sup> Corte cost. sent. n. 213/2017.

Senonché l'interpretazione ampia dell'art. 23 della legge n. 87/1953 – inclusivo sia degli organi di giurisdizione formale che di giurisdizione impropria – è stata strumentalizzata per aggirare l'ambito di applicazione dell'art. 102 Cost. La genesi della categoria concettuale dei plessi di giurisdizione "impropria" doveva servire unicamente a "ridurre le aree normative sottratte al controllo di costituzionalità"<sup>644</sup>, non certo precostituire una via d'uscita nominalistica per salvare la distrazione della potestà giurisdizionale a favore di un organo decidente potenzialmente amministrativo.

Argomentando a contrario, secondo la Consulta viola il divieto di istituzione di nuovi giudici speciali esclusivamente l'attivazione *ex novo* di organi di giurisdizione formale, di una "nuova magistratura", non essendo ugualmente pregiudizievole l'ipotesi che le medesime attribuzioni siano conferite ad un organo *ad hoc*, incardinato presso un ente che esercita anche competenze amministrative<sup>645</sup>. Paradossalmente rimarrebbe esclusa la fattispecie più pregiudizievole, che si concretizza nel momento in cui non solo la vertenza è sottratta alla cognizione ordinaria del giudice comune a favore di un plesso speciale, ma quest'ultimo non soddisfa nemmeno i requisiti soggettivi e strutturali propri di un'autorità giurisdizionale. Semmai, perciò, il fatto che l'autorità decidente non possenga i presupposti strutturali caratteristici dell'a.g. aggrava, non allevia, i sospetti di illegittima compressione delle prerogative costituzionali del giudice comune<sup>646</sup>.

D'altra parte, se non è giudice speciale un organo pubblico espressamente modellato in conformità al disposto degli artt. 108 e 111 Cost., istituzionalmente preposto alla definizione autoritativa con efficacia di giudicato di vertenze di giurisdizione

---

<sup>644</sup> Corte cost. sent. n. 164/2008.

<sup>645</sup> Sul fatto che l'esercizio della giurisdizione non possa essere circoscritto all'attività della magistratura S. SATTA, voce *Giurisdizione*, pag. 220; G. IMPAGNATIELLO, voce *Giudice (ordinamento del)*, pag. 40.

<sup>646</sup> Anziché qualificare il plesso domestico adottando, in termini non chiari, il concetto di giurisdizione non formale, la Corte costituzionale avrebbe dovuto più semplicemente accertare l'esercizio delle funzioni giurisdizionali, utilizzando i parametri impiegati per l'applicazione dell'art. 111, comma 7°. La giurisprudenza costituzionale sul punto non è ampia, in quanto la Cassazione ha tradizionalmente preferito applicare direttamente l'art. 111, comma 7°, piuttosto che sollecitare la Corte costituzionale a manipolare i codici di rito previgenti. È pertanto nei repertori della Suprema Corte che si rinviene una corposa giurisprudenza sul tema di come individuare gli organi che esercitano il potere giurisdizionale dello Stato, sulle cui decisioni si esplica la funzione nomofilattica. Sul punto, con una completezza quasi didattica, Cass. civ., sent. 19 dicembre 2012, n. 23464, da *De Jure online*.

contenziosa in materia di diritti soggettivi e interessi legittimi, espressamente preordinato a sottrarre agli organi di giustizia competenze che, altrimenti, gli sarebbero pacificamente attribuite, che struttura il giudizio applicando le norme del codice del processo amministrativo, garantendo un'equipollente effettività della tutela rispetto alla giurisdizione propria, non si comprende quale fattispecie realistica possa concretamente integrare il divieto di cui all'art. 102, comma 2, Cost. Ciò a maggior ragione quando l'esercizio delle funzioni giudiziarie avvenga in via esclusiva, senza alcuna possibilità di opzione verso un'alternativa formalmente giurisdizionale.

Occorre tuttavia prendere atto che, una volta prefissato il dispositivo, la Corte non poteva avallare un'ermeneutica diversa: escludere che l'autodichia si espliciti attraverso organi autonomi esercenti una giurisdizione formale serve sia a sottrarre la giurisdizione parlamentare dall'ambito di operatività dell'art. 102 Cost., sia ad evitare l'applicazione dell'art. 111, comma 7°, in materia di ricorso straordinario alla Corte di Cassazione contro le sentenze definitive. Qualificare la sentenza degli organi domestici come provvedimento giurisdizionale avrebbe reso difficile negare l'impugnazione per cassazione. Al contempo, ammettere l'intervento della Suprema Corte avrebbe pregiudicato quell'autonomia dall'autorità giudiziaria che l'istituto dell'autodichia si riproponeva di tutelare, vanificando la sottrazione della controversia al giudice comune.

## SPUNTI COMPARATISTICI IN TEMA DI AUTONOMIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI E SINDACATO GIUDIZIARIO

(PARTE I)

### LA GIURISDIZIONALIZZAZIONE DEL CONTENZIOSO: L'ESEMPIO DELLA SPAGNA

#### 1. PREMESSA

Tutte gli organi costituzionali del sistema spagnolo dispongono di un apparato autonomo di supporto materiale e tecnico per l'espletamento delle funzioni primarie, strutturato in conformità ad una disciplina speciale rimessa alla competenza dell'istituzione cui appartengono<sup>647</sup>. Per ragioni di rilevanza storica e dimensionale la fattispecie che ha maggiormente attratto la curiosità degli studiosi e l'attenzione della giurisprudenza è la c.d. *Administracion parlamentaria*, sul cui modello sono stati successivamente strutturati gli uffici dipendenti dal *Tribunal Constitucional*.

In relazione all'impianto definitorio ormai prevalente nella letteratura giuridica iberica, siffatte entità strumentali non costituiscono "pubbliche amministrazioni" in senso tecnico e non sono in linea generale sottoposte al diritto amministrativo, salvo che ciò non sia espressamente previsto in via puntuale dalle disposizioni di volta in volta rilevante. Alla solidità di questa enunciazione definitoria, tuttavia, fa da contraltare la progressiva assimilazione del regime giuridico.

#### 2. L'ACCESSO ALLA GIUSTIZIA

L'art. 24 CE prevede che "*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin*

---

<sup>647</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 73.

que, en ningún caso, pueda producirse indefensión”, travolgendo le norme previgenti che in qualunque forma impedivano l’accesso alla giurisdizione<sup>648</sup>.

A tutt’oggi manca nella giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* e del *Tribunal Supremo* una definizione sistematica che stabilisca in modo chiaro e preciso il contenuto del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva<sup>649</sup>, tuttavia – da un’analisi complessiva delle pronunce sul punto – il diritto in questione è “soddisfatto mediante il conseguimento di una decisione giurisdizionale che con indipendenza di giudizio accolga o rigetti la pretesa dell’istante, sempre che la risoluzione sia debitamente motivata e si attenga al rispetto dei principi e garanzie processuali fondamentali”<sup>650</sup>. Sebbene goda di amplissima discrezionalità nell’individuazione degli strumenti dell’azione e del contraddittorio processuale, il nocciolo duro del principio è stato ricostruito in via casistica dal Tribunal, nel rispetto di alcune coordinate fondamentali: la protezione del diritto lesionato deve avvenire ad opera di organi giurisdizionali; la soluzione del caso concreto deve avvenire secondo diritto<sup>651</sup>. Mutuando le parole del Tribunal Constitucional, infatti, l’art. 24 si rivolge innanzitutto al legislatore, vietandogli di introdurre “norme preclusive della via giurisdizionale che impediscano l’accesso al processo”; e tale principio è peraltro irrobustito “dal disposto dell’art. 106 quando si tratta di amministrare la giustizia nei confronti dell’attività delle Amministrazioni pubbliche”<sup>652</sup>. Nel merito, la giurisprudenza ha individuato una serie di “corollari” necessari ad ottenere una sentenza giusta e imparziale che miri alla “verità” in fatto e diritto, chiarendo il fondamento costituzionale dei principi di iniziativa istruttoria, di ragionevole durata del processo *et alii*...

In riferimento ai rapporti tra esercizio della giurisdizione e potere pubblico, il carattere fondamentale del diritto ad una tutela giudiziale effettiva è incompatibile con

---

<sup>648</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 28.

<sup>649</sup> J. CARRERAS DEL RINCÒN, *Comentarios a la doctrina procesal civil del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, pag. 21

<sup>650</sup> J. CARRERAS DEL RINCÒN, *Comentarios a la doctrina procesal civil del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, pag. 25.

<sup>651</sup> J. CARRERAS DEL RINCÒN, *Comentarios a la doctrina procesal civil del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, pag. 23.

<sup>652</sup> STC 197/1988; cfr. P. SALA SÀNCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, pag. 28.

qualsivoglia privilegio di immunità amministrativa dal controllo di legalità. Con il riferimento ai *“legittimi interessi”*, infatti, il costituente persegue l’obiettivo specifico di *“assicurare una protezione effettiva di fronte a tutti i poteri pubblici”*<sup>653</sup>: l’art. 24 garantisce la transizione dall’idea tradizione di *“processo amministrativo come mero garante della legalità obiettiva”* a *“piena giustiziabilità delle posizioni giuridiche soggettive, dei diritti e degli interessi legittimi”* nei confronti del potere pubblico<sup>654</sup>. La discrezionalità del legislatore implica la possibilità di individuare gli strumenti più efficaci per assicurare l’esercizio della funzione giurisdizionale, ma non consente di escludere il diritto ad inoltrare un ricorso avanti all’autorità giudiziaria o di frapporre ostacoli che rendano del tutto ineffettivo l’accesso ai Tribunali<sup>655</sup>. A prescindere dalle qualificazioni dogmatiche la costituzione estende il controllo di legalità in via generale all’operato di tutti i poteri pubblici. C’è infatti un collegamento sistematico *“inscindibile”* tra il principio di legalità (di cui all’art. 9 CE) e l’esercizio del diritto di azione di cui all’art. 24<sup>656</sup>, che si implicano reciprocamente in quanto – per usare le parole del *Tribunal Constitucional* – *“l’uno senza l’altro sarebbe nulla”*<sup>657</sup>.

Come si avrà modo di sottolineare in seguito, l’interpretazione del combinato disposto degli artt. 24, 9 e 106 CE, che dilatava i limiti del sindacato giurisdizionale a tutta l’attività dei poteri pubblici sottoposti al principio di legalità, poneva problemi di compatibilità con la *“ley 27 diciembre 1956, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa”*. L’art. 1, comma 1, perimetrava in termini rigorosamente soggettivi l’ambito di cognizione della giurisdizione del contenzioso amministrativo, prevedendo che *“La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley”*, escludendo peraltro gli atti in materia di difesa nazionale, relazioni internazionali, sicurezza interna, comando

---

<sup>653</sup> R. PARADA VÀZQUEZ, *Derecho Administrativo*, 26.

<sup>654</sup> P. SALA SÀNCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, pag. 22.

<sup>655</sup> J. CARRERAS DEL RINCÒN, *Comentarios a la doctrina procesal civil del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo*, pag. 24.

<sup>656</sup> P. SALA SÀNCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, pag. 27.

<sup>657</sup> STC, n. 294/1994.

ed organizzazione della difesa (comma 3). Il successivo art. 40, inoltre, negava ogni sindacato sui provvedimenti di polizia adottati nei confronti della stampa, del cinema o del teatro e sulle ricompense o le sanzioni militari. Siffatta disciplina aveva costituito un'evoluzione importante sul piano del contenzioso amministrativo, superando le strette barriere di ordine soggettivo ed oggettivo precedentemente vigenti in forza dell'art. 1 della "ley Santamaría de Paredes de 1888", che consentiva il ricorso esclusivamente "contro le decisiones amministrative (...) assunte dall'Administración Pública in ejercicio dei suoi poteri di legge, che vulneravano un diritto di carattere amministrativo stabilito dalla legge in favore del recurrente, un regolamento o un altro precepto administrativo, escludendo dal controllo giurisdizionale gli atti rispetto ai quali il recurrente soltanto avrebbe potuto addurre un interesse (...) e non un diritto soggettivo in senso stretto"<sup>658</sup>.

In forza dell'art. 24 CE, il *Tribunal Constitucional* ritenne implicitamente abrogato l'art. 40 della legge 27 dicembre 1956 (in materia di amministrazione militare), sulla scorta dell'assunto che – in forza della *disposició n derogatoria tercera* della *Constitución Española*<sup>659</sup> – nessun potere pubblico avrebbe potuto validamente addurre una disposizione ad essa previgente per sottrarre propri atti alla tutela giudiziale<sup>660</sup>. Sul fronte del sindacato sull'attività amministrativa di organismi indipendenti dal Governo, il Tribunal ritenne abrogate a seguito dell'entrata in vigore della Constitución tutte le disposizioni che escludevano il controllo giurisdizionale dei provvedimenti del Tribunal de Defensa de la Competencia<sup>661</sup>. La natura necessariamente giurisdizionale dell'organo

---

<sup>658</sup> P. SALA SÀNCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, pag. 30.

<sup>659</sup> "Queda derogada la Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política, así como, en tanto en cuanto no estuvieran ya derogadas por la anteriormente mencionada Ley, la de Principios del Movimiento Nacional, de 17 de mayo de 1958; el Fuero de los Españoles, de 17 de julio de 1945; el del Trabajo, de 9 de marzo de 1938; la Ley Constitutiva de las Cortes, de 17 de julio de 1942; la Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado, de 26 de julio de 1947, todas ellas modificadas por la Ley Orgánica del Estado, de 10 de enero de 1967, y en los mismos términos esta última y la de Referéndum Nacional de 22 de octubre de 1945. / En tanto en cuanto pudiera conservar alguna vigencia, se considera definitivamente derogada la Ley de 25 de octubre de 1839 en lo que pudiera afectar a las provincias de Alava, Guipúzcoa y Vizcaya. / En los mismos términos se considera definitivamente derogada la Ley de 21 de julio de 1876. / Asimismo quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a lo establecido en esta Constitución."

<sup>660</sup> Tribunal Consitucional, sentencia 22 octubre 1980, n. 60, in <https://hj.tribunalconstitucional.es>.

<sup>661</sup> STC 80/1983.

implica che qualunque onere di previa contestazione del provvedimento in sede amministrativa possa ammettersi esclusivamente nella misura in cui sia un adempimento pre-contenzioso che non ostacoli il diritto di accesso alla giurisdizione e, in ogni caso, non debba considerarsi irragionevole, arbitrario o sproporzionato<sup>662</sup>.

Inoltre, la giurisprudenza del Tribunal ha individuato ulteriori corollari posti in capo alla giustizia amministrativa dal combinato disposto degli artt. 24 e 106: l'abrogazione delle norme precostituzionali che vietavano il sindacato giurisdizionale su determinate materie o specifici provvedimenti; il divieto di introdurre ostacoli che finiscano per rendere ineffettivo il diritto di azione; l'obbligo di interpretare le norme processuali nel significato più utile a garantire la massima apertura del processo per l'ottenimento di una pronuncia di merito; il controllo ugualmente pervasivo di tutte le manifestazioni dell'attività amministrativa, che comprende non soltanto gli atti formali, ma anche le omissioni, l'inattività e gli atti taciti prodottisi in conformità alle regole sul silenzio; la predisposizione di mezzi cautelari ed esecutivi efficaci; il controllo anche sull'attività di autotutela amministrativa<sup>663</sup>. Già prima della riforma della Jurisdicción Contencioso-administrativa ad opera della ley n. 29/1998, quindi, l'applicazione diretta dell'articolato costituzionale contribuì a conferire "carattere onnicomprensivo" alla disciplina vigente, "cancellando le differenze tra il contenzioso di annullamento e la piena giurisdizione (...) previste dalla legislazione in un regime politico repressivo delle libertà"<sup>664</sup>.

### 3. IL PARLAMENTO

#### 3.1. Autonomia ed indipendenza dopo il 1978.

---

<sup>662</sup> A. GONZALES ALONSO, *Artículo 24.1*, in AA. VV., *Comentario a la Constitución española*, 2018, Valencia, pag. 533. Cfr., da ultimo, in riferimento alle imposte per la presentazione del ricorso, Tribunal Constitucional, sentencia 21 julio 2016, n. 140, in <https://hj.tribunalconstitucional.es>.

<sup>663</sup> P. SALA SÀNCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, pag. 30.

<sup>664</sup> P. SALA SÀNCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, pag. 31.

L'autonomia istituzionale delle Cortes nel sistema spagnolo ha un'antica origine<sup>665</sup> ma – come si avrà modo di illustrare – ha visto profondamente modificati i propri connotati a seguito della transizione democratica perfezionatasi con l'entrata in vigore della Costituzione del 1978.

Ai sensi del combinato disposto con gli artt. 1 e 66 C.E., le *Cortes Generales* rappresentano il popolo spagnolo (art. 66), titolare della sovranità nazionale (art. 1.2)<sup>666</sup> e godono delle prerogative previste dall'art. 72 della *Constitución Española*, che distingue l'autonomia normativa ed organizzativa, le attribuzioni in materia di bilancio e gestione del personale, la riserva di competenza del Presidente per l'esercizio del potere amministrativo<sup>667</sup>. In particolare, secondo la norma citata, "*Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta./Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por mayoría absoluta de cada Cámara. / Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes*".

Nell'interpretazione tradizionale la norma introduce un principio generale di autonomia valido per tutte le assemblee rappresentative che concorrono all'esercizio

---

<sup>665</sup> Già alle *Cortes de Castilla* era riconosciuto il potere di nominare impiegati e dipendenti da porre al "proprio e immediato servizio"; nel regolamento delle *Cortes di Cadice* del 1810 si accenna all'esistenza di un corpo burocratico posto alle dirette dipendenze dell'Assemblea, benché – si affermò – esso dovesse essere prevalentemente composto da soggetti patrimonializzati o da militari resi inabili al servizio delle armi al fine di non gravare sul bilancio dello Stato, mancando l'autonomia di bilancio necessaria affinché la Camera potesse porre le proprie spese a carico dell'erario. M. MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomía de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la función de dirección de la Administración parlamentaria*, pag. 648.

<sup>666</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Art. 72.1 Autonomía funcional de las cámaras: regulamentaria, presupuestaria y de personal*, pag. 392.

<sup>667</sup> M. MÒRENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 80; P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 66.

della funzione legislativa, ivi comprese quelle operanti presso le Comunità autonome<sup>668</sup>. La Costituzione infatti non introduce espressamente specifiche guarentigie di autonomia a favore degli organi legislativi locali e, al contempo, solo alcuni statuti prevedono analoghe potestà di autoregolamentazione ed amministrazione<sup>669</sup>. Esisterebbe tuttavia un'evidente analogia tra la posizione istituzionale dei parlamenti locali nei rispettivi ordinamenti autonomi e quella delle *Cortes*, al punto che – a prescindere dall'esistenza di una normativa locale *ad hoc* – “*no se cuestiona la autonomía reglamentaria o presupuestaria de la Càmara, que se entiende derivada dal modelo parlamentario establecido por la Constitucìon*”<sup>670</sup>. La “*capacità di auto-organizzare le proprie istituzioni*” politiche costituisce il presupposto minimo dell'autonomia delle Comunità e il fatto che i Titoli III e V della Costituzione non facciano riferimento all'esistenza di un diritto parlamentare regionale “*non genera divieti*”, ma – semmai – assicura prerogative regolamentari identiche, “*dove non ipoteticamente superiori*”<sup>671</sup>. Ciò implica, *in primis*, il diritto di regolamentazione dell'attività politica, ma si estende anche all'ambito più prettamente amministrativo per la gestione dei mezzi materiali e dei dipendenti: se infatti ogni Parlamento regionale ha competenza normativa per regolare la funzione pubblica regionale, “*a maggior ragione può provvedere a regolamentare il proprio personale*”, esercitando una “*potestà di auto-organizzazione coerente con la configurazione e posizione del parlamento in ogni Stato di diritto*”, applicabile senza controindicazioni “*al sistema costituzionale delle comunità autonome*”<sup>672</sup>. Quest'interpretazione è stata rivendicata in primo luogo da quei parlamenti locali che hanno proceduto all'approvazione regolamenti speciali in materia di personale ed amministrazione interna,

---

<sup>668</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolucìon del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>669</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 221; P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administracìon parlamentaria*, pag. 72.

<sup>670</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administracìon parlamentaria*, pag. 72.

<sup>671</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolucìon del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 20; X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 221.

<sup>672</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 222.

sul presupposto di un “*reconocimiento tácito*” delle proprie prerogative<sup>673</sup>, improntandoli ad un evidente “*mimetismo*” con il diritto parlamentare delle *Cortes*, nell’ “*intenzione politica, cosciente e voluta, di costruire le istituzioni regionali in maniera quanto più possibile simile alle istituzioni statali*”<sup>674</sup>. L’assunto è stato successivamente condiviso dal *Tribunal Constitucional*. Nella sentenza n. 241/1984 il giudice delle leggi convalidò la decisione del Parlamento della Comunità autonoma di Castiglia e Leon di applicare ai propri dipendenti l’*Estatuto del Personal* delle *Cortes Generales*, nelle more dell’approvazione di un’analogo fonte ad opera delle istituzioni territoriali (benché chiarendo la necessità di espungere le disposizioni incompatibili con l’*Estatuto de Autonomia* proprio di ciascun contesto territoriale)<sup>675</sup>. L’affermazione che l’autonomia amministrativa sarebbe consustanziale all’esercizio del potere legislativo nelle assemblee rappresentative lascia aperta la questione della fonte delle norme interne, laddove gli statuti regionali nulla dispongano in merito. La dottrina maggioritaria ha ritenuto che rivendicare un’autonomia organizzativa delle Camere regionali, per poi ascrivere l’esercizio alla sola legge regionale, contrasterebbe con la *ratio* dell’istituto, nella misura in cui questa implica la promulgazione da parte del Presidente della comunità, l’iniziativa legislativa del governo locale e le altre forme di partecipazione dell’esecutivo previste di volta in volta negli statuti<sup>676</sup>. In quest’ottica, se è genericamente condivisa l’ammissibilità

---

<sup>673</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 72.

<sup>674</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 18.

<sup>675</sup> STC n. 241/1984, de 11 abril, “*las Cortes de Castilla y León no tienen aprobado su Reglamento ni tampoco el Estatuto del personal a su servicio, de acuerdo con el art. 1 de las Normas Provisionales de Organización y Funcionamiento de dicha Asamblea legislativa (publicadas en el «Boletín Oficial» de las mismas de 7 de julio de 1983) se aplica supletoriamente el Reglamento del Congreso de los Diputados en tanto se proceda a la mencionada aprobación./Pues bien, en la disposición final cuarta de ese reglamento se dispone que «los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso serán los determinados en el Estatuto de Personal de las Cortes Generales». En virtud de esta remisión es aplicable también subsidiariamente a las Cortes de Castilla y León el referido Estatuto -aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta celebrada el 23 de junio de 1983, y publicado en el «Boletín Oficial del Estado» del 29 del mismo mes-, en cuyo art. 35.3 se establece que «contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción»..*

<sup>676</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 222.

di un regolamento interno disciplinante l'organizzazione interna e l'attività politica del Parlamento<sup>677</sup>, è alquanto controverso che una fonte atipica possa incidere i diritti e doveri dei dipendenti. Al fine di assicurare una tipicità al potere anche se le singole comunità che scontavano l'assenza di un'espressa previsione in sede statutaria hanno provato a porvi rimedio introducendo specifiche clausole nei regolamenti parlamentari<sup>678</sup>. Con riguardo al rango normativo dell'*estatuto del personal parlamentario* approvato in sede regionale, il *Tribunal Constitucional* ha spezzato la stretta analogia con l'art. 72, affermando che l'approvazione da parte di un organo privo di potestà legislativa (ad esempio la *mesa* locale) non consente alla relativa disciplina di acquisire rango primario, potendosi riconoscere "forza di legge" soltanto alle deliberazioni della plenaria o di una commissione rappresentativa interna dotata di competenza legislativa in forza dello statuto regionale<sup>679</sup>.

Nonostante sia diffusa anche nella letteratura giuridica spagnola la consapevolezza dell'antica origine concettuale degli istituti in esame<sup>680</sup>, la loro collocazione sistematica nell'ordinamento costituzionale non risponde più ad una *ratio* difensiva, considerato che né il potere esecutivo né il potere giudiziario possono più considerarsi emanazione di un monarca ostile che ne metta in pericolo la libertà<sup>681</sup>. D'altronde le prerogative di autonomia delle Camere non costituiscono privilegi esclusivi delle istituzioni rappresentative, considerato che – come si avrà modo di esaminare – funzioni similari sono riconosciute anche al *Tribunal Constitucional* e alla Real Casa.

Taluni sostennero, anzi, che l'assenza di differenze sostanziali tra l'attività svolta dall'amministrazione pubblica e le funzioni spettanti agli organi amministrativi delle istituzioni costituzionali rendeva "*giustificata, se non addirittura necessaria*" l'estensione

---

<sup>677</sup> S.T.C. 179/1989, 2 novembre.

<sup>678</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 222.

<sup>679</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 223.

<sup>680</sup> M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 80.

<sup>681</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 66.

del corpus di principi *“che oggi costituisce il diritto amministrativo”*<sup>682</sup>. Si suggerì di impiegare le facoltà di cui all’art. 72 CE per *“importare selettivamente i principi di funzionamento che possano servire a migliorarne il funzionamento interno, abbandonando il lascito obsoleto”* del parlamentarismo storico, riconoscendo al diritto amministrativo il ruolo di *“diritto comune del diritto pubblico”*, al quale *“tutti gli organi statali possono attingere per risolvere le lacune giuridiche che esistono nel proprio settore di riferimento”*<sup>683</sup>.

Successivamente all’entrata in vigore della Costituzione del 1978, non è più accettata la configurazione dell’autonomia istituzionale in termini di assoluto divieto di reciproca interferenza nell’attività istituzionale degli organi partecipi al potere sovrano. La dialettica istituzionale non si pone, infatti, in termini necessariamente conflittuali per il monopolio del potere pubblico, com’era invece caratteristico delle contese medievali<sup>684</sup>. Il riparto dei poteri dello Stato non è politicamente dipendente da tanseunti equilibri politici, ma è reso giuridico e rigido dalla Carta fondamentale. Non si tratta, in altri termini, di reagire all’insidia di un esecutivo ostile, quanto piuttosto assicurare che il Parlamento mantenga l’autonomia dei propri procedimenti istituzionali, senza abdicare alle proprie competenze sulla scorta dell’interventismo trainante di un esecutivo politicamente convergente<sup>685</sup>. In secondo luogo, con l’art. 72 Cost. la democrazia pluralista individua nell’autonomia del diritto parlamentare e delle procedure domestiche di ciascuna Camera la sede più idonea per garantire diritti delle minoranze.

La prevalente letteratura spagnola individua tuttavia un fondamento pragmatico dell’autonomia amministrativa. È infatti chiaro che il Parlamento necessita di disporre di mezzi personali e materiali che gli permettano di esercitare in piena efficienza le funzioni costituzionali; al contempo, nell’ambito di un’istituzione costituzionale, la struttura organizzativa, i doveri ed i diritti dei dipendenti, la gestione del bilancio si distinguono da

---

<sup>682</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad juridica de las Cortes Generales. Una aproximacion a los problemas de laa organizaciones estatales no administrativas*, p. 15.

<sup>683</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad juridica de las Cortes Generales. Una aproximacion a los problemas de laa organizaciones estatales no administrativas*, p. 15.

<sup>684</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag. 181; O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentario sistematico a la Constitucion espanola*, pag. 503.

<sup>685</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag.

quelli genericamente applicati nell'amministrazione pubblica<sup>686</sup> e ciò ne rende difficile, se non impossibile, la codificazione attraverso singole e puntuali deroghe alla disciplina comune della funzione pubblica<sup>687</sup>. Se infatti l'attività amministrativa ordinaria deve permettere l'attuazione dell'indirizzo politico impresso da un organo politicamente omogeneo, l'amministrazione parlamentare si "*caratterizza fundamentalmente proprio perché non risponde ad un organo monocolore, ma interpreta le necessità dei differenti gruppi parlamentari*" nella dialettica politica, garantendo la rappresentanza e la protezione delle minoranze<sup>688</sup>. Se l'*Administración pública* può prevedere meccanismi di *spoil-system* necessari ad assicurare la consonanza degli uffici all'indirizzo politico, la "*culla della democrazia dev'essere sempre pronta*", indipendentemente dalle maggioranze transeunti e dei processi di alternanza democratica<sup>689</sup>. Ciò comporta che la disciplina regolativa del rapporto d'impiego con i dipendenti del Parlamento sia infarcita di garanzie e prerequisiti soggettivi di fungibilità interna, volti ad assicurare l'"*assoluta imparzialità ed indipendenza*" del personale, anche prevedendo l'assoluta estraneità a qualunque partito politico<sup>690</sup>. La ricerca di una "dirigenza affine" è, quindi, una dinamica del tutto intollerabile nel diritto parlamentare, benché essa non costituisca una prassi irrituale nell'amministrazione pubblica in senso proprio<sup>691</sup>. Al contempo, il cerimoniale parlamentare, le attività di studio ed istruttoria tecnica – che costituiscono funzioni tradizionalmente espletate dagli apparati serventi – attestano esigenze regolative diverse da quelle operanti presso le pubbliche amministrazioni, implicando una cornice

---

<sup>686</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 66.

<sup>687</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 213.

<sup>688</sup> M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 83.

<sup>689</sup> M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 82.

<sup>690</sup> M. MORENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomía de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la función de dirección de la Administración parlamentaria*, pag. 646.

<sup>691</sup> M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 82

regolativa speciale, che sarebbe poco efficiente conferire al Governo in quanto organo di vertice dell'amministrazione dello Stato<sup>692</sup>.

A prescindere da una concezione assiomatica dell'autonomia parlamentare, apprezzare i profili di specialità della *función pública parlamentaria* non può che spettare allo stesso Parlamento. Apparirebbe infatti contraddittorio affermare che spetta ad esso l'esercizio della riserva di legge in materia di impiego presso le pubbliche amministrazioni di cui all'art. 103 CE, imponendogli al contempo di condividere con terzi l'esercizio delle medesime competenze che abbiano puramente ad oggetto la propria organizzazione interna<sup>693</sup>. L'ordinamento dovrà assicurare che la fonte di regolazione destinata ad avere mera efficacia interna all'istituzione sia sottratta alle interferenze, manipolazioni ed intromissioni di organi terzi ai quali i relativi dettami non si applicherebbero. La previsione di una fonte *ad hoc* diversa dalla legge ordinaria risponde quindi all'esigenza di escludere organi terzi – in particolare il Governo – dalla possibilità di interpolarne le disposizioni mediante il decreto legge o il regio decreto legislativo o comunque darvi esecuzione con atti di rango inferiore<sup>694</sup>. Secondo una certa dottrina, inoltre, la riserva costituzionale a favore dell'Estatuto introdurrebbe l'esigenza di una "legalità forte" nell'adempimento della riserva di legge, escludendo che diritti ed obbligazioni dei dipendenti possano essere pattuiti per via contrattuale<sup>695</sup>. In realtà, anche in sede parlamentare è oggi pacificamente ammessa la contrattazione collettiva tra le Camere e le rappresentanze dei lavoratori, in analogia a quanto avviene presso l'*Administración pública*<sup>696</sup>. È questa la ratio "pragmatica" dell'art. 72, che riconosce la specialità della funzione pubblica parlamentare mediante la creazione di una disciplina settoriale, affidata a fonti *ad hoc*, capaci di prescindere da qualunque soggezione aprioristica alla legislazione ordinaria sull'attività

---

<sup>692</sup> M. MÒRENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 82

<sup>693</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 213.

<sup>694</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 212.

<sup>695</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 217.

<sup>696</sup> M. MÒRENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 86.

amministrativa<sup>697</sup>. Ciò ha consentito - ad esempio - all'*Estatuto del Personal* di conformare i rapporti di lavoro secondo standard di competenza, disponibilità ed imparzialità molto diversi da quelli previsti nell'*Estatuto Basico del Empleado Público*, circostanza che in via consequenziale si è ripercossa sulla specialità sistemi di reclutamento, retribuzione ed esercizio della potestà disciplinare<sup>698</sup>. La specialità della disciplina di settore introdotta dalle fonti di autonomia non implica un'assoluta indipendenza rispetto al resto dell'ordinamento generale, dovendo assicurare il rispetto della costituzione, del diritto europeo e dei diritti fondamentali comunque discendenti dalle fonti internazionali<sup>699</sup>. La rottura del legame tra la potestà di autonomia del Parlamento e la natura sovrana ed insoggiogabile dell'organo rappresentativo, a favore di una concezione "efficientista" della potestà di autoregolamentazione, ha favorito il riconoscimento delle medesime prerogative a tutti i parlamenti regionali, sulla scorta del fatto che un simile assetto non si traduce nella creazione di una sfera di intangibilità dell'attività di un potere pubblico, né alla sua sottrazione ai principi di rango sovraordinato che regolano l'organizzazione della funzione pubblica.

Una corrente di pensiero ha recentemente individuato il fondamento comune dell'attività amministrativa degli organi costituzionali nell'autonomia finanziaria assicurata alle singole sezioni del bilancio generale dello Stato, sulla scorta del rilievo che l'art. 134 CE introduce il principio di unità e universalità del bilancio del "*sector publico*", includendo in questa dizione tanto la Pubblica Amministrazione in senso stretto che le singole sezioni recanti i previsionali degli organi costituzionali<sup>700</sup>. Il sistema operante a livello centrale, d'altronde, non sarebbe sensibilmente diverso rispetto a quanto avviene nella regolamentazione delle assemblee regionali, nelle quali l'autonomia di bilancio è

---

<sup>697</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 212.

<sup>698</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 66

<sup>699</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 215.

<sup>700</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 149.

ampiamente prevista dagli statuti o, in subordine, dai regolamenti interni approvati da ciascuna assemblea in esercizio della propria autonomia normativa<sup>701</sup>.

In siffatto contesto, se è comunemente accreditata la ricostruzione della posizione costituzionale del Parlamento in termini di autonomia, la dottrina spagnola è molto più prudente sull'uso del termine "*indipendencia*", che presuppone un ordinamento autosufficiente ed integralmente separato, posto da un'entità sovrana, sottratto all'ingerenza interpretativa ed applicativa di soggetti esterni<sup>702</sup>. Ciò vale a maggior ragione nel contesto successivo all'istituzione delle Comunità autonome ad opera della Costituzione del 1978, le cui assemblee rappresentative condividono le medesime prerogative di autonomia tradizionalmente riservate al Parlamento<sup>703</sup>. La costituzione di una amministrazione parlamentare permanente, professionale ed imparziale, indipendente dall'organizzazione del potere esecutivo<sup>704</sup> non implica infatti che la disciplina settoriale debba a sua volta considerarsi avulsa dall'ordinamento generale. L' "*assoluta indipendenza ed imparzialità*" funzionale degli apparati dell'amministrazione parlamentare è declinata con analoga importanza sia in una prospettiva esterna nei rapporti con poteri terzi, sia nei rapporti interni all'istituzione, in termini di neutralità politica<sup>705</sup>, ma non implica *ipso iure* che nei medesimi termini debbano essere configurati i rapporti tra la disciplina normativa interna ed il resto dell'ordinamento giuridico. Del resto, lo spazio dell'autonomia normativa non può eccedere quanto strettamente necessario per permettere al Parlamento l'esercizio delle proprie funzioni costituzionali, degenerando l'autonomia in arbitrio<sup>706</sup>. In primo luogo, anche nell'ambito parlamentare l'attività amministrativa e la gestione dei rapporti di lavoro non si sottraggono al rispetto dei principi di uguaglianza e legalità, da cui la

---

<sup>701</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 151

<sup>702</sup> M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 54.

<sup>703</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 18.

<sup>704</sup> M. MÓRENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 81.

<sup>705</sup> M. MÓRENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 83.

<sup>706</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 67.

necessità di un controllo di legittimità che – a seconda dei casi – può essere meramente interno, giurisdizionale o promosso avanti agli organi di giustizia costituzionale a protezione dei diritti fondamentali<sup>707</sup>.

Senonché la spinta politica verso una maggiore omogeneità al trattamento giuridico di tutti i dipendenti della funzione pubblica ha indotto una progressiva convergenza della disciplina autonomamente prevista dalle Camere con la normativa ordinariamente prevista per le amministrazioni in senso proprio, attenuando la specialità del modello parlamentare, che mantiene fonti, organizzazione, funzioni e procedure di reclutamento separate, benché improntate ad un “*evidente mimetismo (quando non una copia letterale)*” rispetto al regime delle Amministrazioni pubbliche, al quale talvolta le Camere scelgono di sottoporsi per propria autonoma decisione codificata nelle fonti di autoregolamentazione<sup>708</sup>.

L’apparato di guarentigie preposto all’esercizio dei poteri pubblici rende impossibile imputare al testo costituzionale l’intento di assicurare al Parlamento l’assoluta indipendenza da ogni altro potere, necessariamente implicante il divieto di ogni interferenza esterna su qualsivoglia attività espletata nell’ambito degli organi costituzionali<sup>709</sup>.

In quest’ottica la configurazione dell’autonomia amministrativa per gli affari interni si giustifica nella misura in cui necessaria a “*permitir el normal funcionamiento del Parlamento y el cumplimiento de sus funciones*” e non consente deroghe aprioristiche ai principi costituzionali, nella misura in cui queste non siano strettamente imprescindibili per l’esercizio libero delle funzioni costituzionali<sup>710</sup>.

---

<sup>707</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 67.

<sup>708</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 68; X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 220; A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 452; M. R. RIPOLLÈS SERRANO, *La autonomía administrativa de las Cortes generales*, p. 664; B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 322.

<sup>709</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag. 182.

<sup>710</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag. 184.

In riferimento alla natura giuridica del regolamento parlamentare, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione del 1978, dottrina e giurisprudenza convergono senza riserve a favore della sussunzione dell'atto normativo tra le fonti primarie, atteso che il rapporto con la legge ordinaria si articola in relazione al principio di competenza, senza implicare la configurazione di un rapporto gerarchico<sup>711</sup>. La caratteristica qualificante degli atti con forza di legge è infatti quella di *“essere immediatamente subordinati alla costituzione”*<sup>712</sup>, elemento che – come si avrà modo di approfondire in seguito – consente di risolvere anche la ben più ambigua questione in ordine alla collocazione nella gerarchia delle fonti dell'*Estatuto del Personal*. Ciò implica l'applicabilità alla principale fonte formale interna del ricorso di incostituzionalità ai sensi dell'art. 27 L.O.T.C.<sup>713</sup>, come peraltro ammesso dalla stessa giurisprudenza costituzionale<sup>714</sup>.

Accanto alle fonti di autonomia delle Camere, è divenuto quantitativamente più rilevante il ruolo svolto dalla legge ordinaria come formante del diritto parlamentare<sup>715</sup>. In analogia a quanto espressamente previsto dal testo della Carta per altri organi costituzionali, il Tribunal Constitucional<sup>716</sup> ha negato l'esistenza di una riserva costituzionale in materia di competenze delle Camere, confermando ulteriori funzioni possono essere attribuite per legge, sempre che coerenti con le attribuzioni proprie delle assemblee rappresentative<sup>717</sup>. D'altronde, gli stessi regolamenti interni prevedono che la creazione di commissioni tematiche interne alle Camere avvenga per legge ed è ampiamente invalso nella prassi che per legge siano introdotte le garanzie personali spettanti ai parlamentari o la disciplina del bilancio di ciascuna camera<sup>718</sup>.

### **3.2. L'Administracion Parlamentaria e il diritto suo diritto.**

---

<sup>711</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag. 184.

<sup>712</sup> A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 452.

<sup>713</sup> A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 452.

<sup>714</sup> Sentenza del Tribunal constitucional n. 118 del 20 giugno 1988.

<sup>715</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 65.

<sup>716</sup> S.T.C. n. 180/1986.

<sup>717</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 66.

<sup>718</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 70.

3.2.1. L'emancipazione de los actos de la Administración parlamentaria da los actos parlamentarios. L'assetto dei meccanismi di sindacato dell'atto parlamentare in Spagna dipende da un ragionamento di diritto sostanziale<sup>719</sup>, che – come si avrà modo di analizzare – consegue all'entrata in vigore della *Constitucìon* del 1978, a seguito della quale la dottrina prevalente ha scisso il diritto parlamentare costituzionale e il diritto parlamentare amministrativo<sup>720</sup>.

Nel paradigma concettuale precedente era infatti invalsa la nozione di diritto parlamentare come ordine giuridico unitario, autosufficiente e separato dalla legislazione generale, adottato da ciascuna camera per regolare in via esclusiva il proprio funzionamento e lo *status* di coloro che erano chiamati a farvi parte<sup>721</sup>. Ricorrendo alla medesima formulazione, l'art. 127 della *Constitucìon* del 1812, l'art. 28 della *Constitucìon* del 1845, l'art. 34 della *Constitucìon* del 1876, l'art. 57 della *Constitucìon* del 1931 si riferivano al "*règimen interior*" come ordinamento del tutto indipendente e separato, potenzialmente esteso alla disciplina di ogni fattispecie e rapporto giuridico afferente l'attività interna del Parlamento<sup>722</sup>.

Su queste basi, l'autonomia ordinamentale del parlamento si era storicamente tradotta nello sviluppo di un sistema delle fonti sensibilmente diverso da quello operante nell'ordinamento generale, fondato su un apparato di norme solo parzialmente positivizzato, nel quale – condivisa la necessità di non attingere in alcun modo ai principi della legislazione generale – le consuetudini e l'interpretazione politica degli statuti interni hanno svolto un ruolo di primissimo piano<sup>723</sup>. Il diritto parlamentare assunse così una forma composita ma onnicomprensiva, esaurendo "*il complesso delle relazioni politico-giuridiche che di svolgono all'interno di un'assemblea politica*"<sup>724</sup>. caratterizzandosi per taluni elementi peculiari<sup>725</sup>:

---

<sup>719</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoria de los actos parlamentarios*, p. 70.

<sup>720</sup> P. GARCÌA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 65; R. IBRIDO, 42.

<sup>721</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 54.

<sup>722</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 214.

<sup>723</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 54

<sup>724</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoria de los actos parlamentarios*, p. 70.

<sup>725</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 55.

- a) l'esclusivo ricorso ad un diritto di "emanazione propria", composto da fonti prodotte e interpretate da ciascuna Camera secondo i peculiari criteri interpretativi caratteristici delle prassi interne;
- b) la sua disponibilità, flessibilità, derogabilità e sospendibilità da parte della stessa istituzione che lo ha posto e lo deve applicare;
- c) la rilevanza della consuetudine tra le fonti;
- d) la "politicità" di tutti i provvedimenti adottati in forza di esso;
- e) la sottrazione dei settori regolati all'intervento di altri poteri dello Stato, sia in riferimento alla normazione che all'applicazione ed interpretazione del diritto;
- f) conseguentemente, l'assenza di giurisdizione.

Il diritto parlamentare nacque come ordinamento giuridico settoriale, separato dall'ordinamento generale, autosufficiente ed indipendente, espressione della "*sobrenia parlamentaria*" che per l'esercizio delle funzioni non doveva agognare contributi esterni<sup>726</sup>. In questo contesto, principi come la politica, la natura consuetudinaria, l'assenza di un qualunque controllo giurisdizionale finiscono per assurgere ad una valenza "costituzionale" in un ordinamento separato, che – più che in termini di autonomia – appariva configurato per assicurare l'indipendenza. Un simile assetto – si è scritto nella letteratura iberica – poteva apparire giustificato nei sistemi costituzionali nei quali il libero esercizio della funzione rappresentativa poggiava su un equilibrio di ordine prevalentemente politico, non potendo beneficiare di una garanzia giuridica di rango superiore alla legge<sup>727</sup>. Al contempo, una simile carenza di legalità formale poteva funzionare solo nella misura in cui l'attività interna fosse sottratta ai conflitti giurisdizionali, che avrebbero forzatamente imposto una più rigorosa qualificazione giuridica dei poteri e delle fattispecie<sup>728</sup>. Questo quadro, peraltro, è ritratto distintamente dagli studi posteriori, ma sconta l'assenza di una dogmatizzazione coeva, lasciando intendere che esso sia l'esito di un corso naturale nello sviluppo politico delle istituzioni rappresentative.

---

<sup>726</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 55

<sup>727</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 55

<sup>728</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, p. 12.

Nei fatti, notano i commentatori, il rigore di questa dogmatizzazione risultò alquanto attenuato nella pratica: fino all'Éstatuto del Personal del 1984 il Parlamento spagnolo continuò ad avvalersi del *Reglamento de las Dependencias del Congreso de los Diputados* del 1855, che si limitava a definire funzioni e competenze per ciascun incarico o categoria di dipendenti<sup>729</sup>. Pur in assenza di un'esplicita clausola legale in tal senso, la prassi si orientò per l'applicazione in via sussidiaria della normativa sui "*funcionari civili dello Stato*", benché con specifiche eccezioni introdotte di volta dalla *Mesa* o dalla *Comisión de Gobierno Interior*<sup>730</sup>. Ciò avvenne – salvo rarissimi casi – attraverso un procedimento di spontanea conformazione dell'attività amministrativa parlamentare per tacito consenso, mancando una delibera di recepimento della normativa comune da parte degli organi interni<sup>731</sup>.

L'entrata in vigore di una costituzione rigida, garantita da meccanismi di giustizia costituzionale, ha eroso gli assiomi su cui poggiava il modello previgente. In primo luogo, nel disegno istituzionale delineato dalla CE, infatti, anche il Parlamento esercita un potere limitato, alla pari degli altri organi dello Stato, sottoposto al vaglio di costituzionalità degli atti, qualunque sia il loro rango<sup>732</sup>. Il principio è chiaramente posto dall'art. 9 CE<sup>733</sup>, che assoggetta con una formula generale qualsiasi "*potere pubblico*" al rispetto della Costituzione e dell'ordinamento giuridico<sup>734</sup>. La Carta fondamentale ha inoltre posto

---

<sup>729</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, p. 12.

<sup>730</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, p. 12.

<sup>731</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, p. 12.

<sup>732</sup> M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 56; I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>733</sup> "Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. / 2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. / 3. La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos."

<sup>734</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 323; A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 449.

l'indipendenza del potere giudiziario tra i principi basilari dello Stato democratico, superando la contiguità esistente tra la magistratura ed il potere esecutivo<sup>735</sup>.

L'assoggettamento ai principi del diritto costituzionale riconduce a pieno titolo il diritto parlamentare nell'ordinamento generale, implicando l'adozione degli strumenti processuali necessari ad assicurare che *"no se admitian áreas exentas en el respeto a los principios del Estado de derecho, entre ellos el de pleno sometimiento al ordenamiento jurídico, y la vigencia irrestricta de los derechos fundamentales reconocidos en el texto constitucional"*<sup>736</sup>. La disciplina dell'attività del Parlamento finisce per assumere una struttura composita, nella misura in cui le fonti di autonomia non detengono più il monopolio regolativo dell'attività interna, ma concorrono con la Costituzione, con il diritto europeo<sup>737</sup> e, per talune fattispecie, anche con la legge ordinaria<sup>738</sup>. Non solo i titoli III e V CE comprendono 42 articoli specificamente rivolti a disciplinare l'attività delle Cortes, ma queste restano soggette anche ai relativi principi generali, che si *"antepongan al diritto interno travolgendo qualunque altra fonte giuridica previgente"*, scritta o consuetudinaria<sup>739</sup>. In secondo luogo, le fonti europee si sono riverberate sul diritto parlamentare tanto in riferimento alle attribuzioni costituzionali dell'istituzione (cfr. legge 8/1994, in attuazione dei protocolli 1 e 2 T.F.U.E. in materia di controllo parlamentare sull'esercizio del principio di sussidiarietà; art. 15 legge organica n. 2/2012 in attuazione dell'art. 126 T.F.U.E. in materia di deficit e debito pubblico)<sup>740</sup>, quanto all'espletamento delle funzioni amministrative di supporto (cfr. legge 9/2017 di attuazione delle direttive n. 2014/23/UE y 2014/24/UE in materia di contratti pubblici;

---

<sup>735</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española*, pag. 7.

<sup>736</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 7; I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>737</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 50.

<sup>738</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 220; M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57; B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 323. Cfr. ad esempio, *Estatuto del Personal*, art. 39 (con riferimento all'esercizio dei diritti sindacali), art. 75 (con riferimento alla legge n. 30/1992 in materia di procedimento amministrativo).

<sup>739</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 26.

<sup>740</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 50.

legge 19/2013, del 9 dicembre, in materia di trasparenza, obblighi di pubblicità delle amministrazioni e buon governo<sup>741</sup>). Inoltre, la legge ordinaria contribuisce in maniera rilevante a disciplinare l'attività interna delle Camere, tanto in maniera diretta e specifica (es. la legge elettorale, la legge 9 febbraio 1912 sull'immunità parlamentare, la legge organica n. 3/1981 in materia di *Defensor del Pueblo*, la legge organica n. 4/1981 sullo stato di emergenza, la legge organica n. 3/1984 in materia di iniziativa legislativa popolare, la legge organica n. 17/2006 in materia di gestione della televisione pubblica)<sup>742</sup> o in via generale (rilevantissime, ai fini della tematica in discorso *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*<sup>743</sup>; *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*). D'altra parte, attraverso l'art. 72, la Costituzione consente, ma non esige, il mantenimento di uno statuto differenziato, affidando al Parlamento la selezione degli istituti e delle fattispecie di rilevanza interna che possono rimanere oggetto del diritto comune<sup>744</sup>. Il criterio formale - che storicamente identificava il diritto parlamentare in sostanziale analogia al contenuto della disciplina regolamentare - perde gran parte della propria valenza classificatoria, tralasciando aspetti fondamentali dell'attività dell'istituzione<sup>745</sup>, tra cui gli

---

<sup>741</sup> Cfr. art. 2, comma 1, lett. f), che assoggetta alla relativa disciplina "*La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo*".

<sup>742</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 29.

<sup>743</sup> Cfr. "**Disposición adicional cuadragésima cuarta.** Régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos./Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas./Asimismo, los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer en su ámbito de contratación, del recurso especial regulado en el Capítulo V del Título I del Libro I de esta Ley, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en el artículo 45 de la presente Ley."

<sup>744</sup> Contra B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 325, secondo cui, nonostante la progressiva assimilazione dello statuto dell'amministrazione parlamentare alla disciplina dell'amministrazione pubblica, la Costituzione esigerebbe il mantenimento di fonti formalmente differenziate.

<sup>745</sup> M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 26.

ampi segmenti costituzionalizzati<sup>746</sup>. Talvolta, inoltre, spetta ad organi interni delle Camere adottare provvedimenti regolatori – senza forza di legge – disciplinanti l’attività di istituzioni terze, che non integrano il diritto parlamentare, come avviene con il *Reglamento del Defensor del Pueblo* ad opera dei Presidenti del Congresso e del Senato<sup>747</sup>.

Il ruolo della consuetudine nel diritto parlamentare spagnolo è stato fortemente ridimensionato dalla letteratura<sup>748</sup>. Non solo, infatti, la fonte-fatto resta tendenzialmente esclusa dalla possibilità di regolamentare l’attività amministrativa degli organi interni – in considerazione della riserva di legge di cui all’art. 103 CE – ma il diritto parlamentare contemporaneo si sviluppa successivamente alle elezioni democratiche del 1977: la parentesi dittatoriale tra la fine della II Repubblica e la restaurazione di una nuova Camera eletta “*è stata troppo lunga per non produrre una soluzione di continuità*” nel parlamentarismo spagnolo<sup>749</sup>. Ciò ha determinato che “*il Diritto parlamentare attuale sia un diritto ex novo, essenzialmente scritto e prodotto da una volontà organizzatrice slegata dal passato storico*”<sup>750</sup>. Le Camere stesse hanno dimostrato una propensione a regolare con un elevato grado di analicità questioni e fattispecie un tempo affidate alla consuetudine parlamentare, riducendo i margini applicativi della fonte consuetudinaria sia rispetto al parlamentarismo storico che ai microsistemi di diritto parlamentare a tutt’oggi vigenti in molti stati europei<sup>751</sup>. L’irrobustimento del sindacato giurisdizionale sull’attività del Parlamento – nelle forme che verranno analizzate in seguito – ha peraltro contribuito alla marginalizzazione del ruolo delle norme consuetudinarie che operano in via meramente sussidiaria, patendo la soggezione gerarchica alla disciplina regolamentare: la consuetudine non può stabilire l’estensione delle prerogative del parlamentare, in quanto essa non definisce l’interpretazione del diritto scritto ma si conforma ad essa<sup>752</sup>.

---

<sup>746</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>747</sup> M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57.

<sup>748</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 47.

<sup>749</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 47.

<sup>750</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 47.

<sup>751</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 47.

<sup>752</sup> S.T.C.N. 32/2017, de 27 de febrero

Viene quindi superata la tradizionale dogmatica del diritto spagnolo che usava riferirsi “*règimen interior*” come esclusivo oggetto del diritto parlamentare formale, includendovi indistintamente il funzionamento dell’organo legislativo e l’organizzazione dei suoi mezzi strumentali<sup>753</sup>.

Certo è inevitabile che taluni segmenti del diritto parlamentare contemporaneo mantengano peculiarità strutturali – specie l’interpretazione in senso politico, la flessibilità e il ruolo della consuetudine – del tutto incompatibili con l’assoggettamento all’ermeneutica del giudice comune<sup>754</sup>. Tuttavia, ciò è parso giustificato solo per quella parte delle norme che regolano l’attività “politico-parlamentare”, non per l’interpretazione e l’applicazione degli atti e disposizioni delle Camere in materia di personale e amministrazione. In quest’ottica, l’individuazione del diritto parlamentare in senso stretto e, conseguentemente, degli atti non sottoponibili alla cognizione del giudice ordinario ha natura puramente oggettiva, prescindendo da elementi formali di rango e natura giuridica. Come si avrà modo di esaminare, tuttavia, anche l’attuazione del diritto parlamentare in senso stretto consente di adire il giudice costituzionale mediante il *recurso de amparo* senza distinzione di sorta, rimanendo impregiudicato l’obbligo del Parlamento di rispettare i principi fondamentali della costituzione, a prescindere dal carattere politico dell’atto<sup>755</sup>.

Su queste basi, il dibattito teorico ha visto la contrapposizione di coloro che propugnano una visione comunque onnicomprensiva del diritto parlamentare come disciplina settoriale composita e multilivello<sup>756</sup>, da coloro che hanno ritenuto di distinguere il diritto parlamentare il senso proprio dalla disciplina dell’amministrazione interna delle Camere, sull’assunto di un’incompatibilità strutturale dei due paradigmi, che ne rende impossibile l’apprezzamento come fenomeno unitario<sup>757</sup>. Siffatta distinzione categoriale, come si avrà modo di affermare in seguito, ha finito per avere più un risvolto nominalistico che non un’effettiva attitudine pragmatica.

---

<sup>753</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 214.

<sup>754</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57.

<sup>755</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57.

<sup>756</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 60.

<sup>757</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 101.

La prima impostazione non si spinge a negare che la latente differenza tra le norme regolatrici dell'organizzazione e delle attività delle Camere in esercizio alle proprie funzioni supreme consenta di escludere la disciplina delle attività puramente amministrative dal diritto parlamentare – definito come il complesso delle norme che regolano l'organizzazione e il funzionamento delle camere, definendone la struttura, i poteri, le prerogative, lo status dei membri e in generale tutte le attività realizzate al proprio interno da ciascuna Camera)<sup>758</sup> – ma attesta la consapevolezza che esso costituisce un agglomerato composito di norme, dotate di una diversa incidenza sulle funzioni primarie<sup>759</sup>. Ciò non significa, naturalmente, che la disciplina lavoristica ed amministrativa delle Camere non concorra all'autonomia del Parlamento o non abbia rilevanza costituzionale<sup>760</sup>, ma semplicemente che non tutto il diritto interno presenta il medesimo gradiente di politicità, giustificando la graduazione del sindacato giurisdizionale in proporzione alla differente sensibilità delle singole fattispecie. In quest'ottica, all'interno del diritto parlamentare sarebbe possibile identificare diversi settori, contraddistinti da una diversità di *ratio*, per cui una cosa è tutelare il principio democratico con meccanismi che assicurino la subordinazione della politica al diritto, altra cosa è l'approvvigionamento di risorse e personale<sup>761</sup>. L'apertura al sindacato implica un'evoluzione della disciplina settorialmente applicata in analogia ai canoni interpretativi dell'ordinamento generale (specie in riferimento alla riserva di legge e alla tipicità del potere amministrativo), comprimendo lo spazio dell'interpretazione politica e della consuetudine.

Stando alle ricostruzioni più trancianti, la diversa operatività delle norme che regolano l'attività di gestione amministrativa e l'attività politica del Parlamento determina una separazione sostanziale e concettuale dei due settori<sup>762</sup>. In quest'ottica, esiste un "*diritto amministrativo parlamentare*" che "*non forma parte del diritto*

---

<sup>758</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 60

<sup>759</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 59.

<sup>760</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 59.

<sup>761</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>762</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 65; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 48.

*parlamentare*”, in quanto interviene a disciplinare “*le questioni organizzative, lavoristiche e amministrative*” soggiacendo ai medesimi principi costituzionali che orientano l’attività dell’*Administración Pública*<sup>763</sup>. Siffatta distinzione attiene al contenuto oggettivo delle norme e prescinde dalla c.d. teoria formale, in quanto – ad esempio – l’*Estatuto del personal de las Cortes Generales*, pur essendo una fonte interna, non costituisce parte del diritto parlamentare<sup>764</sup>. Analogamente si può parlare di “atto parlamentare” e “diritto parlamentare” solo in riferimento a quello il cui contenuto attiene all’esercizio della funzione costituzionale tipica del Parlamento, per tale intendendosi quella estrinsecazione del potere dello Stato il cui esercizio è conferito in via principale alle Camere dalla Costituzione o che sono comunque esercizio di specifiche prerogative regolamentari a contenuto politico<sup>765</sup>. L’elemento caratterizzante dell’atto parlamentare in senso tecnico risiede nel fatto che “*no es única y exclusivamente un acto jurídico, puesto que excede del ámbito de lo jurídico para adentrarse también en la naturaleza política, y que consecuentemente deberá tener también un reflejo en su fines*”<sup>766</sup>. A prescindere dalla forma, perciò, la caratteristica qualificante dell’“atto parlamentare” è il suo fondamento *giuridico-politico*<sup>767</sup>, di derivazione costituzionale (o tutt’al più regolamentare), cosicché – a seconda dell’oggetto della deliberazione – un medesimo organo può adottare provvedimenti concettualmente diversi assoggettati o alle regole di sindacato proprie del diritto comune o a quelle speciali previste dal diritto parlamentare.

L’emancipazione del diritto amministrativo parlamentare dal diritto parlamentare si ripercuote si ripercuotono sulla distinzione tra atto parlamentare e atto amministrativo parlamentare, che non aveva motivo di esistere nel sistema previgente in ragione dell’estensione onnicomprensiva del “*règimen interior*”. La definizione di atto amministrativo è considerata infatti in una prospettiva prettamente giurisdizionale, nella

---

<sup>763</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 48.

<sup>764</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 48.

<sup>765</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, p. 71; M. FERNÀNDEZ GUTIÈRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 101.

<sup>766</sup> M. FERNÀNDEZ GUTIÈRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 100.

<sup>767</sup> M. FERNÀNDEZ GUTIÈRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 101.

misura in cui essa è strumentale ad individuare l'oggetto del sindacato giurisdizionale sull'operato del potere pubblico<sup>768</sup>.

Analogamente, ai fini della definizione di atto amministrativo-parlamentare, l'attività non mutua quindi i caratteri dell'organo procedente, considerato che la funzione amministrativa è posta dai regolamenti parlamentari sia in capo ad organi politici (specialmente i Presidenti e le *Mesas*), tecnico-dirigenziali (in particolare la Segreteria generale) o a composizione mista (es. la *Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros*, competente per le gare pubbliche bandite dal Parlamento)<sup>769</sup>. Anzi, l'esercizio della funzione amministrativa da parte di organi politici esige e comporta la necessità di "trasparenza assoluta e controllo molto stringente", a tutela del pluralismo e del "sistema di pesi e contrappesi" che informa anche le procedure di pura gestione<sup>770</sup>. La distinzione degli atti ha quindi un ascendente prettamente oggettivo: secondo la nota definizione invalsa nel dibattito spagnolo sin dagli anni '80 costituisce atto parlamentare qualunque "dichiarazione di volontà, giudizio, accertamento o programmazione realizzata dagli organi di ciascuna Camera in esercizio di una potestà costituzionale o regolamentare"<sup>771</sup>; viceversa, costituisce attività amministrativa del parlamento quella di "la gestione dei mezzi materiali e del personale necessario a svolgere con autonomia le funzioni parlamentari"<sup>772</sup>. La prima ha un inevitabile ascendente politico, la seconda si caratterizza per un'attuazione conforme a legalità obiettiva ed imparzialità.

Tanto la segreteria generale quanto gli organi politici, infatti, quando si occupano della gestione dei mezzi materiali e del personale vanno soggetti alla disciplina costituzionale in materia di esercizio dell'attività amministrativa. In particolare, anche la *Administración Parlamentaria* nel proprio ambito e per i propri fini "sirve con objetividad

---

<sup>768</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, p. 69.

<sup>769</sup> S. MARTÌ SÀNCHEZ, *La contratación en el Parlamento: autonomía, eficiencia y oportunidad*, pag. 637.

<sup>770</sup> S. MARTÌ SÀNCHEZ, *La contratación en el Parlamento: autonomía, eficiencia y oportunidad*, pag. 637.

<sup>771</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, p. 76. Dove per "esercizio della potestà regolamentare" s'intendono le funzioni con cui si esplica il pluralismo democratico e la proporzionalità rappresentativa (P. MAYOR MENÈNDEZ, *Artículo 72*, pag. 607) non rientrandovi l'espletamento delle funzioni amministrative previste dai regolamenti minori (N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, p. 76).

<sup>772</sup> F. SAINZ MORENO, *Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa*, p. 236.

*lo intereses generales*<sup>773</sup> (principio che ha come corollario l' "*estricto deber de imparcialidad*"<sup>774</sup>), in aderenza all'art. 103 CE. D'altronde – come notato in dottrina – si tratta di una prospettazione solo relativamente originale, in quanto per tradizionale consuetudine costituzionale il Presidente e la *Mesa* di ciascuna Camera sono tenuti ad esplicare le relative funzioni con terzietà ed equidistanza, che si impongono a maggior ragione a "*tutti coloro che appartengono ai ranghi del personale parlamentare*"<sup>775</sup>, in forza delle specifiche previsioni in tal senso contenuto nell'*Estatuto del Personal*<sup>776</sup>. La funzione amministrativa parlamentare è altresì soggetta al principio di legalità codificato dall'artt. 9, comma 1, in forza della clausola di apertura che ne estende l'applicazione a qualunque "*potere pubblico*", imponendo anche all'eventuale normativa speciale di fonte interna l'obbligo di perseguire "*la certezza giuridica, la responsabilità e l'arbitrio nell'esercizio delle funzioni*" (comma 3). Ciò esclude (o limita fortemente) il potenziale ruolo della consuetudine tra le fonti del diritto amministrativo parlamentare, in coerenza con la riserva di legge dell'art. 103 che prescrive l'obbligo di tipicità formale delle funzioni, sancendo "*l'illiceità dei provvedimenti amministrativi carenti di un fondamento legale ma anche delle competenze conferite in bianco, senza predeterminazione dei contenuti ad opera della legge o della potestà regolamentare*"<sup>777</sup>.

In questo contesto, quindi, la soggezione ai principi dell'ordinamento comune non esclude la configurabilità di una disciplina speciale del diritto amministrativo parlamentare, ma impone alle fonti interne (e alla conseguente attività esecutiva) precisi *standard* qualitativi analoghi a quelli applicati per la disciplina dell'*Administración Pública*, erodendo *in nuce* le peculiarità del regime giuridico che potevano giustificare la sottrazione ai canoni ordinari del sindacato giurisdizionale<sup>778</sup>. Ciò ha dato impulso ad una progressiva assimilazione della disciplina, dell'attività e dell'organizzazione dell'amministrazione parlamentare, che manifesta oggi un evidente "mimetismo" ai

---

<sup>773</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 323.

<sup>774</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 74.

<sup>775</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 323.

<sup>776</sup> Cfr. *Estatuto del Personal de las Cortes Generales*, art. 14, lett. c); art. 39, comma 1; art. 58 lett. c) e g); art. 60, comma 3; art. 62, comma e); art. 68, comma 4.

<sup>777</sup> M. SANCHEZ MORÒN, *Artículo 103*, p. 461.

<sup>778</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102, nota 22.

modelli del diritto amministrativo tradizionale, al punto che – con posizioni minoritarie ma indicative di una temperie – si è sostenuta l’opportunità che le Camere si determinino a “*compartir es estatuto jurídico de las Administraciones Públicas*”, discostandosene per i soli profili necessari ad assicurare le proprie peculiari necessità di funzionamento<sup>779</sup>. Agli albori dell’applicazione della costituzione del 1978, tuttavia, la normativa parlamentare difettava in gran parte dei requisiti prescritti dalla costituzione per l’operato dell’Amministrazione pubblica, inducendo una certa dottrina a sostenere che l’assenza di una cornice normativa settoriale interna implicava la soggezione delle Camere al “diritto comune, civile, mercantile e del lavoro”, con sottoposizione alle azioni giurisdizionali ordinarie assicurate al cittadino da ciascun ramo del diritto<sup>780</sup>.

Riepilogando, quindi, le espressioni “*acto parlamentario*” e “*acto del Parlamento*” non sono sinonimi. Nella categoria dell’atto parlamentare in senso tecnico non rientra infatti l’attività che il Parlamento esercita per soddisfare il proprio fabbisogno di beni, servizi e personale: tali provvedimenti non presentano una strutturale diversità contenutistica rispetto agli atti amministrativi, civili o lavoristici, come ricostruiti dalle teorie settoriali delle discipline di appartenenza<sup>781</sup>. Sottrarre siffatti provvedimenti alla loro natura di diritto comune avrebbe la sola conseguenza di ridurre gli strumenti di difesa dei destinatari rispetto alle situazioni giuridiche del tutto analoghe disciplinate in via ordinaria<sup>782</sup>, consentendo alle Camere di giovare del “*silenzio, oscurità ed ambiguità*” delle proprie norme interne per “*agire in un chiaroscuro nel quale spiccherebbero con molta più nitidezza i suoi diritti che i suoi doveri*”<sup>783</sup>. Perciò, quando il Parlamento definisce procedure amministrative equiparabili a quelle espletate dall’*Administracion Publica* (in senso soggettivo) non esercita una potestà legislativa, di controllo del governo o di nomine riservate e tale differenza non può non essere considerata nella graduazione

---

<sup>779</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administracion Parlamentaria*, p. 325; J. I. NAVARRO MÈNDEZ, *Reflexiones sobre la contribuciòn del Estatuto Bàsico del empleado pùblico a la modernizaciòn de la funciòn pùblica parlamentaria autonòmica*, p. 212.

<sup>780</sup> J. A. SANTAMARIA PASTOR, *Sobre la personalidad juridica de las Cortes Generales. Una aproximacion a los problemas de laa organizaciones estatales no administrativas*, p. 12.

<sup>781</sup> M. FERNÀNDEZ GUTIÈRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102.

<sup>782</sup> M. FERNÀNDEZ GUTIÈRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102.

<sup>783</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administracion Parlamentaria*, p. 323.

degli strumenti di tutela<sup>784</sup>. La provenienza “soggettivamente” parlamentare, perciò, non basta per assicurare ad un provvedimento la natura di “atto parlamentare”, dovendosi aver riguardo ad una serie di requisiti oggettivi che concernono i presupposti, il fine, la causa e i motivi<sup>785</sup>.

Questa distinzione tra l’attività parlamentare (o politica) e l’attività amministrativa sta alla base del diverso regime del sindacato giurisdizionale attivabile nei confronti degli atti del Parlamento, consentendo nel primo caso la sola tutela interna, nella seconda ipotesi la piena giurisdizionalizzazione avanti ad un plesso esterno<sup>786</sup>.

### 3.2.2. *L’estatuto del personal*

L’art. 72, comma 1, CE prevede che le Camere “*de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales*”, preponendo una fonte normativa speciale alla definizione del regime giuridico del personale del Parlamento, diversa e distinta anche dalla potestà regolamentare spettante a ciascuna Assemblea. La *ratio* della disposizione è stata variamente ricostruita sia in riferimento ai principi generali in materia di autonomia delle Camere<sup>787</sup>, sia in relazione all’esigenza pragmatica di assicurare ai dipendenti del Parlamento una disciplina attenta alle specificità del rapporto di lavoro, che presuppone requisiti di disponibilità, qualificazione, disciplina differenti rispetto ai regimi ordinari di una qualunque altra pubblica amministrazione<sup>788</sup>. Già anticipato, infatti, l’esercizio di un’autonomia normativa in materia di personale consentirebbe una radicale differenziazione delle fattispecie lavoristiche regolate, mediante l’adozione di un sistema speciale di reclutamento, retribuzione ed esercizio della potestà disciplinare<sup>789</sup>. A prescindere dai corollari dogmatici del principio di autonomia, tuttavia, la riserva di

---

<sup>784</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102.

<sup>785</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 99.

<sup>786</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 76.

<sup>787</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 325.

<sup>788</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 68.

<sup>789</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 68.

competenza a favore dell'*Estatuto* introduce un regime solo parzialmente eccezzuativo<sup>790</sup>.

L'articolo 72, tuttavia, non incardina esplicitamente la competenza all'approvazione dello Statuto e non ne proceduralizza l'iter deliberativo<sup>791</sup>. La Costituzione si limita ad imporre l'adozione "*de comùn acuerdo*" tra il *Congreso de los Diputados* e il *Senado*. Da un lato, il riferimento a "*las Càmaras*" lascerebbe intendere una competenza del *plenum*; al contempo, la previsione di un "comune accordo" esclude il ricorso al procedimento legislativo ordinario, nel quale le due assemblee non rivestono posizioni simmetriche, in quanto l'art. 90 CE accorda al Senato un mero potere di veto o emendamento che può essere superato dal voto del Congresso<sup>792</sup>. Nonostante il prevalente convincimento difforme della dottrina, la questione è stata risolta prevedendo una soluzione agile, consistente nell'approvazione da parte della *Mesa* del Congresso e della *Mesa* del Senato, riunite in sessione congiunta<sup>793</sup>, in forza delle competenze regolamentari spettanti ad entrambe per l'adozione di tutti i provvedimenti necessari al governo interno di ciascuna Camera<sup>794</sup>. La singolarità della procedura è evidente nella misura in cui finisce per conferire ad una atipica seduta congiunta degli apparati di gestione amministrativa, privi di legittimazione rappresentativa, un potere concretamente legislativo, in quanto l'*Estatuto del Personal* si colloca tra le norme primarie, esercitando una competenza riservata, sottratta alla potestà ordinaria. E ciò, peraltro, in assenza di una base giuridica di ordine costituzionale o quantomeno

---

<sup>790</sup> M. MORENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomìa de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la funciòn de direcciòn de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 646.

<sup>791</sup> P. GARCÌA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administraciòn parlamentaria*, p. 69; M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomìa de personal de las Cortes Generales*, pag. 85.

<sup>792</sup> C. AMADDEO – A. FIORENTINO – I. GRIFÒ – D. MARRELLO – G. SIGNORI – R. TERREO, *La Spagna*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, p. 262.

<sup>793</sup> P. GARCÌA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administraciòn parlamentaria*, p. 70.

<sup>794</sup> Al contempo, nell'ambito dei regolamenti parlamentari, l'art. 31.1.1. del Reglamento del Congreso de los Diputados, che affida alla Mesa (l'equivalente di un Consiglio di Presidenza) il compito di "*adoptar cuantas decisiones y medidas requiera la organizaciòn del trabajo y el règimen y gobierno interiores de la Camara*". Il successivo art. 60, dopo aver ribadito la prerogativa del Congresso di disporre di tutti i mezzi necessari all'esercizio delle funzioni, aggiunge che "*la relaciòn de puestos de trabajo y la determinaciòn de funciones correspondientes a cada uno de ellos se harà por la Mesa del Congreso*".

regolamentare, che unicamente potrebbe delegare ad altri organi parlamentari l'esercizio dell'attività del *plenum*, sempreché si tratti di organi rappresentativi che riflettano i rapporti di forza tra le forze politiche ivi rappresentante<sup>795</sup>. Secondo altri autori invece, la competenza della *Mesa* – nella doppia veste di organo amministrativo e politico – ben si attaglia al suo ruolo intermediario tra l'amministrazione parlamentare e gli organi politici titolari delle funzioni costituzionali<sup>796</sup>.

L'opzione prescelta dalle Camere ha tuttavia incontrato l'avallo del Tribunal Constitucional, che ha negato di poter sindacare in via di *amparo* un profilo di incompetenza che non trova base giuridica nei principi fondamentali previsti dagli artt. da 14 a 30 CE<sup>797</sup> e, al contempo, non ritiene che il medesimo atto possa essere oggetto di scrutinio di costituzionalità nelle forme riservate alla legge.

Inoltre, la dottrina ha da tempo inferito dalla *ratio* del principio di autonomia una serie di ulteriori differenze rispetto al procedimento legislativo ordinario, quali il monopolio dell'iniziativa ai soggetti appartenenti alla Camere (con esclusione dell'iniziativa governativa, popolare o ad opera delle comunità autonome), l'assenza dell'approvazione e promulgazione reale, la non necessità di pubblicazione nel *Boletín Oficial del Estado*<sup>798</sup>.

Il vigente *Estatuto del Personal* è previsto dalla delibera del 27 marzo 2006, adottato nel corso di una riunione congiunta tra la *Mesa del Congreso* e l'omologo organo del Senado, che ha sostituito il previgente *acuerdo* tra gli stessi del 26 junio 1989. Nonostante ogni versione dello statuto abbia perseguito l'obiettivo della completezza sistematica, mediante l'adozione di una normativa completa e integrale, i commentatori hanno messo in luce come la conformazione giuridica della funzione pubblica parlamentare abbia tradizionalmente patito una sudditanza ideologica rispetto al modello "predominante" del pubblico impiego nell'amministrazione statale e

---

<sup>795</sup> J. L. MARTÍNEZ LÒPEZ MUNIZ, *Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: reserva "legal" y Administración Parlamentaria*, p. 668.

<sup>796</sup> P. GARCÍA-ESCUADERO MÀRQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, p. 70

<sup>797</sup> T.C.E. sentencia n. 121/1997, de 1 de julio.

<sup>798</sup> *Contra* E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag.186.

territoriale<sup>799</sup>. Questo “*evidente condizionamento*”, tradottosi in una tacita emulazione delle riforme di diritto comune ha impedito l’emersione di un modello realmente alternativo di funzione pubblica parlamentare, benché abbia mantenuto le proprie numerose peculiarità<sup>800</sup>. Non si tratta di un vincolo giuridico, ma di un condizionamento materiale, legato alla coesistenza con un prototipo regolativo “così ingombrante” da rendere difficile l’emersione *ex novo* di un “*modello totalmente originale e assolutamente differenziato*” di funzione pubblica parlamentare<sup>801</sup>. Anzi, negli ultimi anni – è stato osservato – le Camere hanno mostrato uno scarso interesse a perpetuare una distinzione rispetto al regime lavoristico ordinario, adattando la disciplina interna alle riforme del pubblico impiego, cosicché la condizione giuridica dei dipendenti oggi “*non differisce più sostanzialmente dal regime generale dei funzionari dell’Administraciòn pùblica*” non solo per quanto riguarda i diritti dei lavoratori e gli strumenti di conciliazione con la vita familiare, ma lo Statuto ha finito financo per riconoscere la rappresentanza sindacale, la contrattazione collettiva, che era stato in un primo tempo escluso da una parte della dottrina<sup>802</sup>.

Dal punto di vista della teoria delle fonti, la natura giuridica dell’*Estatuto del Personal* è stata a lungo dibattuta, dato che – come si è anticipato – la sua forma non ne consente la riconduzione né agli atti legislativi né alla disciplina regolamentare interna di ciascuna Camera. La questione ha tuttavia trovato oggi stabile sistematizzazione<sup>803</sup>, anche in forza dell’intervento del *Tribunal Constitucional*. In primo luogo, ha precisato la

---

<sup>799</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 223.

<sup>800</sup> M. MORENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomìa de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la funciòn de direcciòn de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 646; X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 223.

<sup>801</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 220.

<sup>802</sup> M. MORENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomìa de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la funciòn de direcciòn de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 646.

<sup>803</sup> M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomìa de personal de las Cortes Generales*, pag. 85.

giurisprudenza, lo Statuto del Personale costituisce fonte primaria, circostanza che esclude la configurazione di un rapporto gerarchico con la legge ordinaria<sup>804</sup>.

Deporrebbe in tal senso la lettura dell'art. 72 in combinato disposto con gli artt. 23, comma 2, e 103, comma 3, *Constitución Española*, che introduce la riserva di legge in materia di pubblico impiego. Nell'ambito del segmento "*función pública parlamentaria*", a norma dell'art. 72, tale riserva è soddisfatta dall'*Estatuto*, che non è soggetto ad altre fonti interne diverse dalla Carta e possiede perciò il rango immediatamente *sub*-costituzionale caratteristico delle norme primarie con forza di legge<sup>805</sup>. Anzi, nell'ambito settoriale della disciplina dei rapporti di servizio con i dipendenti del Parlamento – ha sottolineato il *Tribunal* – la peculiarità dell'*Estatuto* è proprio quella di escludere qualunque altra norma giuridica (ivi compreso il regolamento parlamentare) dalla disciplina delle fattispecie per le quali le Camere ritengono di dotarsi di una disciplina speciale<sup>806</sup>, surrogando anche i principi di derivazione primaria. Ne consegue che il rapporto con la legge non può essere ricostruito una prospettiva gerarchica, ma solo in termini di competenza<sup>807</sup>. Solo l'equiparazione alla legge salvaguarda la coerenza del

---

<sup>804</sup> Tribunal Constitucional sentenza n. 139/1988; Tribunal Supremo sentenza 20 enero 1987, ar. 317; M. MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomía de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la función de dirección de la Administración parlamentaria*, pag. 646; R. MANZANA LAGUARDA, *La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, pag. 129; cf..

<sup>805</sup> Tribunal Constitucional sent. 8 julio 1988, n. 139. X. MUÑOZ I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 223; P. MAYOR MENÉNDEZ, *Artículo 72*, pag. 608.

<sup>806</sup> Tribunal Constitucional sent. 8 julio 1988, n. 139

<sup>807</sup> Tribunal Constitucional sent. 8 julio 1988, n. 139: "*Pues bien, sin necesidad de llevar a cabo un análisis agotador de todos y cada uno de los diversos argumentos que se han manejado, y podrían manejarse, en pro de cada una de las posiciones enfrentadas, baste con retener que la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del «Estatuto del Personal de las Cortes Generales», de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria -o acto normativo primario- que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.*"

sistema, senza comprimere le tutele dei singoli, radicando la competenza del *Tribunal* per lo scrutinio di costituzionalità; al contempo la riserva di competenza impedisce meccanismi abrogativi o integrativi ad opera della disciplina ordinaria, la cui compatibilità non sia stata oggetto di un'espressa valutazione da parte dei competenti organi parlamentari<sup>808</sup>. D'altronde, il fatto che l'art. 161 CE non menzioni espressamente l'*Estatuto* tra gli atti che possono essere oggetto della questione incidentale non osta, in quanto il relativo comma 1, lett. d), conferisce al *Tribunal Constitucional* la competenza a decidere sulle ulteriori materie attribuite dalla Costituzione o dalla legge e l'art. 27 della L.O.T.C. menziona tutti gli "*actos del Estado con fuerza de ley*"<sup>809</sup>. L'arresto è stato salutato con favore da una certa dottrina, in quanto assicura che la disciplina del lavoro parlamentare si sviluppi in coerenza con i principi applicati alla funzione pubblica – tra cui l'imparzialità e la riserva di legge, tradizionalmente estranei al diritto parlamentare – prevenendo peraltro il rischio che, ricorrendo alla fonte interna, potessero essere frapposti limiti surrettizi al sindacato dei provvedimenti di amministrazione<sup>810</sup>. Secondo altri è "scioccante" l'emersione di un potere formalmente legislativo, esercitato senza base giuridica da un organo atipico non rappresentativo (la riunione congiunta degli Uffici di Presidenza delle Camere) senza alcuna forma pubblicità<sup>811</sup>. Più ragionevole sarebbe stato – stando a questa seconda impostazione – qualificare l'E.P.C.G. come una norma di

---

<sup>808</sup> M. MÒRENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 86.

<sup>809</sup> Tribunal Constitucional, sent. 8 julio 1988, n. 139: "*Pero puede añadirse también, no obstante, que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los «actos del Estado con fuerza de Ley» [art. 27.2 b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales, obviándose de este modo la aparente «laguna» de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 27.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los Acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 LOTC.*"

<sup>810</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administración parlamentaria*, pag. 73.

<sup>811</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 49.

rango secondario in termini di “*regolamento indipendente che non può essere sottoposto ad alcuna legge, suscettibile di controllo da parte della giurisdizione del contenzioso amministrativo anche in riferimento al rispetto della Costituzione, come di regola avviene per i regolamenti amministrativi*”, in coerenza con l’art. 58 L.O.P.J. che prevede i ricorsi contro atti “*e disposizioni*” degli organi di governo del Congresso e del Senato<sup>812</sup>.

In linea di principio non si applica quindi l’*Estatuto básico del Empleado Público*<sup>813</sup>. In punto di potestà disciplinare nei confronti dei lavoratori, tuttavia, l’art. 68 del *Estatuto del Personal de las Cortes Generales* prevede l’applicazione – in aggiunta alle specifiche fattispecie previste dalla normativa interna – anche delle violazioni tipizzate “*con carattere generale per la funzione pubblica*”, ivi comprese tutte quelle codificate nell’E.B.E.P.<sup>814</sup> La disposizione addizionale quinta, inoltre, configura il procedimento disciplinare in armonia a quanto era stabilito per i funzionari dello Stato dal real decreto n. 33/1986 (*Reglamento del Règimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administraciòn*), avallando una complessa commistione normativa tra i regimi applicabili<sup>815</sup>.

Al contempo, l’*Estatuto* ha una natura peculiare che lo distingue dal regolamento parlamentare per vari ordini di ragioni. In primo luogo, la disciplina del personale costituisce oggetto di una potestà normativa necessariamente condivisa dalle due Camere, in forza del requisito costituzionale del “comune accordo” di cui all’art. 72. È stato inoltre considerato che la riserva di competenza del regolamento parlamentare si estende all’esclusiva regolazione degli aspetti interni dell’attività dell’istituzione (e, in quanto tali, non giustiziabili, se non eccezionalmente in via di *amparo constitucional*), rimanendo in capo all’ordinamento generale la disciplina di tutti i rapporti giuridici che dispiegano effetti verso soggetti esterni. Al contrario, del regolamento l’*Estatuto del Personal* risponde proprio all’esigenza di regolare i rapporti giuridici intercorrenti tra

---

<sup>812</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 49, nota 46.

<sup>813</sup> M. MORENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *Autonomìa de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la funciòn de direcciòn de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 646.

<sup>814</sup> L. DE LA PEÑA RODRÌGUEZ, *El règimen disciplinario del personal de las Cortes Generales*, pag. 661.

<sup>815</sup> L. DE LA PEÑA RODRÌGUEZ, *El règimen disciplinario del personal de las Cortes Generales*, pag. 661.

ciascuna Camera e soggetti ad essa esterni che pur, prestando attività di lavoro subordinato, non si immedesimano con l'istituzione e si relazionano con essa a titolo di terzi o controparti contrattuali<sup>816</sup>. Senza contare che il perimetro materiale di disciplina dell'Estatuto comprende anche la regolazione della selezione del personale, rivolta a tutti i consociati potenzialmente interessati ad accedere all'impiego presso le Cortes Generales<sup>817</sup>.

La separazione formale rispecchia la diversità di paradigma sostanziale: la disciplina del personale non può confluire nel regolamento parlamentare in quanto il diritto parlamentare ed il diritto amministrativo parlamentare operano secondo principi e canoni ermeneutici diversi. La previsione di un fonte *ad hoc*, implica la necessità di perimetrare in termini molto rigorosi la riserva di competenza per la disciplina degli aspetti concernenti il personale, escludendo che possano incidere sul rapporto di servizio dei dipendenti delle Cortes tanto la legge ordinaria quanto le fonti di autonomia regolamentare<sup>818</sup>. Come si avrà modo di sottolineare, infatti, l'esplicita connotazione in senso procedimentale dello Statuto del personale attraverso il riferimento al "*comune accordo*" delle Camere rafforza l'autonomia della disciplina riservata, che non può essere recata da un atto inidoneo a soddisfare il requisito formale. Solo l'espressa delega dello Statuto consente la rilevanza di disposizioni attuative recate da una fonte terza, quand'anche in riferimento ad atti amministrativi o regolamentari adottati in seno all'istituzione<sup>819</sup>. Ciò ha determinato il problema di tracciare la linea di confine con la potestà regolamentare in riferimento alla necessità di disciplinare l'apparato di gestione amministrativa e burocratica del personale, istituendo uffici ed organi deputati alla gestione dei dipendenti ed individuando le relative competenze, inducendo le Camere a scindere tale regolamentazione per farla confluire in delle fonti *ad hoc* adottate dalla

---

<sup>816</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag. 189; X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 216.

<sup>817</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, pag. 189.

<sup>818</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, pag. 182.

<sup>819</sup> E. MATIA PORTILLA, *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, pag. 182.

Mesa di ciascuna Camera (cfr. Resolucìon de la Mesa del Congreso de 4 septiembere 2007, *Normas de organizaciòn de la Secretaria General del Congreso de los Diputados*; Resolucìon de la Mesa del Senado de 4 septiembere 2007).

La dottrina si è interrogata sulla latitudine della riserva di cui all'art. 72, comma 1, CE. A differenza dell'intero diritto parlamentare in senso tecnico, l'*Estatuto del Personal* deve attenersi al rispetto della Costituzione (e, nel caso delle camere regionali, dello Statuto di autonomia), tanto nella parte che codifica i diritti fondamentali quanto con riferimento alle norme in materia di esercizio del potere amministrativo (art. 9, 23, 103). La giurisprudenza costituzionale, tuttavia, è parsa irrobustire i parametri di conformità costituzionale della disciplina del Parlamento, affermando che, nel caso di leggi ordinarie fissano standard concernenti il godimento dei diritti fondamentali – la fattispecie concerneva la presunta contraddizione tra quanto previsto dall'*Estatuto* e il disposto della *Ley Orgànica de Libertad Sindacal* (LOLS), attuativo dell'art. 28 CE<sup>820</sup> – l'*Estatuto* “cede” di fronte al maggior livello di tutela assicurato dalla fonte ordinaria<sup>821</sup>.

Una interpretazione restrittiva dell'art. 72 CE ha sottolineato che l'applicazione dell'art. 9, comma 3, CE imporrebbe al Parlamento di procedere soltanto ad una deroga puntuale del regime lavoristico ordinario dell'impiego pubblico, motivando singolarmente, contestualmente all'adozione dell'*Estatuto*, le ragioni obiettive che giustificano le singole eccezioni ivi introdotte<sup>822</sup>, cosicché “*l'autonomia e l'indipendenza delle camere nell'adozione delle norme interne che disciplinano i rapporti con il proprio personale è legittima solo nella misura in cui le funzioni esercitate giustificano un trattamento differenziato, rinviando per tutto il resto alla legislazione generale*”<sup>823</sup>. Sul punto, peraltro, non basterebbe una perifrasi retorica secondo cui la regolazione esterna contenuta in una legge amministrativa generale in materia di funzione pubblica statale o regionale risulterebbe genericamente “*incompatibile con l'attività parlamentare*”, ma

---

<sup>820</sup> Auto T.C. 219/1989, de 27 de abril.

<sup>821</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 216.

<sup>822</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 218.

<sup>823</sup> J. I. NAVARRO MÈNDEZ, *Reflexiones sobre la contribuciòn del Estatuto Bàsico del empleado pùblico a la modernizaciòn de la funciòn pùblica parlamentaria autonòmica*, p. 212.

richiederebbe solide ragioni strettamente legate all'esercizio delle funzioni costituzionali, escludendo che possano essere introdotte deroghe alla disciplina del pubblico impiego per mera discrezionalità politica degli organi di amministrazione delle Camere<sup>824</sup>. Il *Tribunal Constitucional* ha individuato nell'*Estatuto* lo strumento per assicurare una solidità sistematica al settore ed ha negato che la disparità di trattamento tra lavoratori di pubbliche amministrazioni diverse possa essere sindacabile in base all'art. 14 CE<sup>825</sup>.

La diversa configurazione del procedimento deliberativo dell' *Estatuto del Personal* consente di ricostruire il rapporto tra legge e fonte interna in una prospettiva formale. È stato infatti sostenuta la difficoltà di distinguere gli atti in relazione al principio di competenza in quanto sia lo Statuto del Personale che la legge risultano costituzionalmente attribuiti all'approvazione di ambedue le *Cortes Generales*. Sarebbe invece l'esistenza di un diverso procedimento deliberativo che – una volta introdotto un contenuto prescrittivo nello statuto del personale o alla legge – imporrebbe per ogni successiva riforma il rispetto del procedimento deliberativo necessario all'emendamento della legge o dello statuto medesimo.

Per quanto riguarda le assemblee parlamentari territoriali, il riconoscimento dell'autonomia amministrativa in materia di personale non trova espressa menzione nella Costituzione, cosicché l'esistenza di una potestà di autoregolamentazione è stata generalmente recepita in sede statutaria, benché permangano alcune eccezioni nelle quali le prerogative di disciplina del personale rimangono espresse a livello di regolamento parlamentare. In quest'ultima ipotesi il *Tribunal Constitucional* ha sottolineato che la mancata menzione nello Statuto della Comunità autonoma di una fonte locale deputata alla disciplina del personale del Parlamento locale non implica la negazione del principio di autonomia organizzativa e non impedisce che la relativa competenza possa essere allocata mediante il regolamento interno. Al contempo, tuttavia, una fonte istituita da una norma di rango primario non può avere a sua volta

---

<sup>824</sup> J. I. NAVARRO MÈNDEZ, *Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del empleado público a la modernización de la función pública parlamentaria autonómica*, p. 212.

<sup>825</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 219.

forza di legge e deve essere ricondotta tra i regolamenti secondari contro i quali può essere promossa impugnativa avanti alla giurisdizione del contenzioso amministrativo<sup>826</sup>.

È stato tuttavia sostenuto che non è assolutamente necessario che lo statuto di autonomia riconosca l'autonomia normativa del Parlamento territoriale affinché questa esista, in quanto "consustanziale" alla necessità di assicurare l'indipendente esercizio delle funzioni rappresentative<sup>827</sup>.

3.2.3. Controversie definitorie sull'amministrativa degli organi costituzionali. La natura degli apparati serventi degli organi costituzionali è stata a lungo controversa, chiamando in causa alcune delle questioni dogmatiche tradizionali del diritto amministrativo, che impegnarono la letteratura iberica per gran parte del XX secolo. Stando alle ricostruzioni consolidate è possibile operare una *summa divisio* tra quelle sistematizzazioni che propugnano una definizione materiale ed oggettiva dell'attività espletata, dalle ricostruzioni fondate su un criterio prettamente soggettivo.

La prima impostazione (c.d. *teoria objectiva* o *material*) ha ritenuto possibile qualificare le pubbliche amministrazioni in relazione ai caratteri oggettivi dell'attività espletata, proponendo tuttavia diversi paradigmi definitivi di "funzione amministrativa", variamente riferiti al perseguimento dell'interesse pubblico, all'unilateralità dell'atto, all'esecuzione obiettiva della legge<sup>828</sup>.

Bisogna retroagire alla letteratura della fine del XIX-inizio del XX secolo per rinvenire la prima qualificazione in senso funzionalista degli apparati di supporto delle Camere come "*administraciòn especifica para cada Camara*", benché istituzionalmente

---

<sup>826</sup> S.T.C. n. 183/2012, de 17 de octubre. La pronuncia lascia in sospeso il tema della riserva di competenza, limitandosi a sottolineare che "*no existiendo una reserva en el Estatuto de Autonomía de Canarias a favor del estatuto del personal del Parlamento no puede predicarse de las Normas de gobierno interior su carácter primario o directamente derivado del Estatuto de Autonomía, por lo que carecen de la condición de norma con fuerza y valor de ley y, por tanto, del carácter de acto con fuerza de ley.*", lasciando intendere che qualora il Parlamento rimarrebbe libero di procedere per legge alla disciplina del proprio personale.

<sup>827</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, 223.

<sup>828</sup> J. L. FERNÁNDEZ VALMAYOR, voce *Administraciòn Pùblica*, pag. 336

“distinta del Poder ejecutivo”<sup>829</sup>, discendente dalla difficoltà di applicare categorie concettuali diverse a funzioni pubbliche materialmente identiche, peraltro implicanti la necessità di assicurare a ciascuna istituzione costituzionale piena capacità di intessere relazioni giuridiche con i terzi. Quando le istituzioni costituzionali “concludono contratti strumentali, amministrano il proprio patrimonio o gestiscono il personale di supporto” compiono attività “che non costituiscono esercizio della funzione costituzionale specifica che le è stata attribuita dalla Costituzione”, agendo in tale veste come “soggetti all’ordinamento”, non come “creatori del diritto o garanti dello stesso”<sup>830</sup>. Nonostante la progressiva marginalizzazione di una simile impostazione sul piano della teoria generale del diritto amministrativo, l’ipotesi di qualificare in termini materialmente amministrativi gli atti adottati dall’apparato di supporto agli organi costituzionali sortì un rinnovato interesse nelle ricostruzioni degli anni ’80, conseguente alla necessità di garantire una tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive e patrimoniali coinvolte nell’attività dell’ente<sup>831</sup>. D’altronde, si è sostenuto, benché l’Amministrazione generale dello Stato sia indubbiamente il fenomeno più rilevante sia per dimensioni che per la mole di attività, la sua personificazione non osta all’esistenza di altre organizzazioni statali che esercitano le medesime funzioni e meritano identica qualificazione, onde evitare che le ambiguità definitorie si ripercuotano sull’effettività del diritto di accesso alla giustizia<sup>832</sup>.

La c.d. *teoria estatutaria* emerge invece nel dibattito spagnolo come reazione agli assiomi ottocenteschi che ricostruivano lo Stato come ente giuridico unitario, nell’ambito del quale l’amministrazione non poteva rivendicare una soggettività propria, ma rappresentava una mera estrinsecazione funzionale, qualificabile in via residuale come tutto ciò che non costituiva né giurisdizione né legislazione<sup>833</sup>. Si è sostenuto che il tentativo di definire l’amministrazione in termini obiettivi e materiali era destinato all’inevitabile fallimento nella misura in cui essa pretendeva di aggregare fenomeni assai

---

<sup>829</sup> A. POSADA, *Tratado de Derecho administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid, 1897, vol. I, pag. 415.

<sup>830</sup> R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, 26.

<sup>831</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 147.

<sup>832</sup> *Idem*, 147.

<sup>833</sup> J. L. FERNÁNDEZ VALMAYOR, voce *Administración Pública*, pag. 336.

diversi, anche e soprattutto in una prospettiva diacronica: *“le funzioni e attività realizzate dall’Amministrazione sono qualcosa di storicamente e contingentemente variabile, che dipende essenzialmente da un’istanza sociale, distinta in relazione alla prospettiva culturale di riferimento e differente anche in funzione del contesto socio-economico nel quale si esplica”*<sup>834</sup>. Le periodiche riforme dell’organizzazione, delle funzioni e dei poteri conferiscono all’amministrazione pubblica una natura cangiante, impedendo qualunque tentativo di derivare un criterio descrittivo universalmente valido, come dimostrato dalla proliferazione di indici definitivi concorrenti<sup>835</sup>. Le *“tecniche formali dell’amministrare”*, d’altra parte, variano in relazione alle circostanze, potendo alternativamente dispiegarsi secondo modelli autoritativi o canoni privatistici e ciò *“rende vano provare a isolarne uno come prototipico e definitorio”*<sup>836</sup>. La *ratio* che ha guidato il legislatore nella disciplina dell’azione amministrativa è quella normare in via speciale i poteri pubblici, affidando ad essi strumenti e potestà in proporzione all’efficienza degli stessi a perseguire uno specifico interesse collettivo: i modelli di regolazione sono settoriali e contingenti, mancando l’elemento statico unificante dell’attività giuridica espletata<sup>837</sup>, che consenta di identificare univocamente la parte pubblica nel rapporto giuridico-amministrativo.

In quest’ottica, l’unico elemento di continuità e stabilità nell’esercizio della funzione amministrativa è dato dalla soggettività della persona giuridica che la esercita, che non solo sopravvive alla natura transeunte dello statuto positivo, ma costituisce un fattore di unità nel carattere frammentario delle discipline settoriali. La personificazione dell’ *Administraciòn Pùblica* rappresenta *“il presupposto primario e la condicio sine qua non”* per la configurazione del rapporto giuridico-amministrativo intercorrente con gli altri soggetti dell’ordinamento: solo *“in quanto persona, soggetto di diritto, emana dichiarazioni di volontà, stipula contratti, è titolare di un patrimonio, è responsabile, è giustiziabile”*<sup>838</sup>. La personificazione costituisce l’elemento qualificante che differenzia

---

<sup>834</sup> E. GARCÌA DE ENTERRÌA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 56.

<sup>835</sup> Ciò fu evidente, secondo l’Autore, nell’esperienza delle nazionalizzazioni d’impresa invalse in Francia, che pose fine alla *“egemonica dottrina del diritto pubblico”* che sosteneva la necessaria applicazione egemonica del diritto amministrativo nella gestione dei servizi pubblici. E. GARCÌA DE ENTERRÌA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 56.

<sup>836</sup> E. GARCÌA DE ENTERRÌA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 56.

<sup>837</sup> D BLANQUER CRIADO, *Introduciòn al derecho administrativo*, Valencia, 2015, pag. 41.

<sup>838</sup> E. GARCÌA DE ENTERRÌA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 56.

l'amministrazione dagli altri poteri dello Stato, che mancano di una soggettività propria che consenta loro di divenire parte di una relazione giuridico-patrimoniale. Affermare che *Administración Pública* è solo quella cui l'ordinamento conferisce personalità giuridica pubblica nel conglomerato dei poteri statali, non implica che essa debba essere necessariamente unica. È infatti la stessa *Constitución* ad assegnare l'esercizio di funzioni amministrative alle comunità autonome, alle Province ed ai Municipi<sup>839</sup>; al contempo l'art. 3 della legge n. 30/1992 prevede che ciascuno dei relativi apparati amministrativi "*agisce per il perseguimento dei propri fini con personalità giuridica unica*"<sup>840</sup>; l'art. 2 della legge n. 40/2015 definisce "*Administraciones Públicas*" soltanto quelle dipendenti dalle comunità autonome e l'Amministrazione generale dello Stato. Esistono perciò una pluralità di *Administraciones Públicas*, ciascuna delle quali dotata di una personalità giuridica propria che le consente di essere centro di imputazione di "*doveri, obbligazioni e parte di una relazione giuridica*"<sup>841</sup>.

Ai sensi dell'ordinamento interno, infatti, in via positiva non emerge la configurabilità di "*una tanto trascendente personalità dello Stato*", quanto piuttosto "*la sola personalità propriamente giuridica di uno dei suoi elementi: la Administración Pública*"<sup>842</sup>. Una siffatta prospettazione si pone in aperto contrasto con la teoria generale del diritto pubblico. C'è una "*divisione radicale e profonda tra lo Stato e tutti gli altri soggetti interni*": lo Stato è il monopolio del potere politico, mentre le persone giuridiche di diritto interno controvertono le relative rivendicazioni giuridiche su un piano di parità<sup>843</sup>. Ciò implica che sia inconcepibile collocare lo Stato tra le persone giuridiche di diritto interno, ma la sua soggettività unitaria "*è settorialmente ammissibile soltanto nell'ambito del diritto internazionale in seno alla comunità degli Stati, per le relazioni giuridiche con altri Stati*"<sup>844</sup>.

---

<sup>839</sup> J. L. FERNÁNDEZ VALMAYOR, voce *Administración Pública*, pag. 337.

<sup>840</sup> Meno univoca è la legislazione locale, nell'ambito della quale taluni statuti locali conferiscono la personalità giuridica alla Comunità autonoma nel suo complesso, cfr. J. L. FERNÁNDEZ VALMAYOR, voce *Administración Pública*, pag. 337.

<sup>841</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 43.

<sup>842</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 57.

<sup>843</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>844</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 57.

Per questi motivi “anche se formano parte dello Stato, restano escluse dall’*Administración Pública* le organizzazioni proprie del potere legislativo (Senado e Parlamentos autonomicos) o del potere giudiziario (con i giudici, i tribunali e i loro organi di governo, il *Consejo General de Poder Judicial*)” nonché “il *Tribunal Constitucional* e la Corona, il *Defensor del Pueblo* e il *Tribunal de Cuentas* (con i rispettivi equivalenti nelle autonomie locali)”<sup>845</sup>.

Dopo un dibattito dottrinale che ha percorso quasi l’intero secolo successivo<sup>846</sup>, la letteratura spagnola ha trovato unanime accordo attorno alla *teoría estatutaria* dell’*Administración Pública*<sup>847</sup>, definita “*evidente, incontrovertible e radicata con solidi fundamenti teorici*”<sup>848</sup>. Il fatto di essere un’emanazione organizzativa dello Stato marca la differenza tra l’Amministrazione Pubblica ed i soggetti privati; al contempo la titolarità della personalità giuridica segna la distinzione con altri apparati pubblici dello Stato che, pur svolgendo attività funzionalmente analoghe a quelle tradizionalmente espletate dall’Amministrazione Pubblica, non vi appartengono<sup>849</sup>. Solo l’interpretazione del rapporto giuridico-amministrativo nei termini sopradescritti consente di configurare l’esercizio del potere amministrativo come un rapporto tra due centri di imputazione giuridica (il cittadino e l’Amministrazione) suscettibile di controllo attraverso le tecniche ordinarie del contenzioso processuale<sup>850</sup>. Siffatta impostazione dottrinale trovava piena conferma nella “*ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*”, che sottoponeva le sole amministrazioni in senso soggettivo al sindacato del giudice amministrativo.

Su queste basi, già prima dell’entrata in vigore della *Constitución Española*, il *Tribunal Supremo* aveva fermamente declinato la propria giurisdizione a conoscere i ricorsi contro gli atti del Parlamento con la nota sentenza della Sala Quinta del 14

---

<sup>845</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 42.

<sup>846</sup> D. BLANQUER CIRIADO, *Introducción al Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>847</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 56; D. BLANQUER CIRIADO, *Introducción al derecho administrativo*, pag. 42; J. L. FERNÁNDEZ VALMAYOR, voce *Administración Pública*, pag. 336; M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>848</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>849</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>850</sup> D. BLANQUER CIRIADO, *Introducción al derecho administrativo*, pag. 42.

novembre 1969, che dichiarò inammissibile il ricorso proposto da un consigliere del Congresso per l'annullamento di una sanzione disciplinare comminata dal Presidenza<sup>851</sup>. Dirimente fu l'assunto che tali apparati non costituivano autorità amministrative in senso proprio.

Venne in seguito proprio dall'autonomia normativa del Parlamento l'impulso ad una giurisdizionalizzazione delle procedure contenziose: l'articolo 35 del primo Statuto del personale delle Cortes approvato in vigore della costituzione del 1978<sup>852</sup> risolveva positivamente ogni questione tanto in ordine all'ammissibilità della tutela giurisdizionale dei dipendenti quanto al conseguente riparto di giurisdizione, demandando espressamente agli organi ordinariamente preposti al contenzioso amministrativo la decisione delle controversie aventi ad oggetto atti dell'ufficio di Presidenza delle Camere in materia di personale<sup>853</sup>. Tale impianto venne esplicitamente avallato dalla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 241/1984<sup>854</sup>, che applicava l'art. 35, comma 3, dello Statuto del personale delle Cortes, declinando la propria giurisdizione (in luogo di quella del giudice del contenzioso amministrativo), nell'ambito del procedimento di impugnazione del provvedimento con cui la presidenza dell'assemblea legislativa della regione di Castiglia e Leon aveva proceduto all'assegnazione ai dipendenti di taluni incarichi direttivi<sup>855</sup>.

L'esito del dibattito dottrinale sinteticamente richiamato nel primo paragrafo – che individua l'*Administración Pública del Estado* non come funzione materiale ma come persona giuridica istituita dalla legge – è oggi apparentemente trasposto e confermato nell'art. 1, comma 2, della legge n. 29/1998 (*ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*), secondo cui “*se entenderá a estos efectos por Administraciones públicas:*

---

<sup>851</sup> Cfr. F. GARRIDO FALLA, *La Administración parlamentaria*, pag. 98; F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 261; P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ – B. PENDAS GARCIA, Artículo 72.3, pag. 466.

<sup>852</sup> “Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta de 23 junio de 1983”.

<sup>853</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 262; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 49.

<sup>854</sup> Tribunal Constitucional de España, sent. 11 abril 1984, n. 241.

<sup>855</sup> L'applicazione dell'*Estatuto del Personal de las Cortes Generales* ad un'assemblea legislativa regionale deriva dalla clausola con cui le “*Normas Provisionales de Organización y Funcionamiento*” del singolo parlamento locale disponevano l'applicazione transitoria della disciplina prevista per i funzionari delle Cortes, fino all'approvazione di una fonte speciale.

a) *La Administración General del Estado*. b) *Las Administraciones de las Comunidades Autónomas*. c) *Las Entidades que integran la Administración local*. d) *Las Entidades de Derecho público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, las Comunidades Autónomas o las Entidades locales.*”; nell’art. 3, comma 4, della *ley de régimen jurídico del sector público* (ley 1 octubre 2015, n. 40), secondo cui “*cada una de las Administraciones Públicas del artículo 2 actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única*”.

Come si avrà modo di sottolineare, tuttavia, si è tradizionalmente sottolineato che la qualificazione dell’amministrazione pubblica in termini prettamente soggettivi non esclude che essa possa condividere parte del proprio statuto con altri apparati dello Stato, per ragioni di uguaglianza tra le posizioni giuridiche degli amministrati. Il *Tribunal Constitucional*, in particolare, ha assicurato ai principi costituzionali aventi ad oggetto l’attività dell’*Administración Pública* una *vis expansiva* capace di travalicarne i confini soggettivi.

Ciò non significa che l’ambito di applicazione del diritto amministrativo sia tuttavia confinato alle sole Amministrazioni Pubbliche in senso proprio, in considerazione del fatto che la disciplina amministrativa di interi settori è talvolta estesa agli uffici degli organi costituzionali per espressa disposizione o per previsione degli statuti delle singole istituzioni. In riferimento alle procedure contrattuali, ad esempio, la *disposición adicional cuadragésima cuarta* della *ley 8 noviembre 2017*, n. 9 (c.d. *ley de contratos de sector público*) – riprendendo quanto già similmente previsto dall’abrogato r.d. legislativo 14 noviembre 2011, n. 3 – prescrive alle *Cortes*, al *Consejo General del Poder Judicial*, al *Tribunal Constitucional* e alle altre istituzioni giudiziarie, alle assemblee legislative regionali di adeguare le proprie procedure di contrattazione alla disciplina prevista per l’amministrazione pubblica<sup>856</sup>. Al contempo la *ley 19/2013, de 9 de diciembre, de*

---

<sup>856</sup> *Ley n. 9/2017: “Disposición adicional cuadragésima cuarta Régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos. Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas. / Asimismo, los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer en su ámbito de contratación, del*

*transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* introduce standard comuni in materia obblighi di pubblicità dei pubblici uffici ed accesso ai documenti amministrativi, estendendone l'applicazione anche a *"La Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo"* (art. 2, comma 1, lett. f), di modo che *"El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley"* (disposizione addizionale ottava). In applicazione di questa disciplina ambedue le Camere si sono dotate di un portale online dedicato alla trasparenza dell'amministrazione interna, ove vengono pubblicati gli atti concernenti l'esercizio annuale del bilancio, i contratti e convenzioni, le informazioni concernente le gestioni economiche dei parlamentari e dei gruppi<sup>857</sup>. La *ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* prevede l'obbligo per le istituzioni menzionate di adeguare i propri procedimenti amministrativi ai "principi" contenuti nella legge, benché lasciando alla relativa normativa interna la

---

*recurso especial regulado en el Capítulo V del Título I del Libro I de esta Ley, respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en el artículo 45 de la presente Ley.*" La dottrina si è interrogata sul significato di "ajustarán" per comprendere quando sia effettivamente stringente l'obbligo di conformazione. Si è sottolineato che, stando al tenore letterale della norma, le Camere sono tenute al rispetto delle regole sulla contrattazione pubblica *"per tutto ciò che non sia incompatibile con la loro autonomia costituzionalmente garantita"*, tuttavia non è chiaro l'organo e la fonte competenti a dettare le eccezioni al regime ordinario. Nell'interpretazione invalsa nella prassi interna, spetta alla Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros *"conformare qualunque procedimiento de contratación independientemente del valor"*, sgravando la Mesa di ogni questione formale, materiale o di opportunità in materia di contrattazione (cfr. S. MARTÌ SÀNCHEZ, *La contratación en el Parlamento: autonomía, eficiencia y oportunidad*, pag. 637).

<sup>857</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 72.

disciplina di dettaglio dei singoli procedimenti amministrativi<sup>858</sup>, lasciando incerta e problematica l'individuazione delle norme concretamente applicabili<sup>859</sup>.

L'*Estatuto básico de Empleado Público* (real decreto legislativo 30 de octubre 2015, n. 5) stabilisce invece che le norme da esso previste si applicano al "*personal funcionario*" del Parlamento e degli altri organi costituzionali esclusivamente quando ciò sia previsto dalle relative discipline settoriali (art. 4, comma 1, lett. a e b), in ossequio alla riserva di competenza prevista dall'art. 72 CE a favore dello Statuto del personale delle Cortes. È stato tuttavia obiettato che il tenore letterale della norma – in combinato disposto con la tipizzazione delle categorie di dipendenti pubblici prevista dal relativo art. 8, che distingue il *personal funcionario* dal *personal laboral* e dal *personal eventual* – parrebbe escludere dal perimetro di applicazione del *Estatuto* esclusivamente al c.d. *personal funcionario*<sup>860</sup>. Rimarrebbe così impregiudicato l'obbligo per il Parlamento di conformare alla relativa disciplina il regime giuridico del *personal laboral*, mentre in materia di *personal eventual* e del *personal directivo* la potestà di autoregolamentazione non subirebbe significative ripercussioni in ragione degli scarsi accenni previsti dal *Estatuto básico de Empleado Público*<sup>861</sup>.

Ai fini dell'amministrazione patrimoniale dei beni appartenenti alla Cortes, si applica in quanto compatibile la *ley organica del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (n. 33/2003)<sup>862</sup>.

In apparente contrasto con l'impianto categoriale tradizionale, la giurisprudenza sembra aver acquisito una crescente sensibilità in ordine alla necessità di definire in

---

<sup>858</sup> Ley 39/2015, quinta disposizione addizionale: "*La actuación administrativa de los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, se regirá por lo previsto en su normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley*".

<sup>859</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 52.

<sup>860</sup> R. MANZANA LAGUARDA, *La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, pag. 125.

<sup>861</sup> R. MANZANA LAGUARDA, *La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22, pag. 126.

<sup>862</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 271.

termini oggettivi il riparto di giurisdizione, predeterminando gli atti sottoposti al giudizio di legittimità, ha indotto il *Tribunal Supremo* ad avallare una definizione oggettiva dell'attività svolta nell'ambito di *“una organizaciòn calificable indiscutibilmente como una Administraciòn”*<sup>863</sup>, benché *“configurada, estructurada y articulada jurìdicamente para posibilitar el ejercicio autònomo e independiente de las funciones constitucionales”*<sup>864</sup>. In quest'ottica, la qualificazione dell'organizzazione di supporto degli organi costituzionali in termini amministrativi non implica la riconduzione dei relativi all'Amministrazione pubblica, tradizionalmente intesa come soggetto giuridico dipendente dal Governo, ma consente dispiegare analoghi livelli di tutela di fronte alla consonanza delle funzioni e dei moduli procedimentali, perseguita dalle stesse istituzioni costituzionali attraverso l'estensione della normativa comune prevista dalle fonti di autonomia<sup>865</sup>. Sul piano positivo, l'obbligo di una qualificazione in termini oggettivi dell'attività amministrativa discenderebbe dal combinato disposto degli artt. 106 *Constituciòn Espanola* e degli artt. 1 e 25 della LICA<sup>866</sup>, secondo cui l'effettività della tutela giurisdizionale passa per l'adozione di una concezione di *“Administraciòn objectivada”*, in relazione al procedimento (*“expediente”*) amministrativo e al contenuto obiettivo del provvedimento impugnato<sup>867</sup>. In controtendenza rispetto all'insegnamento tradizionale, quindi, la garanzia costituzionale del ricorso alla giurisdizione amministrativa ha forzato il dibattito giuridico spagnolo ad accettare il *“concepto de funciòn administrativa”*<sup>868</sup>. Come sarà approfondito nel paragrafo seguente la menzione nell'art. 1.3 della *ley reguladora de la Jurisdicciòn Contencioso-administrativa* degli *“atti e disposizioni (in materia di personale, amministrazione e gestione patrimoniale) soggetti al diritto pubblico”* (anziché al diritto amministrativo) persegue l'intento di *“riconvertire la giurisdizione del contenzioso amministrativo ad una giurisdizione ordinaria o generale per la cognizione degli affari giuridici pubblici [...] non attribuiti ad altra giurisdizione”*, per evitare che le ambiguità definitorie del diritto sostanziale possano ripercuotersi sulla *“garanzia della tutela*

---

<sup>863</sup> AA. VV., *El Parlamento ante los tribunales*, pag. 661.

<sup>864</sup> AA. VV., *El Parlamento ante los tribunales*, pag. 662.

<sup>865</sup> AA. VV., *El Parlamento ante los tribunales*, pag. 662.

<sup>866</sup> AA. VV., *El Parlamento ante los tribunales*, pag. 662.

<sup>867</sup> S.T.S., *Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Secciòn Septima*, 6 junio 2005.

<sup>868</sup> A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 463.

*generale dei diritti dei cittadini nelle loro relazioni giuridiche con il potere pubblico*<sup>869</sup>. L'evoluzione normativa consente al diritto ("*strettamente*"<sup>870</sup>) processuale di superare e prescindere dalle categorie dogmatiche del diritto sostanziale, cosicché "*il giudice amministrativo viene in tal modo ad essere identificato giudice comune o di diritto comune dell'attività amministrativa oggettivamente considerata*"<sup>871</sup>.

L'art. 24, d'altronde, non prevede il diritto di accesso alla giustizia nei confronti dell'amministrazione pubblica, ma fa riferimento ai "legittimi interessi", meritevoli di tutela a fronte di qualunque manifestazione del potere pubblico<sup>872</sup>.

Dall'assimilazione dei procedimenti (o dei provvedimenti) la giurisprudenza ha progressivamente inferito delle conseguenze sul piano della disciplina sostanziale dell'attività. In quest'ottica, contrariamente a quanto sostenuto da una certa letteratura, l'applicazione di taluni principi generali che orientano il rapporto giuridico del cittadino con l'esercizio del potere prescinde dalla necessità di un richiamo tassativo della disciplina comune ad opera degli atti normativi di autonomia, trovando fondamento nella necessità di riconoscere un parallelismo tra le posizioni giuridiche vantate dal cittadino a fronte funzioni obiettivamente amministrative esercitate secondo moduli procedurali identici. Così è avvenuto, ad esempio, in riferimento alla responsabilità patrimoniale degli organi parlamentari per i danni causati dall'esercizio illegittimo dell'attività amministrativa<sup>873</sup> o per la configurazione del diritto di accesso agli atti da parte degli interessati nel procedimento<sup>874</sup>.

In quest'ottica la giurisprudenza ha formulato una pluralità di criteri discretivi per individuare gli atti di esercizio delle funzioni "genuinamente costituzionali" dagli atti di natura "materialmente amministrativa", sulla scorta dell'assunto per cui "*la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno, que es el contenido esencial de la institución parlamentaria, es muy diferente a las actuaciones de gestión de personal,*

---

<sup>869</sup> S. GONZÀLES-VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 119.

<sup>870</sup> S. GONZÀLES-VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 119.

<sup>871</sup> A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 463.

<sup>872</sup> R. PARADA VÀZQUEZ, *Derecho Administrativo*, 26.

<sup>873</sup> S.T.S., Sala Tercera de lo Contencioso Administrativo, Sección Sexta de 16 noviembre 2000.

<sup>874</sup> Tribunal Supremo, Sala Tercera, Sección Sèptima, sentencia de 6 junio 2008.

*administraciòn y gestiòn patrimonial dirigidas a ofrecer a esa instituciòn el soporte organizativo de medios personales y materiales para el desempeño de su principal funciòn. Como tambièn debe decirse que no hay razones para que esa actividad materialmente administrativa tenga unos mecanismos de control de legalidad diferentes a los establecidos para los entes que formalmente constituyen las Administraciones pùblicas*<sup>875</sup>. Ciò vale indistintamente l'esercizio di potestà materialmente amministrative "soggette al diritto pubblico" da parte di qualunque istituzione costituzionale, ivi compresi "Congreso de los diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Asambleas Legislativas de las Comunidades Autònomas, instituciones autonòmicas anàlogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los òrganos de Gobierno de los Juzgados y Tribunales"<sup>876</sup>.

#### 4. IMPUGNABILITÀ DEGLI ATTI

##### 4.1. Lineamenti generali

A differenza di quanto tradizionalmente avvenuto nel dibattito italiano, le sfumature sostanziali intrinseche al diritto parlamentare hanno costituito il discrimine per graduare i diversi regimi di sindacato in relazione alla distinzione già richiamata tra *actos parlamentarios* – relativi all'esercizio delle attribuzioni costituzionali dell'organo rappresentativo – e provvedimenti adottati dagli organi delle *Cortes* nell'esercizio di un'attività materialmente amministrativa, avente ad oggetto la gestione dei mezzi materiali e del personale necessari per svolgere l'attività parlamentare<sup>877</sup>. Come si avrà modo di approfondire, peraltro, un simile criterio di riparto non si è tradotto in una dicotomia tra opposti estremi, offrendo strumenti di tutela differenziati – ma non assenti – in proporzione alla diversa "*rilevanza costituzionale*" delle fattispecie considerate<sup>878</sup>.

---

<sup>875</sup> *Tribunal Supremo, Sala Tercera, Secciòn Sèptima*, sentenza de 7 marzo de 2012.

<sup>876</sup> R. PARADA VÀZQUEZ, *Derecho Administrativo*, 27.

<sup>877</sup> F. SAINZ MORENO, *Actos parlamentarios y jurisdiccion contencioso-administrativa*, pag. 236; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 76.

<sup>878</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 59.

Com'è noto, fino all'entrata in vigore della Costituzione la giurisdizione amministrativa aveva declinato la propria potestà decisoria sulle controversie aventi ad oggetto un atto di provenienza parlamentare, interpretando l'art. 1 LJCA secondo un criterio prettamente soggettivo<sup>879</sup>.

A seguito della transizione democratica, la dottrina espresse sin da subito le preoccupazioni legate all'inadeguatezza dell'ordinamento processuale vigente che, a livello positivo, ometteva di radicare la competenza della giurisdizione a conoscere i ricorsi relativi ai diritti dei funzionari delle Cortes o comunque per la definizione delle vertenze insorte tra le Camere e le *“persone o entità che hanno con esse relazioni contrattuali o rapporti giuridici di altra indole”*<sup>880</sup>. Si denunciò, quindi, che nonostante la formale enunciazione dell'art. 24 CE, la legislazione ordinaria di attuazione (il riferimento è all'art. 42 della L.O.T.C. e all'art. 1 L.J.C.A.) finiva per consacrare *“la pericolosa presunzione che gli atti di amministrazione e gestione delle Cortes o delle assemblee legislative delle comunità autonome non fossero ricorribili in via contenzioso-amministrativa”*<sup>881</sup>. Simili posizioni sono indice del crescente consenso attorno all'assunto che *“l'autonomia parlamentare non risulta compromessa dalla devoluzione degli atti e risoluzioni tipicamente amministrativi a controlli giurisdizionali esterni alle Camere”*, in quanto *“si tratta di un controllo limitato ad assicurare il rispetto del principio di legalità, che tutela tanto i funzionari parlamentari quanto qualunque altro amministrato, senza interferire con l'indipendenza giuridico-politica delle assemblee rappresentative”*<sup>882</sup>. A maggior ragione competono ai giudici comuni le vertenze aventi ad oggetto le rivendicazioni *“delle stesse Camere, degli offerenti o delle controparti”* nell'ambito dei contratti per l'esecuzione di opere o l'acquisto di beni e servizi, in quanto ai tribunali non compete valutare l'opportunità degli atti gestori ma la conformità alla disciplina di legge cui si conformano tutte le commesse pubbliche<sup>883</sup>.

---

<sup>879</sup> ATS, sala quinta, 14 novembre de 1969, citata da B. PENDÀS GARCIA, voce *Administracion Parlamentaria*, p. 326.

<sup>880</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoria de los actos parlamentarios*, p. 84. E. GARCÌA DE ENTERRÌA – T.R. FERNÀNDEZ RODRÌGUEZ, *Curso de Derecho administrativo*, 1981, p. 508.

<sup>881</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoria de los actos parlamentarios*, p. 84.

<sup>882</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 70.

<sup>883</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 75.

Le posizioni più intransigenti sostennero che la scrupolosa attuazione dei principi costituzionali in materia di accesso alla giustizia avrebbe imposto di prescindere dalla configurabilità di una categoria dogmatica di provvedimenti politici, produttivi di effetti giuridici ma non qualificabili come attività amministrativa. L'esistenza di un sindacato giurisdizionale effettivo risponde a un'esigenza costituzionale che prescinde dalla dogmatizzazione invalsa nell'ordinamento previgente ed impone ai tribunali di conoscere senza eccezioni tutte le questioni giuridiche la cui soluzione possa essere resa secondo diritto<sup>884</sup>. La natura politica ed insindacabile della decisione di merito non osta allo scrutinio di legittimità dell'atto nella misura in cui la legge prescrive la procedimentalizzazione della decisione, la cui violazione non implica la giurisdizionalizzazione del conflitto politico<sup>885</sup>. Se infatti è politico il merito della decisione, non è egualmente politica la scelta del procedimento deliberativo, quando questo sia prescritto dalla legge<sup>886</sup>.

Per altro verso, era invalso anche nella tradizione del diritto parlamentare spagnolo il dogma classico, secondo cui il sindacato dell'atto parlamentare (in senso stretto) poteva ammettersi limitatamente alle procedure di ricorso previste avanti ad un foro interno<sup>887</sup>. L'attività interna alle istituzioni parlamentari si "*muove in una dimensione prettamente politica, nell'esercizio di funzioni ampiamente discrezionali*", il cui controllo è assicurato "*dai mezzi di comunicazione, dall'opinione pubblica e dalle forze di minoranza*"<sup>888</sup>. Il giudizio su un atto politico, non poteva prescindere dal riesame delle ragioni poste a fondamento del provvedimento, cosicché qualunque controllo esterno sarebbe inevitabilmente sconfinato in un giudizio "di opportunità", compiuto da istituzioni prive di legittimità democratica, sovvertendo le valutazioni della dell'organo titolare della sovranità<sup>889</sup>.

A livello positivo, tuttavia la "*ley de 27 de diciembre de 1956 reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa*" perimetrava il sindacato del giudice

---

<sup>884</sup> F. SAINZ MORENO, *Actos parlamentarios y jurisdiccion contencioso-administrativa*, pag. 254.

<sup>885</sup> F. SAINZ MORENO, *Actos parlamentarios y jurisdiccion contencioso-administrativa*, pag. 244.

<sup>886</sup> F. SAINZ MORENO, *Actos parlamentarios y jurisdiccion contencioso-administrativa*, pag. 244.

<sup>887</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 76.

<sup>888</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 76.

<sup>889</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 76.

amministrativo in termini prettamente soggettivi, garantendo una perfetta omogeneità tra la definizione sostanziale di *Administración Pública* come persona giuridica, l'ambito applicativo del *Derecho Administrativo* e l'estensione del regime giudiziale.

Dopo un “*periodo di iniziale confusione generalizzata*” sul regime di sindacato dell'atto parlamentare<sup>890</sup> conseguente all'assenza di una disposizione costituzionale in merito, fu proprio un atto di autoregolamentazione interna (il primo *Estatuto del Personal de las Cortes Generales*) che – dopo aver dato atto nel preambolo dell'autonomia istituzionale delle Camere e della assoluta singolarità del regime giuridico di coloro che lavorano per essere – positivizzò il principio secondo cui “*contra los acuerdos de las mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabra recurso contencioso-administrativo, de conformidad con la normativa reguladora de dicha jurisdicción*” (art. 49, comma 3)<sup>891</sup>.

L'assunto fu successivamente ripreso dall'art. 58 della *ley orgànica* n. 6/1985 (*Ley Orgànica del Poder Judicial*), che istituiva una giurisdizione in grado unico avanti alla *Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo* per tutte le controversie promosse contro le Cortes in materia di rapporti di lavoro e atti amministrativi. Sul fronte locale, invece, l'art. 153 CE attribuisce alla *jurisdicción contencioso-administrativa* il controllo dell'attività amministrativa degli organi politici delle comunità autonome<sup>892</sup>.

La dottrina ha tratteggiato un bilancio positivo degli esiti concreti della giurisdizionalizzazione del contenzioso amministrativo con le Camere, sottolineando l'attenzione del Tribunal Supremo a non invadere l'attività politica rimessa alla dialettica tra maggioranza ed opposizione<sup>893</sup>. Al contempo, la sottoposizione degli apparati

---

<sup>890</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 326.

<sup>891</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 48.

<sup>892</sup> Art. 153 CE: “*El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá:*

*a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150.*

*c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias.*

*d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario.”*

<sup>893</sup> I. TORRES MURO, *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 8.

amministrativi delle Camere ad un sindacato giurisdizionale esterno ha contribuito all'evoluzione della relativa normativa in senso maggiormente conforme ai i principi costituzionali che presiedono allo svolgimento dell'attività amministrativa. Ne è indice l'evoluzione delle fonti interne in coerenza al principio di legalità formale, implicante una marginalizzazione della consuetudine e, in definitiva, l'adozione di modelli organizzativi e procedurali frequentemente riproductivi della disciplina che regola in via generale il funzionamento dell'Administracion Publica<sup>894</sup>. L'esistenza di un sindacato che investe sia le norme poste in essere in esercizio delle prerogative di cui all'art. 72, sia gli atti esecutivi adottati dagli apparati amministrativi *"concorre a definire meglio i contorni [dell'autonomia, n.d.a.] secondo una corretta e moderna visione dei rapporti fra poteri dello Stato di diritto"*<sup>895</sup>.

A prescindere dalla *vexata questio* sulla personalità giuridica degli organi costituzionali, la legittimazione passiva prevista dall'art. 1.3 della *Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* implica il riconoscimento in capo agli stessi della capacità processuale necessaria a comparire ed esercitare i poteri e le iniziative processuali senza ricorrere ad alcuna formula di intermediazione rappresentativa che sottragga all'organo convenuto l'indipendenza e l'autonomia nella gestione della posizione processuale<sup>896</sup>.

In riferimento agli atti dell'amministrazione locale, il *Tribunal Supremo* ha adottato un'interpretazione dichiaratamente orientata alla massima garanzia del principio di tutela dei diritti, riconducendo all'attività concretamente amministrativa delle assemblee legislative autonome tutti gli atti *"ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas"*<sup>897</sup>. Ne deriva un criterio residuale, secondo cui tutto ciò che non è esercizio della funzione legislativa è amministrazione<sup>898</sup>. Il tono tranciante della sentenza sembra negare, in riferimento agli atti delle assemblee parlamentari regionali, l'esistenza di una categoria intermedia, in parziale contraddizione con la quasi coeva sentenza pronunciata nei confronti del Governo basco, secondo cui il carattere politico

---

<sup>894</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administracion Parlamentaria*, p. 322.

<sup>895</sup> A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 449.

<sup>896</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 380.

<sup>897</sup> Auto del Tribunal Supremo, Sala 4°, 18 febrero 1987, ar. 3210.

<sup>898</sup> F. SAINZ MORENO, *Actos parlamentarios y jurisdiccion contencioso-administrativa*, pag. 244.

dell'organo implica l'esercizio di funzioni ed attività di relazione con altri organi dello Stato che nulla hanno a che vedere con l'attività esterna dell'amministrazione pubblica (nel caso di specie il giudizio verteva sull'inesatta risposta ad un'interpellanza della Camera locale)<sup>899</sup>.

Per ragioni di autonomia, la difesa tecnica in giudizio, a differenza di quanto avviene per l'amministrazione pubblica, è assicurata dal corpo dei *letrados* e non all'avvocatura dello Stato (artt. 7 EPCG, art. 447 LOPJ)<sup>900</sup>.

Il sindacato esterno fu inizialmente escluso, invece, per i provvedimenti che non erano atti di amministrazione. Il regime degli atti parlamentari in senso tecnico andava infatti considerato in aderenza al "*classico principio di immunità degli interna corporis acta*", secondo cui "*il controllo giurisdizionale comprende esclusivamente quelli che afferiscono a relazioni esterne dell'organo o si concretizzano nella redazione di norme oggettive e generali suscettibili di essere oggetto del controllo di costituzionalità*"<sup>901</sup>. Progressivamente tuttavia il *Tribunal Constitucional* ha avallato una concezione "forte" del principio di legalità nel diritto parlamentare, che ha condotto ad una progressiva espansione del proprio sindacato sull'osservanza dei regolamenti parlamentari nell'ambito dell'attività politica<sup>902</sup>. Ciò è avvenuto non soltanto attraverso l'integrazione di parametri regolamentari nel sindacato di legittimità costituzionale sul procedimento legislativo<sup>903</sup>, ma soprattutto mediante un ruolo più penetrante del *recurso de amparo constitucional*.

#### **4.2. La Jurisdicción Contencioso-Administrativa.**

Muovendo dalla necessità di assicurare la coesione del sistema nel suo complesso, il legislatore ordinario ha esplorato le possibilità derivanti da una nuova concezione delle assemblee legislative, sottoposte – come ogni organo dello Stato – al diritto<sup>904</sup>.

---

<sup>899</sup> Tribunal Supremo, sala 5°, sentencia 9 junio 1987, ar. 4018.

<sup>900</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administracion Parlamentaria*, p. 326.

<sup>901</sup> Auto T.C. N., 183/1984; Auto T.C. N. 147/1982. Sintetizzate da F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 77.

<sup>902</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 77.

<sup>903</sup> STC 89/1984

<sup>904</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo giurisdizionale de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 7.

Prevede l'art. 1.3 della *Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa* (ley 13 luglio 1998, n. 29, c.d. L.J.C.A.) che “*los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán [...] de las pretensiones que se deduzcan en relación con [...] los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo*” e “*los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial*”.

Così facendo la *ley* n. 29/1998 qualifica la giurisdizione amministrativa come il plesso generale per la cognizione delle posizioni giuridiche discendenti dal diritto pubblico che non siano espressamente attribuite ad altra giurisdizione<sup>905</sup>, perimetrando l'accesso alla giustizia attraverso categorie giuridiche strettamente processuali, che prescindono dalle rigidità definitorie del diritto amministrativo sostanziale e consentono di evitare le potenziali lacune nella tutela generale dei diritti dei cittadini nelle molteplici ipotesi di relazione con il potere pubblico<sup>906</sup>.

La norma recepisce con una formula generale un approdo giurisprudenziale già consolidato e oggetto di specifiche disposizioni nella disciplina settoriale dei singoli organi costituzionali<sup>907</sup>.

In ambito pretorio, infatti, a seguito dell'entrata in vigore della costituzione del 1978 si era consolidata la categoria degli atti materialmente amministrativi, la cui natura – prescindendo dalla riconducibilità dell'istituzione nell'ambito *dell'Administracion*

---

<sup>905</sup> S. GONZÀLES-VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 119.

<sup>906</sup> S. GONZÀLES -VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Cizur Menor, 2018, pag. 119.

<sup>907</sup> S. GONZÀLES -VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Cizur Menor, 2018, pag. 119.

*Publica* – andava vagliata alla luce la cui portata in dell’oggetto, della normativa applicata e degli effetti<sup>908</sup>.

L’art. 58 della *Ley Organica del Poder Judicial* affida alla *sala de lo contencioso-administrativo* del *Tribunal Supremo* la competenza a giudicare in unico grado i ricorsi promossi contro atti e disposizioni delle istituzioni costituzioni dello Stato, tra cui anche il *Congreso de los Diputados*, del *Tribunal Constitucional*, del *Tribunal de Cuentas*, del *Defensor del Pueblo* e del *Consejo General del Poder Judicial*.

La medesima disposizione è ripresa dalla *Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa* (art. 12, comma 1, lett. c<sup>909</sup>), che attribuisce invece ai *Tribunales Superiores de Justicia* la giurisdizione in unico grado sugli atti delle assemblee legislative delle autonomie (art. 10, comma 1, lett. c<sup>910</sup>). Il riferimento letterale agli atti “soggetti al diritto pubblico” ben si presta alla sintesi dei parametri di legittimità dell’atto parlamentare, che trova nelle fonti speciali di diritto parlamentare una disciplina speciale rispetto al diritto dell’amministrazione pubblica<sup>911</sup>.

Nell’ambito di tale competenza il giudice amministrativo può sindacare non soltanto l’atto impugnato, ma la normativa interna del Parlamento, accertando incidentalmente l’illegittimità di pieno diritto delle disposizioni aventi rango subordinato alla legge<sup>912</sup>.

---

<sup>908</sup> Sul punto Tribunal Supremo, sentencia 10 febrero 1995, riassunta da S. GONZÀLES-VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Cizur Menor, 2018, pag. 120.

<sup>909</sup> Art. 12, comma 1, lett. c), della *Ley organica n. 29/1998 “Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo”*.

<sup>910</sup> Art. 10, comma 1, lett. c), della *Ley organica n. 29/1998: “Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial”*.

<sup>911</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 28.

<sup>912</sup> S. GONZÀLES -VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 120; l’autore fa riferimento alla S.T.S. 15 octubre 2003, con la quale il Tribunal accertava la “nullità” di una circolare del Segretario Generale delle Cortes in materia di ferie e permessi.

Dal punto di vista dottrinale è ormai consolidata la distinzione tra funzioni giuridiche specificamente proprie degli organi costituzionali e attività strumentali di supporto all'esercizio delle funzioni costituzionali, che non costituiscono prerogative esclusive delle istituzioni supreme dello Stato, ma sono svolte secondo canoni comuni dalle amministrazioni pubbliche. Le funzioni proprie degli organi costituzionali, pur non potendosi escludere la qualificazione dell'attività come materialmente amministrativa, non trovano base giuridica nel diritto amministrativo e non possono essere assoggettati agli ordinari canoni di legittimità.

Diverso è il caso delle attività ancillari concernenti la gestione del personale ed i rapporti patrimoniali intercorrenti tra l'organo ed i terzi.

Nella letteratura giuridica spagnola è invalso il concetto di “*attività materialmente amministrativa degli organi costituzionali*”, senonché – una volta acclarata la necessità di una simile categorizzazione al fine di contraddistinguere un segmento funzionale dell'attività degli organi costituzionali per estendere i rimedi tradizionalmente previsti nei confronti dell'amministrazione pubblica – rimane non chiara l'esatta perimetrazione oggettiva degli atti materialmente amministrativi suscettibili di impugnazione. Sono indubbiamente riconducibili a detta categorie le procedure in materia di rapporti di lavoro e contratti<sup>913</sup>, così come l'attività svolta per la gestione del patrimonio, in considerazione del fatto che i beni a servizio delle Cortes appartengono al *Patrimonio general del Estado* e sono sottoposti alla *Ley organica del Patrimonio de las Administraciones Públicas* (n. 33/2003)<sup>914</sup>. Il discrimine non è però necessariamente agevole. Il *Tribunal Supremo*, ad esempio, ha affermato la propria giurisdizione a conoscere la legittimità dell'attività di controllo sul bilancio dispiegata dagli organi interni di un'assemblea regionale nei confronti dei gruppi parlamentari<sup>915</sup>. Ciò sull'assunto che – non trattandosi di funzione espressamente costituzionalizzata – il provvedimento che ingiunge la reintegrazione dell'erario parlamentare non può essere sussunto tra gli atti parlamentari gravabili in via

---

<sup>913</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 268.

<sup>914</sup> F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 271.

<sup>915</sup> S.T.S. 10 febrero 1998, citata da S. GONZÁLES -VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 119

esclusiva mediante il *recurso de amparo* e va invece ricondotto alla potestà residuale della *jurisdicción contencioso-administrativa*, in quanto previsto e disciplinato dal diritto pubblico a norma del relativo art. 1, comma 3<sup>916</sup>.

Passando in rassegna la giurisprudenza recente, emerge così che il *Tribunal Supremo* ha ammesso il ricorso presentato da alcuni deputati cessati dall'incarico per il pagamento delle indennità ad essi spettanti<sup>917</sup>, mentre non spetta alla giurisdizione amministrativa conoscere della legittimità delle decisioni in ordine alla decadenza dei deputati dall'incarico, rimanendo a tal proposito fruibile lo strumento del *recurso de amparo*, che offre tutela in via residuale alle lesioni dei diritti di fonte costituzionale che non possano essere altrimenti azionati attraverso le vie ordinarie<sup>918</sup>.

Una prima questione concerne la necessità di chiarire quali fattispecie provvedimentali siano concretamente sottoposte al controllo giudiziale. Il tenore letterale della norma, infatti, estendendo l'ambito di cognizione della giurisdizione amministrativa agli "atti e disposizioni" soggetti al diritto pubblico (anziché in generale alla *actuación*, condotta, riferita all'amministrazione pubblica) parrebbe differenziare espressamente l'oggetto della tutela. La discrepanza rileva in particolare in riferimento alla censura delle condotte omissive<sup>919</sup>, tuttavia la prevalentemente letteratura ha negato che l'art. 24 CE consenta la costituzione di zone immuni al controllo giurisdizionale, specie in riferimento all'attività puramente strumentale e amministrativa, senza alcuna strumentalità evidente all'autonomia degli organi costituzionali nell'ambito delle proprie potestà primarie<sup>920</sup>. Ed infatti, il *Tribunal Constitucional* ha affermato l'esigenza di un controllo "egualmente pervasivo" su tutte le manifestazioni dell'attività amministrativa, tanto in riferimento agli atti amministrativi espressi quanto in riferimento all'inerzia e alle conseguenze giuridiche discendenti dalle omissioni e dai silenzi

---

<sup>916</sup> S. GONZÀLES -VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 120.

<sup>917</sup> S.T.S.J., 28 de febrero.

<sup>918</sup> Tribunal Consitucional, sentencia 28 febrero 1984, n. 28, in [www.tribunalconstitucional.es](http://www.tribunalconstitucional.es).

<sup>919</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 381.

<sup>920</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 381.

dell'amministrazione<sup>921</sup>. Ne consegue che sotto il profilo quantitativo, la tipologia delle condotte sottoposte controllo della giurisdizione amministrativa nei confronti dell'attività materialmente amministrativa degli organi costituzionali non si discosta sensibilmente da quanto avviene per l' *Administración Pública* ai sensi dell'art. 106 CE, ben potendo includere anche i comportamenti omissivi<sup>922</sup>.

In quest'ottica, il riferimento alle "disposizioni" estende il controllo giurisdizionale alla legittimità delle deliberazioni a contenuto normativo, in quanto aventi portata generale<sup>923</sup>. Considerato che il carattere primario del regolamento parlamentare implica il dispiegamento degli ordinari strumenti preposti al giudizio di costituzionalità, il riferimento alle potestà del giudice sull'esercizio della potestà normativa di rango subordinato. La completezza dell'apparato di guarentigie, infatti, non può essere pregiudicato dall'esistenza della riserva di competenza fissata dall'art. 72 Cost, benché la ricognizione ed il controllo di legalità del diritto di parlamentare si scontrino con la strutturale frammentarietà delle fonti interne, difficilmente ordinabile secondo rigidi criteri di competenza e gerarchia<sup>924</sup>.

#### **4.2. Recurso de amparo constitucional.**

Contro tutti gli atti non legislativi del Parlamento, ivi compresi gli atti esercizio di discrezionalità politica può essere promosso il c.d. *recurso de amparo*. Si tratta di uno strumento originale del diritto spagnolo finalizzato ad implementare la tutela dei diritti fondamentali quando questi siano lesi da provvedimenti sui quali non si esplica la giurisdizione del giudice comune, quand'anche riferita ad atti degli stessi organi costituzionali<sup>925</sup>. L'istituto non pertiene strettamente al tema dell'accesso alla giustizia

---

<sup>921</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 30.

<sup>922</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 381.

<sup>923</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 381.

<sup>924</sup> P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 382.

<sup>925</sup> Per questo, si è sostenuto che il *recurso de amparo* attesta una certa sfiducia del legislatore costituzionale verso la capacità del potere giudiziario di assicurare la garanzia dei diritti fondamentali (cfr. M. CARLÒN RUIZ, voce *Recurso de amparo constitucional*, p. 2065).

comune nei confronti dell'*Administración parlamentaria*, ma merita una sintetica menzione in quanto specchio di un preciso approccio ideologico al tema della separazione dei poteri e – come si avrà modo di precisare – alla definizione di *interna corporis ad acta*.

Prevede infatti l'art. 53, comma 3, CE che "*cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección 1.ª del Capítulo Segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30*". Il riferimento è espressamente ripreso dall'art. 161, comma 1, lett. b) CE che ribadisce la giurisdizione in unico grado del Tribunal Constitucional, affidando alla legge i casi e le forme di ricorso. La disposizione è attuata, per quanto specificamente concerne gli atti parlamentari non autonomamente giustiziabili, dall'art. 42 della *ley organica* n. 2/1979 (c.d. *Ley Organica del Tribunal Constitucional*) che "*las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*".

Dal punto di vista soggettivo, la legittimazione attiva – che l'art. 53 CE conferisce a qualunque cittadino ne abbia interesse – è stata estesa dall'art. 46 della L.O.T.C. prevedendo una legittimazione del *Defensor del Pueblo*, in forza della sua speciale funzione costituzionale di garante dei diritti fondamentali (art. 54 CE) e del *Ministerio Fiscal*<sup>926</sup>. Nel caso speciale di gravame degli atti parlamentari in via diretta previsto dall'art. 42 L.O.T.C. la legittimazione di tali organi ha natura generale, prescindendo dalla partecipazione al processo di merito (art. 46, comma 1, lett. a) L.O.T.C.).

Dal punto di vista dei presupposti oggettivi, non qualunque trasgressione del diritto costituzionale può essere fatta valere mediante il *recurso de amparo* avanti al *Tribunal Constitucional*, in quanto il ricorrente può dedurre solo la violazione dei diritti e

---

<sup>926</sup> M. CARLÒN RUIZ, voce *Recurso de amparo constitucional*, p. 2066.

libertà fondamentali previsti dal capitolo secondo, sezione prima della *Constitucìon* (art. 15-29; tra cui il diritto alla vita e all'integrità fisica, la libertà di pensiero e di espressione, la libertà religiosa, il diritto all'onore e all'intimità familiare, la libertà personale, l'invulnerabilità del domicilio, il diritto alla tutela giurisdizionale), dall'art. 14 (principio di uguaglianza) o il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare consentita dall'art. 30<sup>927</sup>. Oggetto dell'*amparo constitucional* possono essere le disposizioni, atti giuridici o comportamenti materiali "in via di fatto" del potere pubblico statale o territoriale<sup>928</sup> (art. 41 L.O.T.C.), trasgressive dei diritti costituzionali menzionati dall'art. 53 CE. Si tratta tuttavia di uno strumento d'azione in via residuale, che subentra nei casi in cui l'ordinamento non consente di adire previamente il giudice ordinario o comunque a seguito del pronunciamento di questo<sup>929</sup>.

In un primo momento parve che il Tribunal Constitucional intendesse limitare l'impatto del *recurso de amparo* sul controllo dell'attività parlamentare, confermando l'esistenza di una categoria di atti qualificabili come "*interna corporis*" sottratti alla giurisdizione<sup>930</sup>. In particolare, la Corte ritenne inizialmente di distinguere tra gli atti delle Camere produttivi di effetti nei confronti di soggetti terzi e provvedimenti destinati ad esplicare effetti esclusivamente nei confronti dei componenti di ciascuna Camera per le prerogative esercitabili nel corso dei lavori parlamentari<sup>931</sup>. In quest'ultimo caso, infatti, l'esigenza di assicurare l'indipendenza prevale sull'interesse al controllo di legittimità,

---

<sup>927</sup> M. CARLÒN RUIZ, voce *Recurso de amparo constitucional*, p. 2065.

<sup>928</sup> M. CARLÒN RUIZ, voce *Recurso de amparo constitucional*, p. 2065.

<sup>929</sup> M. CARLÒN RUIZ, voce *Recurso de amparo constitucional*, p. 2064.

<sup>930</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo giurisdizionale de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 8; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 78. Cfr. S.T.C. 81/1983, de 10 de octubre; S.T.C. 156/1986, de 9 de diciembre

<sup>931</sup> Auto del Tribunal Constitucional 183/1984, de 21 de marzo: "*La norma impugnada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.*"

limitando la giurisdizione *de amparo* agli atti che “*si riferiscono alle relazioni esterne dell’organo*”<sup>932</sup>, eccedendo l’ambito dell’attività interistituzionale delle Camere<sup>933</sup>. Nessun limite poteva investire invece la sindacabilità degli atti che indicano la condizione giuridica di soggetti terzi o che, comunque, sortissero una “*rilevanza giuridica esterna*”, producendo effetti che esorbitano da ambito strettamente legato al funzionamento interno delle Assemblee<sup>934</sup>.

Solo a cavallo degli anni '90 la giurisprudenza riconobbe che “*anche all’interno del Parlamento i diritti fondamentali possono essere vulnerati, soprattutto con provvedimenti della maggioranza in danno delle prerogative delle minoranze*”<sup>935</sup>. Con la nota sentenza n. 118/1988 il Giudice delle leggi riformava il proprio precedente convincimento, affermando che “*la giurisprudenza in materia di interna corporis è applicabile nella misura in cui non sussista una vulnerazione dei diritti e delle libertà fondamentali, impedendo al Tribunale costituzionale soltanto la conoscenza di tutto ciò che non si traduca in una violazione degli stessi*”, cosicché “*un atto parlamentare che incide un diritto o una libertà suscettibile di amparo costituzionale trascende la sfera insindacabile propria degli interna corporis acta*”, riespandendo l’esercizio del potere giurisdizionale, benché in via esclusivamente limitata all’accertamento della “*virtuale lesione*” delle disposizioni menzionate dall’art. 53 CE e non di un qualunque profilo di illegittimità motivato in relazione al diritto parlamentare o ad altre disposizioni sovraordinate<sup>936</sup>. Tra i principi fondamentali suscettibili di essere lesi dai provvedimenti interni delle Camere vi è senza dubbio il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza alle funzioni ed incarichi

---

<sup>932</sup> Auto del Tribunal Constitucional 183/1984, de 21 de marzo.

<sup>933</sup> Auto del Tribunal Constitucional 706/1986, de 17 de septiembre.

<sup>934</sup> STC 90/1985, de 22 de julio de 1985: “*En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la C.E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad.*”.

<sup>935</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo giurisdizionale de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 8.

<sup>936</sup> S.T.C. 118/1988, de 20 de junio.

pubblici, secondo i requisiti previsti dalla legge (art. 23 CE): eccezionalmente, nell'ambito delle relazioni politiche, l'esercizio del mandato parlamentare può essere "inciso e coartato" tanto dall'azione di un altro potere dello Stato, quanto dall'operato di un organo interno alle Camere<sup>937</sup>. Le disposizioni normative interne concorrono a definire lo *ius in officium* del parlamentare, cioè l'insieme di prerogative e poteri che costituiscono le sue attribuzioni funzionali (anche se ciò non significa che abbiano tutte la medesima natura attuativa dell'art. 23, dovendosi distinguere le sole facoltà "che pertengono al nucleo essenziale della funzione rappresentativa parlamentare"<sup>938</sup>).

L'art. 23, comma 2, CE – che l'art. 53 codifica tra le norme suscettibili di *amparo* – implica ed incorpora il diritto, una volta eletto, di partecipare all'attività dell'organo, esercitando il mandato senza illegittime interferenze pregiudizievoli delle "condizioni di uguaglianza" garantite dal relativo comma 2<sup>939</sup>. Su questo presupposto l'interpretazione resa dal *Tribunal constitucional* ha considerevolmente esteso la tutela accessibile contro il provvedimento parlamentare, senza valore di legge, avallando un'interpretazione molto invasiva dell'attività delle Camere e dell'interpretazione del diritto interno nella sua dimensione più intrinsecamente politica ed attinente all'esercizio delle funzioni supreme. Il riferimento è alla nota sentenza n. 44/1996<sup>940</sup>. Era stato infatti tradizionalmente negato che potesse promuoversi *recurso de amparo* contro una disposizione del regolamento parlamentare approvato a norma dell'art. 72 Cost., in ragione del rango normativo primario di questo nel sistema delle fonti. Al contempo, tuttavia, le norme e decisioni integrative, attuative ed interpretative del regolamento parlamentare rimangono ad esso rigorosamente subordinate, in quanto solo la procedura assembleare prevista dall'art. 72 CE garantisce il pluralismo politico e

---

<sup>937</sup> Auto T.C. N. 215/2000

<sup>938</sup> Auto T.C. N. 215/2000

<sup>939</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 9.

<sup>940</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de 13 febrero 1995, n. 44. L'unico deputato del Parlamento Catalano iscritto al gruppo misto presentava *recurso de amparo constitucional* contro un regolamento interpretativo dell'ufficio di presidenza, secondo cui - qualora detto gruppo fosse stato integralmente composto da deputati fuoriusciti dai partiti con i quali erano stati eletti - esso non poteva godere delle prerogative che il regolamento riservava in via generale ai gruppi. L'esclusione del gruppo misto (di cui egli era l'unico componente) da una serie di limitazioni all'esercizio delle prerogative riservate agli altri gruppi

l'esternazione della volontà rappresentativa. Ciò implica che qualunque deliberazione di altri organi parlamentari che si ponga in contrasto con il disposto del regolamento parlamentare, non solo è giuridicamente illecita nella prospettiva gerarchica del diritto parlamentare, ma trasgredisce al contempo anche l'art. 23, comma 2, CE, nella parte in cui *"reconoce a los representantes políticos al derecho de acceder y permanecer en su cargo en condiciones de igualdad con arreglo a lo dispuesto en las leyes"* che – nell'ambito dell'attività delle Cortes Generales – si traduce nel *"derecho a un ejercicio igual de sus funciones dentro de la legalidad parlamentaria"* nel rispetto della *"reserva constitucional o estatutaria del Reglamento"*<sup>941</sup>. L'ordine gerarchico che informa anche il diritto parlamentare non solo impedisce di conferire rilevanza giuridica a qualsivoglia consuetudine persistente, ma non può disciplinare l'espletamento del mandato rappresentativo, che è sottoposto a riserva di legge a norma dell'art. 23 CE<sup>942</sup>. In definitiva *"tutte quelle disposizioni parlamentari che (...), anziché integrare o interpretare il regolamento, manifestamente innovino o contraddicano i suoi contenuti, determinano non soltanto una violazione della riserva di regolamento, ma anche un violazione del citato diritto fondamentale"*<sup>943</sup>, che l'art. 53 CE considera tra gli articoli suscettibili di *amparo constitucional*.

Il mancato rispetto del regolamento parlamentare da parte di un organo interno alle assemblee rappresentative, quindi, trasgredisce al contempo l'art. 72 CE nella parte in cui prevede che qualunque modifica allo stesso competa in via esclusiva all'assemblea a maggioranza assoluta dei propri membri, a tutela delle minoranze e del pluralismo politico<sup>944</sup>. Poiché siffatto precetto costituzionale è direttamente attuativo della riserva di legge e del diritto di eguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche codificati dall'art. 23 CE, il vizio può essere oggetto di censura attraverso lo strumento del *recurso de amparo*, non essendo previsto un sindacato giurisdizionale esterno sulle prerogative spettanti ai singoli membri nei lavori delle assemblee parlamentari<sup>945</sup>. Inoltre, il libero

---

<sup>941</sup> STC 44/1995, sub 3

<sup>942</sup> STC 44/1995, sub 3

<sup>943</sup> STC 44/1995, sub 3

<sup>944</sup> P. MAYOR MENÉNDEZ, *Artículo 72*, pag. 607.

<sup>945</sup> M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57.

esercizio del mandato rappresentativo di cui all'art. 23 CE trova la sua concreta misura nelle prerogative codificate dal regolamento parlamentare (o dalla legge), che riempie di contenuto il principio costituzionale<sup>946</sup>. La violazione dello "statuto giuridico dell'incarico" previsto in sede regolamentare è perciò, al contempo, una violazione dell'art. 23 CE, suscettibile di *amparo*<sup>947</sup>. Tutelare lo *ius in officium* dei parlamentari significa infatti garantire il diritto dei cittadini a partecipare agli incarichi pubblici mediante propri rappresentanti<sup>948</sup>. Quand'anche in riferimento all'attività politica, quindi, la categoria degli *interna corporis ad acta* deve considerarsi superata alla luce della necessità di assicurare la tutela delle minoranze e il pieno esercizio del mandato da parte di ogni membro dell'assemblea<sup>949</sup>. Siffatta interpretazione ha determinato la trasformazione del *Tribunal Constitucional* "in un giudice del mero contenzioso regolamentare"<sup>950</sup> (quantomeno quando afferente prerogative del mandato), temperando l'iniziale premessa secondo cui le fonti interne non potevano costituire parametro di sindacato degli atti interni<sup>951</sup>.

Su queste basi l'attività interna ha dato luogo a numerose occasioni di contenzioso teso a controllare l'attività di organi del Parlamento fuori dal procedimento legislativo, fondate anche su un "debolissima relazione con i valori e le libertà costituzionali"<sup>952</sup>, giudicando sindacabile, ad esempio, il rigetto di una richiesta d'informazioni promossa dal singolo deputato al governo regionale<sup>953</sup>, la decisione della *Mesa* di un parlamento

---

<sup>946</sup> SENTENCIA 161/1988, de 20 de septiembre

<sup>947</sup> SENTENCIA 161/1988, de 20 de septiembre

<sup>948</sup> SENTENCIA 1/2015, de 19 de enero

<sup>949</sup> SENTENCIA 1/2015, de 19 de enero

<sup>950</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 42.

<sup>951</sup> Sentencia 119/1990 e sentencia 214/1990.

<sup>952</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 42.

<sup>953</sup> SENTENCIA 161/1988, de 20 de septiembre: "El derecho fundamental del art. 23.2 de la Constitución, a cuyo contenido esencial nos hemos anteriormente referido, es un derecho de configuración legal, como de forma inequívoca expresa el último inciso del precepto y, en su consecuencia, compete a la Ley, comprensiva según se deja dicho, de los Reglamentos parlamentarios, el ordenar los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones públicos. Una vez creados por las normas legales tales derechos y facultades, estos quedan integrados en el status propio de cada cargo con la consecuencia de que podrán sus titulares, al amparo del art. 23.2 de la Constitución, defender ante los órganos judiciales -y en último extremo ante este Tribunal- el *ius in officium* que consideren ilegítimamente contraído o ignorado por actos del poder público, incluidos los provenientes del propio órgano en el que se

regionale avente ad oggetto lo scioglimento di un gruppo parlamentare<sup>954</sup>, la sanzione disciplinare di un deputato<sup>955</sup> o la sua decadenza<sup>956</sup>, i provvedimenti del Presidente o della *Mesa* concernenti le questioni da sottoporre al voto dell'assemblea o l'ammissibilità delle proposte di iniziativa popolare<sup>957</sup>, l'istanza di audizione di soggetti esterni<sup>958</sup>.

Sebbene il Tribunal limiti le proprie potestà decisorie affermando che l'*amparo constitucional* non incide la possibilità di ciascuna Camera di interpretare il proprio regolamento, investendo esclusivamente la "*manifesta innovazione o contraddizione*" dello stesso, la letteratura ha sottolineato come, in definitiva, spetti proprio alla Corte giudicante attribuire un significato al diritto regolamentare per distinguere la violazione manifesta da un'ermeneutica legittima. In quest'ottica, non solo il Parlamento vede largamente compromesso il monopolio interpretativo delle proprie fonti – quand'anche disciplinanti i profili più politicamente sensibili e tradizionalmente riservati dell'attività assembleare – ma, si è scritto, attraverso lo strumento processuale del *recurso de amparo* la Costituzione finisce per trasformare "*la giurisprudenza del Tribunal Constitucional in fonte del diritto parlamentare*"<sup>959</sup>, idonea a sradicare ed adeguare tutte le previsioni normative e consuetudinarie divergenti non solo dai principi della Carta, ma anche dai dettami del regolamento<sup>960</sup>.

Da una lettura siffatta trapela anche una singolare concezione delle forme di autonomia normativa delle Camere previste dall'art. 72 CE. La riserva di regolamento, infatti, viene ad assumere una duplice *ratio*: da un lato tutela indubbiamente l'autonomia dell'istituzione, accordando ad essa la potestà normativa esclusiva sulla propria attività interna; dall'altro – analogamente alla riserva di legge ordinaria – protegge i destinatari delle norme in quanto, alla luce del combinato disposto degli artt. 23 e 72, la riserva di

---

*integren los titulares del cargo, con la especialidad de que si el órgano es parlamentario la defensa del derecho deberá promoverse directamente ante esta jurisdicción constitucional en aplicación de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC."*

<sup>954</sup> STC 141/2007, de 18 de junio de 2007

<sup>955</sup> STC 136/1989, de 19 de julio

<sup>956</sup> SENTENCIA 28/1984, de 28 de febrero

<sup>957</sup> I. TORRES MURO, *Il controllo giurisdizionale de los actos parlamentarios. La experiencia española*, p. 9.

<sup>958</sup> SENTENCIA 1/2015, de 19 de enero

<sup>959</sup> M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 62.

<sup>960</sup> Idem.

regolamento limita la discrezionalità del Parlamento nell'individuazione degli strumenti normativi che concorrono a formare l'ordinamento interno, sancendo che consuetudini o atti regolamentari subordinati non hanno il rango sufficiente per menomare le condizioni di esercizio del mandato. Tale assunto ha limitato fortemente la rilevanza del diritto consuetudinario nel diritto parlamentare, nella misura in cui la Costituzione travolge tutto l'apparato di diritto consuetudinario che non risulti perfettamente allineato ai principi di ordine costituzionale o regolamentare positivo<sup>961</sup>.

La rottura di un approccio assiologico fondato sulla categorizzazione degli *interna corporis* ha sottratto intere parti del diritto parlamentare ai tradizionali canoni dell'interpretazione politica e dell'integrazione con la fonte consuetudinaria, implementandone gli standard di prevedibilità e certezza, benché con un diverso gradiente a seconda se riferito alle fattispecie di diritto amministrativo o disciplinanti l'attività politica. Ne è conseguito un rinnovato ed *"imponente" interesse dottrinale, confortato dai nuovi spazi dell'ermeneutica tecnica e dal crescente contributo giurisprudenziale, "che si va consolidando a poco a poco dopo un inizio precario che evidenziava l'assenza di una tradizione sul controllo giudiziario del Parlamento"*<sup>962</sup>.

che interpretano o integrano il regolamento generale senza modificare o infrangerne le disposizioni, devono intendersi *"incorporate nel regolamento parlamentare e produttive dei medesimi effetti"*<sup>963</sup>. L'eventuale questione di legittimità costituzionale articolata contro il regolamento parlamentare non può infatti prescindere dalla sua concreta attuazione ed interpretazione, come formalizzata dagli organi interni nei propri atti d'indirizzo (ad es. art. 32 RGCG), quand'anche essa non abbia rango legislativo<sup>964</sup>.

## IL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

---

<sup>961</sup> M. ARAGÒN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 62. F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 47.

<sup>962</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>963</sup> P. MAYOR MENÉNDEZ, *Artículo 72*, pag. 608.

<sup>964</sup> P. MAYOR MENÉNDEZ, *Artículo 72*, pag. 608.

L'art. 165 CE prevede che il funzionamento del *Tribunal constitucional* sia regolato per legge. È quindi l'art. 2 della legislazione di attuazione (cfr. Ley Orgànica del Tribunal Constitucional, n. 2/1979) ad assicurare all'organo una autonomia normativa, amministrativa e di bilancio, prevedendo *"la facultà di adottare regolamenti in materia di funzionamento e organizzazione, nonché riguardo al regime del personale e ai servizi"*<sup>965</sup>.

Prevede l'art. 99 della Ley Orgànica del Tribunal Constitucional che *"las resoluciones de Secretario General en materia de personal seràn recurribles enalzada ante el Presidente del Tribunal, cuya decisòn agotarà la via administrativa. Esta decisòn serà susceptible de ulterior recurso contencioso administrativo"* (art. 99, comma, della ley n. 2/1979). Si tratta di un rimedio amministrativo interno che – come chiarisce il testo della norma – non pregiudica in alcun modo la successiva azione in via giudiziaria. La configurazione del ricorso gerarchico si pone in armonia con l'art. 25 del *Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional*<sup>966</sup>, ai sensi del quale compete al

---

<sup>965</sup> A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 453.

<sup>966</sup> "Art. 25.1. *Bajo la autoridad e instrucciones del Presidente, corresponde al Secretario general:*  
a) *Ejercer como Letrado mayor la jefatura de los letrados del Tribunal, sin perjuicio de las facultades que corresponden al Presidente, al Vicepresidente, al Pleno y a las Salas.* b) *El apoyo al Presidente para la programación jurisdiccional de acuerdo con las directrices que, en su caso, pueda establecer el Pleno, y la distribución, coordinación superior y ordenación general, en el marco de dicha programación, del trabajo de los letrados sobre asuntos jurisdiccionales, o cualesquiera otros de carácter jurídico-constitucional, sin perjuicio de lo que corresponde a los Magistrados ponentes y de lo previsto en el artículo 62.2.a) de este Reglamento.* c) *La dirección y coordinación de los servicios del Tribunal, sin perjuicio de la responsabilidad directa de quienes ostenten la jefatura de cada servicio y unidad.* d) *La jefatura superior y el régimen disciplinario del personal al servicio del Tribunal, ejerciendo las competencias no atribuidas al Pleno o al Presidente.* e) *Proponer las bases de los procedimientos de cobertura de plazas a que se refiere el artículo 21.a) de este Reglamento.* f) *Resolver sobre las peticiones de autorización para el ejercicio de funciones docentes o de investigación, cuando las mismas no hubieran de prolongarse durante más de diez días.* g) *La administración de los créditos para gastos del Presupuesto del Tribunal.* h) *La autorización del gasto.* i) *La ordenación de los pagos.* j) *La recopilación, clasificación y publicación de la doctrina constitucional del Tribunal, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 34.2.a) de este Reglamento.*  
2. *El Secretario general podrá dictar instrucciones de régimen interior en materia de su competencia.*  
3. *El Secretario general deberá consultar o comunicar al Presidente los acuerdos relativos a aquellas materias previamente fijadas por el Presidente.*  
4. *El Presidente, a propuesta del Secretario general, podrá designar, de acuerdo con el Pleno, uno o varios letrados adscritos a la Secretaría general."*

segretario generale la direzione e l'esercizio delle potestà disciplinare sul personale del *Tribunal*. Nei confronti dei *letrados* (consiglieri) il potere disciplinare è condiviso dal segretario generale (competente per le sole fattispecie cui consegue la sanzione dell'avvertimento), dal Presidente (per le fattispecie che prevedono la censura, la perdita dello stipendio o la sospensione dall'incarico), dal Plenum (per le fattispecie che prevedono il licenziamento)<sup>967</sup>. Nei confronti di tutti gli altri funzionari, invece, l'esercizio del potere disciplinare spetta in via esclusiva al segretario generale<sup>968</sup>. Il *recurso en alzada* previsto dall'art. 99 della *Ley Orgànica del Tribunal Constitucional* è istruito da un consigliere designato dal Presidente tra quelli che gli sono personalmente assegnati<sup>969</sup>. Le regole di procedura per la trattazione e la decisione del ricorso sono state tradizionalmente mutate in analogia a quanto previsto per l'amministrazione pubblica dello Stato dalla *ley 26 noviembre 1992*, n. 30<sup>970</sup>.

## CONCLUSIONE

Nell'ordinamento spagnolo l'entrata in vigore della Costituzione del 1978 ha determinato il definitivo superamento degli *interna corporis*, che pure aveva storicamente caratterizzato il rapporto tra il Parlamento ed il potere giudiziario<sup>971</sup>.

Per parlare di atto parlamentare occorre presupporre l'esistenza di un diritto parlamentare<sup>972</sup>.

C'è una differenza tra indipendenza della funzione e indipendenza dell'ordinamento parlamentare.

La giurisprudenza è oggi coerente nell'affermare che *"i diritti attribuiti dai regolamenti sono posizioni giuridiche positivamente codificate, che una volta stabilite concorrono a formare il nucleo intangibile del ius in officium che costituisce parte integrante del diritto di rappresentanza politica tutelato dall'art. 23, comma 2, CE"*

---

<sup>967</sup> Art. 88 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional.

<sup>968</sup> Art. 97 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional.

<sup>969</sup> Art. 19 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional.

<sup>970</sup> I. GARCIA-PERROTE ESCARTÌN, Art. 99, pag. 1424.

<sup>971</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 17.

<sup>972</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, p. 70.

cosicché *“l’infrazione di questi diritti equivale a quella di una norma costituzionale in senso proprio, inaugurando un meccanismo che permette di equiparare l’inosservanza di qualunque norma regolamentare alla vulnerazione della C.E.”*<sup>973</sup>. Ne è indice l’incremento quantitativo del contenzioso avanti al *Tribunal Constitucional*, che consente l’azione avverso una infinità di atti interni, a prescindere dalla loro effettiva attitudine a produrre effetti giuridici esterni. La violazione delle prerogative del singolo parlamentare è di per sé sufficiente a giustificare l’azione giudiziaria. Una simile prospettazione ha incontrato pareri discordanti in letteratura. Si è letta ad esempio, una discrepanza tra la rilevanza accordata dalla corte al corpus normativo parlamentare e alle prerogative del singolo parlamentare rispetto alla considerazione dell’istituzione nel suo complesso la cui *“posizione è stata degradata in modo incompatibile con la sua natura politica”*<sup>974</sup>.

Le conseguenze della dogmatica sui diritti e doveri degli amministrati sono tuttavia filtrate dagli artt. 9 e 24 CE. Dal divieto di arbitrarietà nell’esercizio dei poteri pubblici la giurisprudenza e la dottrina hanno dedotto che, quando ad un organo pubblico privo di natura amministrativa sono conferite competenze e potestà materialmente identiche a quelle proprie dell’Administración Pública, il dispiegamento delle funzioni deve avvenire nel rispetto dei principi costituzionali e delle garanzie che regolano l’attività di quest’ultima. La possibilità di separare l’esercizio delle attribuzioni costituzionali dell’istituzione dalla disciplina ed attuazione delle funzioni materialmente amministrative assicura uno standard di tutela omogeneo agli amministrati; al contempo è considerato sufficiente a prevenire il rischio di vulnerare l’autonomia di ciascun organo di determinarsi in relazione all’attività primaria.

A prescindere dalle ambiguità dogmatiche sulla natura degli apparati serventi le istituzioni costituzionali *“non può ammettersi in uno Stato di Diritto che, sul pretesto di della natura extra-amministrativa dei poteri costituzionali, i conflitti generati dalle attività strumentali o logistiche non trovino domicilio né presso la giurisdizione del contenzioso amministrativo né in nessun’altra, rimanendo immuni al controllo giudiziale”*<sup>975</sup>.

---

<sup>973</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 79.

<sup>974</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 80.

<sup>975</sup> R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo*, 26.

Progressiva divaricazione: la persona giuridica amministrazione pubblica non è più l'unica tenuta al rispetto del diritto amministrativo e non è più l'unica destinataria della giurisdizione del contenzioso amministrativo.

## IL PARLAMENTO EUROPEO

### CENNI INTRODUTTIVI

A seguito della svolta democratica impressa nel 1976 con l'atto di riforma delle modalità di designazione dei deputati<sup>976</sup>, il Parlamento europeo rappresenta la prima istituzione eletta a suffragio universale operante nell'ambito di un'organizzazione internazionale. Mutuando le parole originariamente impiegate dalla Corte di Giustizia, a fronte di un ordinamento le cui norme producono effetti diretti sugli amministrati, importando la costituzione di nuovi diritti ed obblighi, anche eventualmente in disapplicazione del diritto positivo vigente in sede nazionale<sup>977</sup>, la partecipazione del Parlamento al processo decisionale risponde ad un *"fondamentale principio della democrazia, secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa"*<sup>978</sup>. Prescrive oggi l'art. 10 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito T.U.E.) che *"il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa"*, prescrivendo che *"i cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo"*.

Il tema della giustiziabilità degli atti del Parlamento europeo risente delle peculiarità strutturali di una *"comunità di diritto"*<sup>979</sup>, che trae le proprie attribuzioni in via derivata, attraverso la devoluzione delle competenze concordate dagli Stati (art. 1, comma 1, e art. 5, commi 1 e 2, T.U.E.<sup>980</sup>).

---

<sup>976</sup> Atto relativo all'elezione dei rappresentanti nell'Assemblea a suffragio universale diretto, del 10 settembre 1976, in G.U.C.E. N. L. 278/5 del 8/10/1976.

<sup>977</sup> Corte di Giustizia, ordinanza 28 luglio 1977, a definizione della causa n. 106/77, *Simmenthal*.

<sup>978</sup> Corte di Giustizia, sentenza, 29 ottobre 1980, a definizione delle cause riunite nn. C-138/79 e C-139/79, *Roquette Frères*.

<sup>979</sup> Corte di Giustizia, sentenza 23 aprile 1986, *Les Verts vs. Parlamento*; Corte di Giustizia, sentenza 23 marzo 1993, *Weber vs. Parlamento*.

<sup>980</sup> Art. 1, comma 1, T.U.E.: *"Con il presente trattato, le ALTE PARTI CONTRAENTI istituiscono tra loro un'UNIONE EUROPEA, in appresso denominata "Unione", alla quale gli Stati membri attribuiscono competenze per conseguire i loro obiettivi comuni."*; art. 5, commi 1 e 2: *"La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità. / 2. In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono*

In tale contesto, infatti, prima ancora che un diritto individuale del soggetto leso, il controllo giurisdizionale su sull'atto giuridico potenzialmente esuberante le attribuzioni dell'Unione è preposto a garanzia del riparto operato dai Trattati (cfr. art. 19 T.U.E.). A tal fine, i redattori degli accordi istitutivi hanno optato per una "centralizzazione" dei sistemi di controllo, affidando alla Corte di Giustizia pieni poteri di annullamento dell'atto con effetto *erga omnes* ed *ex nunc*<sup>981</sup>. Il diritto ad un ricorso effettivo costituisce perciò un principio generale del diritto dell'UE e rappresenta la *ratio* inespressa che innerva l'apparato di tutele processuali, anticipando di gran lunga l'esplicitazione ad opera dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>982</sup>, la cui codificazione non ha impattato in modo rilevante sui requisiti di ricevibilità delle istanze dirette al giudice dell'Unione<sup>983</sup>, in considerazione del consolidato orientamento avallato dalla Corte di Giustizia<sup>984</sup>.

Ed infatti, di fronte a qualunque atto amministrativo attuativo del diritto europeo, *"il sindacato giurisdizionale [...] costituisce espressione di un principio giuridico generale su cui sono basate le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Detto principio è stato del pari sancito dagli artt. 6 e 13 della convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, stipulata il 4 novembre 1950. Come si riconosce nella dichiarazione comune 5 aprile 1977 del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione (GU C 103, pag. 1), e come è dichiarato nella giurisprudenza della Corte, si deve tener conto, nell'ambito del diritto comunitario, dei principi ai quali è ispirata la convenzione suddetta."*<sup>985</sup>

---

*attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri"*.

<sup>981</sup> C. IANNONE, Art. 263, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, pag. 2049.

<sup>982</sup> Art. 47, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: *"Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo"*.

<sup>983</sup> D. P. DOMENICUCCI – F. FILPO – C. CONSOLO – M. STELLA – M. CAIANIELLO, in R. MASTROIANNI – O. POLLICINO – S. ALLEGREZZA – F. PAPPALARDO – O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, 2017, pag. 865.

<sup>984</sup> Corte di Giustizia, sentenza 15 maggio 1986, a definizione della causa n. 222/84, *Johnston*; Corte di Giustizia, sentenza 23 aprile 1986, *Les Verts vs. Parlamento*.

<sup>985</sup> Corte di Giustizia, sentenza 15 maggio 1986, a definizione della causa n. 222/84, *Johnston*.

D'altronde, qualunque ipotesi di devoluzione del contenzioso implicante l'applicazione del diritto dell'Unione ad un plesso diverso da un organo giudiziario in senso proprio, contravverrebbe all'interpretazione di "*sindacato giurisdizionale*", tradizionalmente invalsa nelle pronunce della Corte comunitaria<sup>986</sup>, che ha elencato i requisiti necessari del "*giudice*" (origine legale, carattere permanente, obbligatorietà della giurisdizione, natura contraddittoria del procedimento, applicazione obiettiva di norme giuridiche, indipendenza e imparzialità) e, al contempo, ha nettamente negato l'ammissibilità di strumenti amministrativi alternativi, quand'anche precontenziosi, ma comunque tali da preconstituire una sfera di discrezionalità interpretativa riservata e vincolare la successiva pronuncia giurisdizionale<sup>987</sup>.

Il Parlamento europeo gode dell'autonomia regolamentare prevista dall'art. 232 T.F.U.E.<sup>988</sup>, il cui ambito applicativo è tuttavia temperato dal combinato disposto dei precedenti artt. 223, comma 2, e 224, comma 1. In primo luogo, infatti, la fonte interna del Parlamento non può incidere sullo statuto dei partiti politici europei, né sulla disciplina prevista per il loro finanziamento, in quanto su tali materie l'art. 224 prevede una riserva di regolamento deliberato mediante la procedura legislativa ordinaria. In secondo luogo, sono sottratte alla competenza del regolamento parlamentare "*lo statuto e le condizioni generali per l'esercizio delle funzioni*" dei deputati, nonché "*le norme o le condizioni relative al regime fiscale dei membri o ex membri*", in quanto a tali materie è preposta una procedura legislativa speciale, che pone in capo al Parlamento la proposta e la deliberazione definitiva della delibera, previo parere della Commissione ed approvazione del Consiglio (cfr. art. 223, comma 2, T.F.U.E.). A sua volta il regolamento interno costituisce la base giuridica di legittimazione di una ulteriore potestà normativa di attuazione.

---

<sup>986</sup> D. P. DOMENICUCCI – F. FILPO – C. CONSOLO – M. STELLA – M. CAIANIELLO, in R. MASTROIANNI – O. POLLICINO – S. ALLEGREZZA – F. PAPPALARDO – O. RAZZOLINI, *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, pag. 866.

<sup>987</sup> Cfr. sent. 19 settembre 2006, a definizione della causa C-506/04, *Wilson*.

<sup>988</sup> Art. 232 T.F.U.E.: "*Il Parlamento europeo stabilisce il proprio regolamento interno a maggioranza dei membri che lo compongono./Gli atti del Parlamento sono pubblicati conformemente alle condizioni previste dai trattati e da detto regolamento*".

Come si avrà modo di analizzare più approfonditamente in seguito, tali fonti – ivi compreso il regolamento parlamentare adottato ex art. 232 T.F.U.E. – sono state qualificate dalla giurisprudenza dell’Unione come atti di diritto derivato, suscettibili di essere sottoposti al sindacato di legittimità per verificarne la conformità ai Trattati istitutivi<sup>989</sup>. In quanto atto normativo di diritto derivato il regolamento interno funge inoltre da parametro di legittimità delle fonti attuative ad esso subordinate e dell’azione amministrativa del Parlamento<sup>990</sup>. Ed infatti, è solo parzialmente corretto affermare che *“il potere di auto-organizzazione include, oltre al potere di adottare l’atto, quello di interpretarlo e di controllarne la corretta applicazione, eventualmente tramite procedure interne”*<sup>991</sup>. È vero infatti, che gli artt. 226<sup>992</sup> e 227 del regolamento interno ne proceduralizzano l’interpretazione e la soluzione delle pregiudiziali poste ex art. 184-

---

<sup>989</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*; sul tema non si è invece pronunciata la Corte di Giustizia, in quanto il pertinente motivo non è stato oggetto dell’appello, definito con sentenza 29 giugno 2004, a definizione della causa C-486/01-P, *Front National vs. Parlamento*.

<sup>990</sup> Corte di Giustizia, sentenza 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber vs. Parlamento*.

<sup>991</sup> G. CARELLA – I. INGRAVALLO, Art. 232, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, pag. 1885.

<sup>992</sup> Art. 226 del Regolamento del Parlamento europeo: *“1. Qualora sorgano dubbi in merito all’applicazione o all’interpretazione del presente regolamento, il Presidente può deferire l’esame della questione alla commissione competente. I presidenti di commissione possono fare altrettanto qualora nel corso dell’attività della commissione sorgano dubbi relativi a detta attività. / 2. La commissione competente decide se sia necessario proporre una modifica del regolamento. In tal caso procede in conformità dell’articolo 227. / 3. Se decide che è sufficiente un’interpretazione delle disposizioni del regolamento in vigore, la commissione competente comunica la sua interpretazione al Presidente, che ne informa il Parlamento nel corso della tornata successiva. / 4. Qualora un gruppo politico o un numero di deputati pari almeno alla soglia bassa contestino l’interpretazione della commissione competente entro 24 ore dalla sua comunicazione, la questione è sottoposta al Parlamento che si pronuncia a maggioranza dei voti espressi, in presenza di almeno un terzo dei suoi membri. In caso di reiezione, la questione è rinviata in commissione. / 5. Le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento sono pubblicate nel regolamento sotto forma di note in corsivo corredanti l’articolo o gli articoli cui si riferiscono. / 6. Queste interpretazioni costituiscono un precedente per la futura applicazione e interpretazione degli articoli in questione. / 7. Il regolamento e le sue interpretazioni sono soggetti a una revisione periodica a cura della commissione competente. / 8. Ogniqualevolta il numero totale dei seggi del Parlamento è modificato, in particolare a seguito di un ampliamento dell’Unione europea, laddove il presente regolamento conferisca diritti a un numero determinato di deputati tale numero è automaticamente sostituito dal numero intero più vicino che rappresenta la stessa percentuale dei deputati al Parlamento.”*

*bis*,<sup>993</sup> comma 1, preponendo la Commissione per gli affari costituzionali – di cui all'allegato V, voce XVIII, *sub* 8 – all' "*l'interpretazione e l'applicazione del regolamento e le proposte di modifica del medesimo*" (mentre la competenza per le questioni concernenti "*lo statuto dei deputati*", "*i privilegi e le immunità nonché la verifica dei poteri dei deputati*", trovando base giuridica estranea al regolamento ex artt. 223 e 224 T.F.U.E., spetta alla Commissione giuridica, di cui all'allegato V, voce XVI, *sub* 9 e 10). Tuttavia, più che di una prerogativa in senso tecnico, si tratta piuttosto di una necessità, correlata all'inevitabile esigenza pragmatica di operare scelte interpretative del diritto in sede applicativa, insuscettibile di essere ricostruita in termini di potestà esclusiva, discendente dal fatto che vi sarebbe immedesimazione tra l'organo interpretante e quello che ha posto la medesima normativa (quantomeno quando si tratti del *plenum*).

Ed infatti, in conformità al regime generale di sindacabilità degli atti posti dalle istituzioni dell'Unione, il regolamento e gli altri provvedimenti attuativi che producano effetti giuridici suscettibili di incidere la sfera giuridica dei terzi non possono essere sottratti al controllo di legittimità del Tribunale e della Corte di Giustizia, né l'ermeneutica precedentemente propugnata in sede parlamentare mediante i relativi procedimenti ex art. 226 del regolamento vincola in alcun modo il potere del collegio giudicante di verificare la correttezza dell'interpretazione prevalsa. È pur vero che "*le interpretazioni fornite dalla commissione degli affari costituzionali che non hanno formato oggetto di contestazione vengono pubblicate nel RI sotto forma di note in corsivo corredanti*

---

<sup>993</sup> Art. 184-bis del Regolamento del Parlamento europeo: "*Richiamo al Regolamento. 1. La facoltà di parlare può essere concessa a un deputato per attirare l'attenzione del Presidente sul mancato rispetto del regolamento. All'inizio del suo intervento il deputato deve indicare l'articolo cui si riferisce. 2. Le richieste di intervento sul regolamento hanno la precedenza su ogni altra, così come sulle mozioni di procedura. 3. Il tempo di parola non può superare un minuto. 4. Sul richiamo al regolamento il Presidente decide immediatamente in conformità delle disposizioni del regolamento e comunica la sua decisione subito dopo il richiamo al regolamento. La decisione del Presidente non è soggetta a votazione. 5. In via eccezionale, e sempre che il rinvio della decisione non provochi l'aggiornamento della discussione in corso, il Presidente può dichiarare che la sua decisione sarà comunicata successivamente, e comunque entro un termine non superiore alle 24 ore dal richiamo al regolamento. Egli può sottoporre la questione alla commissione competente. Una richiesta d'intervento per richiamo al regolamento deve riferirsi al punto in esame dell'ordine del giorno. Il Presidente può dar luogo ad una richiesta di intervento che riguardi un altro tema, ad un momento opportuno, per esempio non appena concluso l'esame del punto dell'ordine del giorno in questione ovvero prima della sospensione della seduta.*"

*l'articolo*<sup>994</sup>, tuttavia ciò non basta a sottrarre la validità dell'operazione interpretativa al controllo di merito della Corte di Giustizia<sup>995</sup>.

A differenza dei peculiari meccanismi operanti a tutela della reciproca indipendenza delle istituzioni, non si sottraggono naturalmente alla giurisdizione dei plessi giudicanti dell'Unione nemmeno le controversie tra il Parlamento ed i propri funzionari ed agenti. In particolare – disponendo lo scioglimento del Tribunale per la funzione pubblica istituito con la decisione del Consiglio del 2 novembre 2004, n. 2204/752 CE-EURATOM – il regolamento UE-EURATOM del 6 luglio 2016, n. 2016/1192<sup>996</sup> ha modificato l'art. 50-*bis* del protocollo sullo Statuto della Corte di Giustizia dell'Unione europea, riconducendo alla giurisdizione del Tribunale di primo grado *“la competenza a decidere sulle controversie tra l'Unione e i suoi agenti ai sensi dell'articolo 270 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, comprese le controversie tra qualunque istituzione, organo o organismo, da un lato, e i loro agenti, dall'altro, per le quali la competenza è attribuita alla Corte di giustizia dell'Unione europea”* (art. 2). Non fanno eccezione i dipendenti del Parlamento e gli assistenti parlamentari ad essi parificati (cfr. art. 1 e ss. del Regolamento (CE) n. 160/2009 del Consiglio del 23 febbraio 2009, in G.U.U.E. 27.2.2009) – la cui disciplina è recata, analogamente ai lavoratori operanti presso le altre istituzioni, dal regolamento n. 31 C.E.E. 11 C.E.A., c.d. *Statuto dei funzionari dell'Unione europea* – che possono adire il Tribunale per tutti gli aspetti attinenti al rapporto d'impiego<sup>997</sup>.

Analoga origine giurisprudenziale – oggi recepita nella lettera dell'art. 263, comma 1, seconda alinea – ha avuto anche la previsione di una legittimazione attiva del Parlamento ad agire avanti la Corte di Giustizia per la tutela delle proprie prerogative. Pur a seguito infatti di una iniziale indecisione<sup>998</sup>, imputata da una certa dottrina al timore

---

<sup>994</sup> G. CARELLA – I. INGRAVALLO, *Art. 232*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, pag. 1885.

<sup>995</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

<sup>996</sup> In G.U.U.E., 26 luglio 2016, L. 200/138.

<sup>997</sup> R. ADAM – A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, pag. 372.

<sup>998</sup> Il riferimento è alla sentenza della Corte di Giustizia del 27 settembre 1988, C-302/87, *Parlamento vs. Consiglio delle Comunità europee*, secondo cui il disposto dell'art. 173 T.C.E.E. *“l'art. 155 del trattato attribuisce in modo specifico alla Commissione la responsabilità di*

della Corte di “*produrre un mutamento nell’equilibrio istituzionale comunitario, al di fuori del procedimento di revisione dei trattati*”<sup>999</sup>, la sentenza Chernobyl<sup>1000</sup> ha ripristinato la tendenziale simmetria delle prerogative processuali spettanti all’istituzioni fondamentali dell’Unione, dichiarando la ricevibilità del ricorso in annullamento proposto dal Parlamento europeo a tutela delle proprie prerogative.

## L’IMPUGNAZIONE DELL’ATTO PARLAMENTARE

La riconduzione del Parlamento europeo agli organi sottoposti al sistema di tutela giurisdizionale dell’Unione è oggi indubbio in forza della formulazione espressa dell’art. 263 T.F.U.E. (e, in precedenza, dell’art. 230 T.C.E.), secondo cui “*la Corte di giustizia dell’Unione europea esercita un controllo di legittimità [...] sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi*”.

La positivizzazione del principio recepisce e formalizza il più risalente orientamento della giurisprudenza comunitaria che – nonostante l’assenza di una esplicita base positiva<sup>1001</sup> – ha tradizionalmente assoggettato al proprio controllo qualunque atto delle istituzioni comuni, idoneo a dispiegare effetti giuridici potenzialmente esorbitanti le attribuzioni dell’Unione. In proposito la giurisprudenza ha infatti affermato che, ai fini dell’individuazione del provvedimento impugnabile, non rileva tanto la provenienza o la denominazione del medesimo, quanto la sua effettiva

---

*vigilare affinché le prerogative del Parlamento vengano rispettate e di proporre a questo scopo i ricorsi d’annullamento che si rendessero necessari”.*

<sup>999</sup> M. P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, pag. 414

<sup>1000</sup> Corte di Giustizia, sentenza 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento europeo vs. Consiglio delle Comunità europee*, secondo cui spetta ai Tribunali dell’Unione garantire “*che al pari delle altre istituzioni il Parlamento non possa subire lesioni delle sue prerogative senza disporre di un ricorso giurisdizionale, tra quelli previsti dai Trattati, esperibile in modo certo ed efficace*”, nonostante “*non vi sia una disposizione che attribuisca al Parlamento il diritto di agire con ricorso per annullamento [...], elemento che non può prevalere sull’interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell’equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee*”.

<sup>1001</sup> M. P. CHITI, *La tutela giurisdizionale*, pag. 414.

attitudine concreta a determinare una lesione personale e diretta della sfera giuridica dei destinatari<sup>1002</sup>.

In forza di tale principio, la Corte di Giustizia ha storicamente affermato l'impugnabilità del provvedimento adottato dal Parlamento o dai suoi organi amministrativi, negando che la riconduzione dell'atto ad un'istituzione rappresentativa giustifichi, di per sé, un'attenuazione del diritto di accesso alla giustizia comunitaria<sup>1003</sup>.

Chiamata a confrontarsi con la lettera del Trattato C.E.E. del 1957, la Corte ritenne non esaustiva l'elencazione di cui all'art. 173<sup>1004</sup> – che espressamente riconduceva alla giurisdizione di legittimità del giudice comunitario i soli atti del Consiglio e della Commissione – sostenendo che *“la Comunità economica europea è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla carta costituzionale di base costituita dal trattato”* (sub 24)<sup>1005</sup>. In questo senso, doveva quindi essere accordata una preferenza interpretativa al principio previsto dall'art. 164, che affidava in via generale alla Corte di Giustizia il compito di assicurare *“il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione”* del Trattato<sup>1006</sup>. Anche il successivo articolo 183 (*“Fatte salve le competenze attribuite alla Corte di giustizia dal presente trattato, le controversie nelle quali la Comunità sia parte non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali.”*), d'altronde, pareva conferire rilevanza positiva al principio secondo cui l'operatività delle istituzioni comunitarie non avrebbe dovuto tradursi in una limitazione delle garanzie giurisdizionali azionabili contro il potere pubblico.

---

<sup>1002</sup> G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, vol. II, pag. 714.

<sup>1003</sup> Tribunale di primo grado, sentenza 15 ottobre 2008, a definizione della causa n. T-345/05, *Mote vs. Parlamento*.

<sup>1004</sup> Art. 173 T.C.E.E.: *“La Corte di Giustizia esercita un controllo di legittimità sugli atti del Consiglio e della Commissione che non siano raccomandazioni o pareri. A tal fine, essa è competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione del presente Trattato o di qualsiasi regola di diritto relativa alla sua applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Consiglio o dalla Commissione. / Qualsiasi persona fisica o giuridica può proporre, alle stesse condizioni, un ricorso contro le decisioni prese nei suoi confronti e contro le decisioni che, pur appearing come un regolamento o una decisione presa nei confronti di altre persone, la riguardano direttamente e individualmente.”*

<sup>1005</sup> Corte di Giustizia, sent. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*.

<sup>1006</sup> *Idem*.

Coerentemente, la disciplina sul rinvio pregiudiziale di validità riferiva l'obbligo del giudice nazionale di deferire al plesso comunitario la decisione in ordine a qualunque questione concernente la legittimità o l'interpretazione degli atti compiuti, in generale, dalle istituzioni dell'Unione. Conseguentemente, la portata dell'art. 173 T.C.E.E., in materia di legittimati passivi dell'azione di annullamento, andava storicizzata in relazione al fatto che *"il trattato CEE, nella versione originaria, gli conferiva solo poteri consultivi e di controllo politico e non il potere di adottare atti destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi"* (sub 25)<sup>1007</sup>. Si trattava di una conseguenza inevitabile nell'ambito di un'organizzazione sovranazionale che aveva storicamente tratto la propria legittimazione in via derivata dalla devoluzione delle attribuzioni concordata dagli Stati aderenti. Ed infatti *"gli atti che il Parlamento europeo adotta nell'ambito del trattato CEE potrebbero [...] invadere la competenza degli Stati membri o delle altre istituzioni, ovvero oltrepassare i limiti posti alla competenza del loro autore senza poter essere deferiti alla Corte"* (sub 25)<sup>1008</sup>.

Conseguente, il perimetro oggettivo di giurisdizione di legittimità nei confronti dell'istituzione rappresentativa ben avrebbe dovuto comprendere tutti *"gli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi"* (sub 25)<sup>1009</sup>.

A partire dalla sentenza del 23 aprile 1986 nella causa C-294/83, quindi, il nodo della legittimazione processuale passiva del Parlamento concerne essenzialmente l'indagine sull'attitudine dell'atto a produrre effetti giuridici che riguardino direttamente ed individualmente un soggetto qualificabile come "terzo".

In sintesi, come si avrà modo di argomentare più approfonditamente con specifico riferimento agli arresti di merito, l'atto parlamentare in sé – ivi compresi i provvedimenti interni di organizzazione o di attuazione della disciplina di autoregolamentazione approvata in applicazione dell'art. 199 del T.C.E. o 232 del T.F.U.E. – non gode di un regime di sindacato privilegiato, potendo escludersi l'impugnativa esclusivamente per le decisioni d'ordine dei lavori dell'Assemblea o le deliberazioni i cui effetti giuridici non

---

<sup>1007</sup> *Idem.*

<sup>1008</sup> *Idem.*

<sup>1009</sup> *Idem.*

coinvolgono i diritti di un qualunque soggetto che opera nell'istituzione o si relaziona con essa. Ed infatti, nell'intento dichiarato di non sottrarre al controllo di legittimità alcun atto dell'Unione, la giurisprudenza successiva ha fornito un'interpretazione particolarmente estesa della legittimazione del terzo, deducendo che tale può essere qualunque persona fisica o giuridica, anche partecipe all'attività dell'ente o inserita nell'apparato dell'amministrazione servente, quando intrattenga con l'istituzione un qualunque rapporto giuridico tra parti.

È quindi indubbia, ad esempio, la legittimazione processuale del deputato ad impugnare un provvedimento del Parlamento che incida sugli aspetti patrimoniali del rapporto con l'istituzione<sup>1010</sup> ovvero la decisione del *plenum* di revocare ad un proprio membro l'immunità parlamentare di cui al protocollo dell'8 aprile 1965<sup>1011</sup>.

Rimangono quindi essenzialmente esclusi dal sindacato giurisdizionale *“gli atti del Parlamento che [...] producono effetti giuridici soltanto all'interno del Parlamento per quel che riguarda l'organizzazione dei suoi lavori e sono sottoposti a procedimenti di verifica stabiliti nel suo regolamento interno”*<sup>1012</sup>, nonché quelli che pur prevedendo manifestazioni esterne delle prerogative parlamentari non producono effetti giuridici *tout-court*<sup>1013</sup>.

Più complessa è, invece, l'individuazione degli atti che possono essere gravati in quanto – più in generale – producono *“effetti giuridici per quel che riguarda le condizioni di esercizio del mandato [...] di rappresentante dei popoli degli Stati riuniti nella*

---

<sup>1010</sup> Corte di Giustizia, sentenza 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber vs. Parlamento*, secondo cui *“una regolamentazione relativa all'indennità di fine mandato per i deputati del Parlamento, nonché i singoli atti di applicazione di siffatta regolamentazione producono effetti giuridici che esulano dall'organizzazione interna dei lavori delle istituzioni, in quanto essi incidono sulla situazione patrimoniale del deputato all'atto della cessazione delle sue funzioni”* (sub 11).

<sup>1011</sup> Tribunale di primo grado, sentenza del 15 ottobre 2008, a definizione della causa n. T-345/05, *Mote vs. Parlamento*.

<sup>1012</sup> Tribunale di primo grado, sentenza del 15 ottobre 2008, a definizione della causa n. T-345/05, *Mote vs. Parlamento*.

<sup>1013</sup> Sull'impugnazione della decisione del Presidente del Parlamento europeo di presentare osservazioni nell'ambito di un giudizio sul rinvio pregiudiziale pendente avanti alla Corte di Giustizia cfr. Corte di Giustizia, ordinanza 13 novembre 2008, a definizione della causa n. C-25/08P, *Gargani vs. Parlamento*, conferma Trib. primo grado, ordinanza 21 novembre 2007, a definizione della causa n. T-94/06.

*Comunità*<sup>1014</sup>, formula che ha consentito alla giurisprudenza di ingerirsi nell'attività interna all'istituzione parlamentare, adducendo il fatto che l'interpretazione delle norme regolamentari, quando afferma o nega le prerogative spettanti a ciascun deputato, incide indirettamente sulla democrazia rappresentativa (art. 10 T.U.E.) e sulla rappresentanza dei cittadini (art. 14 T.U.E.).

In quest'ambito, il riferimento giurisprudenziale più rilevante è tradizionalmente costituito alla sentenza del Tribunale del 2 ottobre 2001, a decisione delle cause riunite nn. T-222/99, T-327/99 e T-329/99<sup>1015</sup>. In sintesi, l'articolo 29 del regolamento interno, vigente *ratione temporis*, disponeva che *"i deputati possono organizzarsi in gruppi secondo le affinità politiche"* (oggi trasposto all'art. 32, comma 1<sup>1016</sup>), prevedendo al contempo un numero minimo di aderenti<sup>1017</sup>. A livello pragmatico, la mancata iscrizione ad una compagine politica si traduceva in una indiretta limitazione della capacità d'incidere sulla quotidianità parlamentare, in considerazione dei numerosi procedimenti interni riservati all'iniziativa di gruppo<sup>1018</sup>, nonché nei minori *benefit* accordati dall'Ufficio di Presidenza per la composizione delle segreterie, in conformità all'art. 30, nella formulazione all'epoca vigente (cfr. *sub* 3).

Al fine di raggiungere i coefficienti numerici minimi prescritti dall'allora art. 29 del regolamento, alcuni parlamentari, eletti nell'ambito di compagini politiche eterogenee e idealmente contrapposte, avevano dato vita al *Gruppo tecnico dei deputati indipendenti – Gruppo misto* (più brevemente, *T.D.I.*), precisando – sia in sede statutaria che nelle

---

<sup>1014</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

<sup>1015</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

<sup>1016</sup> Nella versione vigente del regolamento è oggi posposta al primo comma una postilla interpretativa del seguente tenore: *"Non è necessario di norma che il Parlamento valuti l'affinità politica dei membri di un gruppo. Al momento di formare un gruppo sulla base del presente articolo, i deputati interessati accettano per definizione di avere un'affinità politica. Soltanto quando questa è negata dai deputati interessati è necessario che il Parlamento valuti se il gruppo è stato costituito in conformità del regolamento"*

<sup>1017</sup> L'art. 29, comma 2, prevedeva una soglia minima variabile, a seconda del numero degli stati di provenienza. Ad oggi, ai sensi dell'art. 32, comma 2, possono costituire un gruppo almeno 25 deputati eletti in almeno ¼ degli stati membri.

<sup>1018</sup> Per una sintetica rassegna le prerogative riservate ai gruppi sono riportate alle pag. 2839-2843 della sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

libere dichiarazioni – che l’aggregazione contingente assolveva all’esclusivo intento di garantire il pieno ed incisivo esercizio del mandato, altrimenti pregiudicato dall’asimmetria delle potestà riservate ai gruppi, rispetto a quelle esercitabili dai deputati indipendenti. Con deliberazione del 14 settembre 1999, su proposta del Presidente, accogliendo l’interpretazione prospettata dalla commissione affari costituzionali (*sub* 29, 30), l’Assemblea plenaria del Parlamento accertava l’insufficiente affinità politica degli iscritti al gruppo T.D.I., rilevando la carenza del presupposto costitutivo di cui all’art. 29 del regolamento. Alla decisione veniva ascritto l’effetto di una declaratoria di inesistenza *ex tunc* del gruppo parlamentare. Contro la decisione dell’Assemblea parlamentare alcuni deputati del disciolto *Gruppo tecnico dei deputati indipendenti* proponevano azione di annullamento al Tribunale di primo grado. Senza ripercorrere il merito della decisione, che attesta un iter motivazionale diffuso e complesso, per quanto rilevante ai fini della presente trattazione in merito ai poteri di cognizione del giudice sull’atto parlamentare comunitario, la fattispecie presupponeva, implicitamente, la soluzione di quattro questioni:

1. la sindacabilità *ex art.* 230 T.C.E. (oggi 266 T.F.U.E.) di un provvedimento adottato dall’Assemblea plenaria concernente aspetti interni all’organizzazione istituzionale;
2. la qualificazione del deputato europeo e del partito politico di appartenenza come “*terzi*”, ai fini del gravame degli atti decisori che intervengono sull’esercizio delle prerogative regolamentari prettamente interne all’attività dell’istituzione;
3. la legittimazione del giudice a conoscere in via incidentale dell’eventuale illegittimità del regolamento parlamentare, definendo i parametri di giudizio e gli effetti del sindacato;
4. l’esistenza, in capo all’assemblea rappresentativa, di un privilegio di interpretazione del diritto parlamentare o comunque di una discrezionalità valutativa riservata, in quanto riconducibile a forme di giustizia innervate da una inevitabile componente di politicità.

Si dalle battute introduttive, il Tribunale è inequivoco nell'affermare la propria competenza a conoscere della legittimità e del merito dell'atto amministrativo parlamentare: spetta infatti alle istituzioni giudiziarie dell'Unione "esaminare se il Parlamento sia competente ad accertare [...] il rispetto dell'art. 29, n. 1, del regolamento da parte di un gruppo la cui costituzione viene dichiarata da vari deputati in conformità all'art. 29, n. 4, del regolamento. In caso affermativo, spetterà al Tribunale, in secondo luogo, determinare l'estensione del margine di discrezionalità che dev'essere riconosciuto al Parlamento in base a tale competenza e, in terzo luogo, esaminare la fondatezza della valutazione effettuata dal Parlamento quanto all'inosservanza da parte del gruppo TDI del requisito di affinità politiche di cui all'art. 29, n. 1, del regolamento" (sub 100).

In ordine al primo aspetto, sottolinea il Tribunale, è indubbio che la ripartizione e disciplina dei gruppi parlamentari sia attuativa del regolamento e condivide con quest'ultimo la *ratio* di assicurare il buono svolgimento delle discussioni (sub 56). Tuttavia, ciò non implica, *in re ipsa*, l'assenza di effetti giuridici.

Il fatto che ciascun parlamentare sia individualmente titolare del "mandato di rappresentante dei popoli degli Stati riuniti nella Comunità", discendente dall'art. 1 dell'atto del 20 settembre 1976, implica che il singolo membro esercita presso l'istituzione funzioni proprie giuridicamente tipizzate. Tra deputato e Parlamento si ha quindi l'instaurazione di un rapporto compiutamente giuridico tra poli distinti e, conseguentemente, esso deve considerarsi terzo ai fini dell'impugnazione dell'atto del parlamento che pregiudica le condizioni di esercizio dell'incarico (sub. 60 e 61). Secondo il Tribunale di primo grado, la legittimazione processuale si estende altresì all'organizzazione politica nazionale nella cui lista è stato espresso il candidato, tuttavia tale arresto costituisce l'unica statuizione effettivamente riformata in grado di appello<sup>1019</sup>.

In riferimento alla circostanza precedentemente riassunta al punto sub 4, la deliberazione dell'Assemblea plenaria del 14 settembre 1999 recepisce il parere<sup>1020</sup>

---

<sup>1019</sup> Corte di Giustizia, sentenza 29 giugno 2004, a definizione della causa C-486/01 P, *Front National vs. Parlamento europeo*.

<sup>1020</sup> Il testo della lettera del 28 luglio 1999 è integralmente riprodotto al sub 9 della sentenza in commento.

espresso dalla commissione affari costituzionali sull'ermeneutica dell'art. 29, comma 1, prevedendo al contempo che esse sarebbero state formalizzate in una nota di interpretazione autentica, da posporre all'articolato regolamentare. Pur condividendo le conclusioni ermeneutiche dell'istituzione convenuta, il Tribunale ha fermamente negato che la previsione del potere di autonomia regolamentare di cui all'art. 199 TCE (oggi 232 TFUE) si traduca in una garanzia di non ingerenza della Corte nell'interpretazione resa dagli organi interni del Parlamento (sub 81, 84, 85). Ed infatti, sollecitato dai ricorrenti, il Collegio non si esime dal ripercorrere nel merito le ragioni giuridiche per cui l'affinità politica sarebbe non opzionale (sub 81, 103), né riducibile ad un comune accordo a garanzia del pluralismo delle minoranze nella rappresentanza elettorale.

Analogamente, il principio di atipicità degli atti della Comunità sottoposti al controllo di legittimità degli organi di giustizia, discendente dalla consolidata giurisprudenza<sup>1021</sup>, comporta che, in sede di gravame del provvedimento attuativo di una disposizione del regolamento parlamentare, possa essere incidentalmente formulata l'eccezione di illegittimità del regolamento stesso (sub 134 e ss., 202), al pari di qualsiasi altro atto normativo dell'Unione, pregiudiziale alla definizione del merito (sub 135).

Analogamente, l'art. 29 radica implicitamente la competenza del Parlamento UE, chiamato a valutare in prima istanza se la dichiarazione istitutiva del gruppo risponda al requisito dell'affinità politica (sub 85, 101). Al contempo, ciò non vale a preconstituire in capo all'istituzione una sfera di discrezionalità riservata, sottratta allo scrutinio della Corte, nell'individuazione degli elementi probatori utili (il voto convergente in Parlamento? le garanzie statutarie che assicurano reciproca indipendenza tra i membri del gruppo o vietano la rappresentanza unitaria nelle dichiarazioni di voto e nelle esternazioni pubbliche? le petizioni di principio sull'assoluta indipendenza politica delle liste?) a superare la presunzione relativa di affinità politica dei deputati che decidono di costituire un gruppo comune (88, 99, 103, 104, 108 e ss.).

---

<sup>1021</sup> C. IANNONE, *Art. 263*, pag. 2053. Corte di Giustizia, sentenza 14 dicembre 1962, a definizione delle cause riunite nn. 16-17/62 e da 19 a 22/62, *CNP fruits et legumes c. Consiglio*; Corte di Giustizia, sentenza 12 luglio 1957, a definizione delle cause riunite nn. 7/56 e 3-7/57, *Algera et alii vs. Assemblea comune*.

Benché in prima istanza rimesso agli organi interni del Parlamento, quello sulla valida costituzione dei gruppi è un giudizio di stretta legalità, il cui esito è impugnabile avanti alle Corti dell'Unione, tanto in riferimento all'interpretazione ed applicazione obiettiva del diritto, quanto per l'apprezzamento dei fatti ed il valore delle risultanze istruttorie.

Come circoscrivere, quindi, il perimetro degli atti parlamentari fisiologicamente immuni alla giurisdizione di legittimità delle Corti?

Accanto a gli atti di contenuto propriamente politico, la giurisprudenza è stata piuttosto ambigua in ordine all'elaborazione del criterio in base al quale l'atto parlamentare può essere considerato privo di effetti giuridici e conseguentemente sottratto al sindacato delle Corti. Particolari perplessità ha suscitato, ad esempio, il criterio emergente dalle ordinanze emesse a definizione dei casi *Blot e Front National/Parlamento*<sup>1022</sup> e *Gruppo delle destre europee/Parlamento*<sup>1023</sup>. In ambedue le fattispecie si afferma che, trattandosi di organi esercenti attività meramente politica e perciò privi di autonomi poteri giuridici, sarebbero insindacabili tanto il provvedimento con cui il Presidente del Parlamento rifiuta l'istituzione di una Commissione d'inchiesta (C-78/85), quanto l'atto di elezione del presidente di una delegazione interparlamentare (C-68/90). I due casi sarebbero accomunati dal rilievo che non potrebbero considerarsi produttivi di effetti giuridici esterni al Parlamento gli atti organizzativi concernenti l'istituzione e la designazione di organi depositari di funzioni meramente istruttorie e d'informazione.

---

<sup>1022</sup> Corte di Giustizia, ord. 22 maggio 1990, causa C-68/90, *Blot e Front National vs. Parlamento*: "il ricorso mette in discussione la regolarità della procedura di designazione del presidente di una delegazione interparlamentare. Secondo la decisione del Parlamento europeo 22 aprile 1982, già menzionata, confermata con la decisione 11 ottobre 1984 (GU C 300, pag. 50), « le delegazioni interparlamentari per le relazioni coi paesi terzi sono gli organi preposti ai contatti esterni e alla cooperazione interparlamentare del Parlamento; esse sono incaricate di una missione di dialogo interparlamentare, di informazione reciproca sulle questioni d'attualità e di studi che rivestono un interesse particolare, di promozione a livello parlamentare delle politiche esterne della Comunità». Ne risulta che le delegazioni interparlamentari hanno solo competenza d'informazione e di contatto e [...] gli atti relativi alla designazione dei loro membri e all'elezione del loro presidente riguardano unicamente l'organizzazione interna dei lavori del Parlamento europeo".

<sup>1023</sup> Corte di Giustizia, ord. 4 giugno 1986, C-78/85, *Gruppo delle destre europee/Parlamento*.

Rimane quindi alquanto controversa l'individuazione dell'atto interno, limitativo delle prerogative regolamentari cui possono essere imputati effetti giuridici esterni in quanto indirettamente ostativo al pieno esercizio del mandato, rispetto a quelle facoltà il cui diniego non si ripercuota sulle prerogative strutturali delle funzioni parlamentari.

## CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi compiuta con riguardo alla sindacabilità degli atti del Parlamento europeo, è possibile sintetizzare alcuni profili d'interesse per la ricerca in corso.

Il diritto europeo offre l'esempio di una giurisdizionalizzazione esaustiva dell'atto parlamentare, nella quale i limiti al sindacato di legittimità – positivamente sanciti, oggi, dall'art. 263 T.F.U.E., ricettivo del consolidato orientamento pretorio – si risolvono, sostanzialmente, nell'indagine sull'interesse ad agire del ricorrente, che la norma individua nell'effettiva attitudine del provvedimento a produrre effetti giuridici individualmente incidenti sulla sfera del destinatario. Ne consegue la giustiziabilità di ogni provvedimento emesso nell'ambito di rapporti tra l'istituzione ed un soggetto giuridico autonomo (sia esso un deputato, un dipendente, un appaltatore) aventi contenuto patrimoniale o lavoristico.

In aggiunta, la qualificazione giurisprudenziale del deputato quale titolare di autonomo diritto al pieno esercizio del mandato rappresentativo, mediante il dispiegamento delle prerogative previste dai trattati e dal regolamento interno, ha consentito alla giustizia europea di estendere la propria cognizione anche all'organizzazione dell'attività assembleare, vagliando sia la corretta interpretazione ed applicazione del regolamento interno, sia la legittimità dello stesso<sup>1024</sup>. In quest'ottica, il sindacato della disciplina dettata dalle fonti di autoregolamentazione ex art. 232 T.F.U.E. si pone in termini di gerarchia rispetto al rango normativo sovraordinato dei trattati ed in termini di competenza per quanto riguarda la produzione legislativa dell'Unione.

---

<sup>1024</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

La provenienza parlamentare del provvedimento non basta determinare una limitazione del diritto di accesso alla giustizia di cui all'art. 47 della Carta di Nizza ed è quindi irrilevante ai fini di un ipotetico bilanciamento tra il diritto del singolo e l'interesse dell'assemblea rappresentativa a non subire l'ingerenza del potere giudiziario nell'ambito delle funzioni politiche.

Il pieno controllo giurisdizionale dell'attività del Parlamento concerne non soltanto gli atti di amministrazione, ma coinvolge anche tutti gli atti decisionali che costituiscono esercizio di potestà decisionali proprie, tradizionalmente ascritte alla competenza del *plenum* parlamentare in quanto preposte all'autonomia ed indipendenza delle funzioni di rappresentanza politica. In proposito appaiono esemplificative le decisioni della Corte sulla ricevibilità delle impugnazioni promosse contro provvedimenti adottati nell'ambito della verifica dei poteri<sup>1025</sup> o per l'applicazione delle immunità parlamentari.

In linea generale, nell'ambito del diritto istituzionale europeo manca l'idea – che permane con forza, invece, nell'ordinamento italiano – di un nesso inscindibile tra esercizio dell'autonomia normativa e interpretazione della disciplina organizzativa: in sede contenziosa spetta ai Tribunali dell'Unione conoscere, interpretare e validare la legittimità del diritto parlamentare. L'eventuale interpretazione precedentemente resa dalla stessa Assemblea non vincola il potere del giudice di risolvere con la propria ermeneutica il caso concreto. Interessante, in quest'ottica, la previsione dell'art. 226, comma 5, del regolamento generale del Parlamento UE, secondo cui *“Le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento sono pubblicate nel regolamento sotto forma di note in corsivo corredanti l'articolo o gli articoli cui si riferiscono”*. Pur rappresentando una sorta di interpretazione autentica, promanata dallo stesso organo che approva la fonte normativa, nemmeno l'annotazione apposta sul regolamento vincola la scelta ermeneutica del giudice europeo.

Ciononostante, la diretta annotazione del precedente applicativo sul testo del regolamento appare un esperimento interessante per stabilizzare, ai sensi del successivo

---

<sup>1025</sup> Corte di Giustizia, sent. 7 luglio 2005, *Le Pen v. Parlamento*, C-208/03; Tribunale di primo grado, sentenza del 15 ottobre 2008, a definizione della causa n. T-345/05, *Mote vs. Parlamento*.

comma 6 del medesimo art. 5, la futura interpretazione del diritto parlamentare, spesso resa instabile dall'inevitabile ripercuotersi delle ragioni di opportunità politica<sup>1026</sup>, spesso determinanti nell'orientare le scelte ermeneutiche e la selezione dei precedenti rilevanti<sup>1027</sup>. La possibilità di massimare il precedente in nota al testo del regolamento – già invalsa, ad esempio, al Senato italiano<sup>1028</sup> – corrisponde all'esigenza di uniformità ed uguaglianza soprattutto in riferimento a quegli atti di organizzazione dell'attività assembleare che, essendo privi di effetti giuridici vincolanti su soggetti determinati, non sono giustiziabili nei plessi esterni al Parlamento, ma possono comunque avere un impatto rilevante sotto il profilo dei rapporti politici interni all'istituzione.

Un ulteriore profilo di interesse derivante dall'analisi dell'ordinamento europeo – già in parte segnalato nel precedente capitolo – concerne il rigore con cui la Corte di Giustizia pretende in sede nazionale una *“tutela giurisdizionale effettiva”* delle posizioni giuridiche che trovino in tutto o in parte base giuridica nel diritto derivato dell'Unione<sup>1029</sup>. E ciò anche a prescindere dal fatto che il singolo atto legislativo preveda, tra gli obblighi di esecuzione, l'onere degli Stati membri di approntare strumenti a che *“i diritti in tal modo attribuiti possano essere effettivamente fatti valere dagli interessati dinanzi ai giudici nazionali”*<sup>1030</sup> dell'Unione, in quanto *“il controllo giurisdizionale imposto dalla detta disposizione è espressione di un principio generale del diritto comunitario che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e che è inoltre sancito agli artt. 6 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”*<sup>1031</sup>. Sennonché, ai fini dell'applicazione di tale principio, la Corte di Giustizia non si accontenta degli standard di tutela già invalsi nella giurisprudenza della Corte EDU, ma richiede che l'organo chiamato a definire il contenzioso debba *“corrispondere alla nozione di giudice come definita nella giurisprudenza della Corte di giustizia relativa alla nozione di giudice nazionale”* ai fini della proposizione del rinvio pregiudiziale ex art. 267, comma 3, T.F.U.E.

---

<sup>1026</sup> R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2015, pag. 65

<sup>1027</sup> L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018, pag. 81.

<sup>1028</sup> *Idem.*

<sup>1029</sup> Corte di Giustizia, sentenza 15 maggio 1986, a definizione della causa n. 222/84, *Johnston*.

<sup>1030</sup> Corte di Giustizia, sentenza 19 settembre 2006, a definizione della causa C-506/04, *Wilson*.

<sup>1031</sup> *Idem.*

Il principio esaminato implica quindi un *portato applicativo* utile a vagliare la legittimità degli eventuali plessi di autodichia esistenti presso le istituzioni nazionali. Nella pluralità di modelli di esercizio della giurisdizione operanti negli Stati membri, la Corte ha tradizionalmente dedotto la legittimazione del singolo organo ad effettuare un rinvio pregiudiziale dalla coesistenza di *“una serie di elementi, quali l’origine legale dell’organo, il suo carattere permanente, l’obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l’organo applichi norme giuridiche e sia indipendente”*<sup>1032</sup>. Pur a fronte di una tendenziale elasticità nell’interpretazione dei singoli prerequisiti<sup>1033</sup>, secondo l’orientamento tradizionale *“la nozione di indipendenza, intrinseca alla funzione giurisdizionale, implica innanzitutto che l’organo interessato si trovi in posizione di terzietà rispetto all’autorità che ha adottato la decisione oggetto del ricorso”*<sup>1034</sup>. Con ciò – alludendo all’autorità e non all’organo – la Corte si discosta dall’interpretazione, già prevalsa avanti alla Corte EDU<sup>1035</sup>, secondo cui la terzietà non concerne tanto l’appartenenza alla medesima organizzazione pubblica, quanto la distinzione dell’organo giudicante rispetto a quello competente ad adottare il provvedimento gravato. Alla luce di ciò va approfondito se le eventuali controversie devolute alle giurisdizioni domestiche, operanti presso le istituzioni costituzionali degli Stati membri, possano coinvolgere profili di diritto europeo, per i quali la sottrazione al giudice comune potrebbe porsi in contraddizione con i principi in materia di giustiziabilità dei diritti discendenti dall’ordinamento dell’Unione.

---

<sup>1032</sup> Corte di Giustizia, sent. 17 settembre 1997, causa C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieuresellschaft mbH vs. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*.

<sup>1033</sup> L. DANIELE, Art. 267, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 2109.

<sup>1034</sup> Corte di Giustizia, sentenza 19 settembre 2006, a definizione della causa C-506/04, *Wilson*.

<sup>1035</sup> Corte europea dei diritti dell’uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)

## GRADI DI LEGALITÀ NELLA FUNZIONE AMMINISTRATIVA PRESSO LE ISTITUZIONI COSTITUZIONALI

### 1. ORIGINI (E FRAINTENDIMENTI) DELL'AUTODICCHIA.

Successivamente al 1946, il nuovo parlamentarismo democratico esordì ripristinando – in via interinale e provvisoria – il regolamento interno prefascista<sup>1036</sup>. È quindi con riguardo all'ordinamento dello Stato liberale (e, in particolare, a quello vigente nella parentesi tra il 1900 e il 1922) che deve essere valutata l'asserita legittimazione storica del diritto parlamentare contemporaneo, per comprendere se ed in quale misura sia possibile allegare una continuità tra le prerogative parlamentari già invalse nella tradizione antecedente alla Costituzione e gli istituti vigenti.

Occorre in primo luogo considerare la comune opinione secondo cui la limitazione del diritto di accesso alla giustizia nei confronti degli organi costituzionali costituisce il precipitato storico dell'inveterata tradizione ascrivibile alla genesi del parlamentarismo italiano, nella quale *“si inseriva, quindi, in tutto quell'articolato sistema di guarentigie, diretto, ad un tempo, a parificare del Camere al Re ed a tutelare il nuovo potere da qualsiasi attentato, da qualsiasi ingerenza di soggetti o organi estranei, al fine di garantire appunto che esso esercitasse le sue funzioni in piena indipendenza ed autonomia dagli altri due poteri, l'Esecutivo e il Giudiziario, in posizione di isolamento”*<sup>1037</sup>, al punto che *“per la Camera dei Deputati e per il Senato della Repubblica si dovrebbe parlare non di istituzione ex novo, ma di sopravvivenza della giurisdizione speciale, prevista da norme regolamentari anteriori all'entrata in vigore della Costituzione”*<sup>1038</sup>. Si è dimostrato che il

---

<sup>1036</sup> Cfr. art. 4 del d.lgs. lgt. 16 marzo 1946, n. 98. Tanto l'Assemblea costituente, quanto la Camera dei Deputati ed il Senato della Repubblica adottarono espressamente le norme regolamentari della Camera dei Deputati del 1922, cfr. V. DI CIOLLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 8; L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, pag. 21; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 25.

<sup>1037</sup> N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, pag. 1; cfr. anche L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1; S.P. PANUNZIO, *I regolamenti della Corte costituzionale*, pag.99; V. ONIDA, *Giurisdizione speciale*, pag. 1069.

<sup>1038</sup> N. OCCHIOCUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, pag. 203.

modello invalso a cavallo del primo '900 non appare in alcun modo omologabile a quello vigente.

In vigenza dello Statuto Albertino, non v'è traccia della convinzione che l'autonomia e l'indipendenza degli organi costituzionali potessero implicare una assoluta immunità giurisdizionale delle istituzioni, benché formalmente prive di personalità giuridica<sup>1039</sup>. Ne è indice la piena e pacifica legittimazione passiva delle istituzioni supreme avanti al giudice ordinario, che s'imponeva tanto al Re<sup>1040</sup>, quanto alle Assemblee rappresentative<sup>1041</sup>.

Sul finire del XIX°, il famoso arresto del Consiglio di Stato, secondo cui gli atti di amministrazione del Parlamento non potevano costituire l'oggetto del giudizio di legittimità avanti alla giurisdizione amministrativa<sup>1042</sup>, dipese da fattori ordinamentali che nulla avevano a che vedere con la sovranità delle Camere e la loro peculiarità di dimensione, non assoggettabile ad una volontà superiore<sup>1043</sup>. La limitazione dei poteri

---

<sup>1039</sup> È indubbio che l'autodichia sia solidamente accreditata, congiuntamente all'autonomia e all'autarchia (c.d. tricotomia), tra le guarentigie tradizionali di indipendenza alla genesi del parlamentarismo democratico nell'esperienza inglese (L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 176; N. OCCHIOCUPO, *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, p. 214; I. TESTA – A. GERARDI, *Parlamento zona franca*, pag. 23, 47; A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 96), tuttavia, la permeabilità dell'ordinamento italiano al modello inglese, quantomeno in riferimento al nodo della tutela giurisdizionale, non può essere data per scontata. La celebre – e spesso richiamata – descrizione contenuta nei commentari del Blackstone (W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England*, pag. 239) non appare in alcun modo omologabile all'ordinamento costituzionale dello Statuto Albertino, in vigenza del quale finanche l'assimilazione delle Camere al Re (L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 176) non avrebbe in alcun modo comportato l'emersione di una immunità giurisdizionale assoluta.

<sup>1040</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 697; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, p. 127; G. PISANELLI – A. SCIALOJA – P.S. MANCINI – D. GALDI, *Commentario del codice di procedura civile del Regno d'Italia*, pag. 137.

<sup>1041</sup> L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 698; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 174; L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 35; C. LESSONA, nota a Cons. St. 9 settembre 1898, pag. 108; G. ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, pag. 409; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 151.

<sup>1042</sup> Cons. St., 9 settembre 1898, in *Foro.it*, n. 1898, parte III, pag. 105; Cons. St., 12 agosto 1927, in *Foro.it*, n. 1928, parte III, pag. 45.

<sup>1043</sup> *Contra* N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, pag. 1; L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 178, secondo cui le conclusioni del dibattito sulla sindacabilità degli atti amministrativi di autorità non amministrative costituiscono riflesso diretto della sovranità

dell'a.g.a. costituiva la conseguenza necessaria del dibattito classico – oggi completamente superato – sulla natura dei c.d. atti amministrativi di autorità non amministrative, che applicava le seguenti coordinate ermeneutiche, oggetto all'epoca di unanime consenso<sup>1044</sup>:

- a) l'individuazione delle autorità amministrative ai sensi dell'art. 24 della legge n. 6166/1924 in relazione ai soli organi afferenti all'apparato istituzionale del Governo<sup>1045</sup>;
- b) la collocazione del Consiglio di Stato tra gli organi interni al potere esecutivo<sup>1046</sup>;
- c) la qualificazione degli atti gestori degli organi costituzionali come attività di diritto privato, insindacabile quanto ai limiti auto-imposti alla volontà negoziale<sup>1047</sup> ed azionabile solo laddove interferente con diritti soggettivi.

Solo in epoca repubblicana la previsione in seno alle Camere dei ricorsi gerarchico ed in opposizione fu ritenuta ostativa al contenzioso ordinario, come confermato positivamente dalla riforma del diritto parlamentare, che sancì l'attrazione “*in via esclusiva*” dell'intera materia – a prescindere dalla natura della posizione giuridica sostanziale dedotta in giudizio – ad opera del *Regolamento interno per gli uffici e il personale* del 1949.

---

parlamentare; il fraintendimento è chiaro anche in U. COSENTINO, *La Camera ha personalità giuridica?*, pag. 79.

<sup>1044</sup> G. ZANOBINI, voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, pag. 239.

<sup>1045</sup> V.E. ORLANDO, *Principi di diritto amministrativo italiano*, p. 43; e *idem*, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 27-28; G. DE GIOANNIS GIANQUINTO, *Corso di diritto pubblico amministrativo*, p. 652; O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico italiano*, p. 60; D. DONATI, *Principi generali di diritto amministrativo*, p. 2; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1993), pag. 41; S. ROMANO, *Il diritto pubblico italiano*, pag. 276; L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 33; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 102; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 261; G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 244. Cfr. anche G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 107.

<sup>1046</sup> V. E. ORLANDO, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 27-28; U. ALLEGRETTI, *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello stato liberale*, p. 481; V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 411; S. ROMANO, *Gli scritti nel Trattato Orlando*, pag. 191.

<sup>1047</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 253.

L'analisi diacronica smentisce, quindi, il fondamento consuetudinario dell'istituto, nella misura in cui la produzione nell'ordinamento di effetti scarsamente somiglianti per ragioni del tutto differenti non consente di imputare alla tradizione del Regno d'Italia l'imposizione di un sistema concettuale, che – si sostiene - acquisirebbe forza giuridica tale da contemperare l'esplicito tenore della Carta costituzionale.

La sostituzione negli anni '80 del sistema fondato sui ricorsi amministrativi con gli organi di giurisdizione domestica<sup>1048</sup> recide definitivamente il nesso di storicità, trasformando l'autodichia in qualcosa di nuovo, che scaturisce da ragioni contemporanee ed eteronome. Nella misura in cui già appariva controverso il criterio di soluzione delle antinomie allegato dalla sentenza n. 129/1981 – ove si sostiene che nel diritto costituzionale l'eredità storica di un apparato concettuale ("*principi non scritti*") può costituire un limite giuridico all'applicabilità della legislazione positiva (che "*non è affatto compiuta e dettagliata*") in forza di un presunto uso inveterato<sup>1049</sup> - la persistenza in epoca repubblicana dell'autodichia in contrasto con l'esplicito tenore letterale della Costituzione pare affidata più ad una presupposizione contemporanea, che non ad una consuetudine materiale storicamente comprovata. Se ne coglie un indice proprio nella recente sentenza n. 262/2017, ove – in aperto contrasto con la precedente giurisprudenza – la Consulta evita ogni riferimento alla legittimazione consuetudinaria della giurisdizione domestica<sup>1050</sup> (limitandosi ad una più neutra allusione alla "*manifestazione tradizionale*"<sup>1051</sup>) in quanto, riproponendo l'allusione ad una fonte-fatto di rango superiore tanto alla legge quanto al regolamento parlamentare<sup>1052</sup>, avrebbe reso il principio di autodichia sostanzialmente obbligatorio<sup>1053</sup>.

L'entrata in vigore della Costituzione che, per il tramite degli artt. 24 e 113, ha consentito la riconduzione al sindacato dell'a.g.a. di qualsiasi atto esercizio della *funzione*

---

<sup>1048</sup> A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 202.

<sup>1049</sup> Corte cost. sent. n. 129/1981, sub. 4 *in diritto*.

<sup>1050</sup> A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 89.

<sup>1051</sup> Il riferimento è accentato da L. CASTELLI, *L'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 1.

<sup>1052</sup> R. BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, pag. 223.

<sup>1053</sup> Affermare la legittimità dell'autodichia non significa che essa si "*costituzionalmente necessaria*", come sembra presumere G. CANALE, *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto*, pag. 585.

oggettivamente amministrativa<sup>1054</sup>, ha – nei confronti degli organi costituzionali – sortito l'esito opposto. La previsione della fonte regolamentare nell'art. 64 Cost. ha perimetrato una sfera di indisponibilità alla legge<sup>1055</sup>, a tutela non solo del Parlamento ma – nell'interpretazione resa dalla giurisprudenza – anche delle istituzioni che non dispongono di strumenti normativi di autonomia di rango primario<sup>1056</sup>. Per lungo tempo questo assetto ha legittimato (o, quantomeno, reso non controvertibile<sup>1057</sup>) l'attrazione dell'intero contenzioso al foro interno. In questo senso, ogni diversità strutturale che distingue le funzioni materialmente amministrative svolte in seno alle istituzioni supreme dalle attribuzioni costituzionali – di cui pur la letteratura dello Stato liberale dimostrava piena padronanza<sup>1058</sup> – ha finito per essere fagocitata dalla previsione unitaria dell'autonomia regolamentare, che ha consentito di spostare l'ermeneutica dal tema del controllo di legittimità del provvedimento al problema del sindacato sulla fonte di autonomia che, in Italia, accomuna in eguale misura attribuzioni costituzionali ed amministrative. Più recentemente – acclarata la sindacabilità del diritto parlamentare in sede di conflitto di attribuzioni – va registrata la conclusione della metamorfosi dell'autodichia nel passaggio dallo Statuto albertino alla Repubblica: la necessità di individuare un fondamento costituzionale dell'autodichia, inizialmente concepita in ossequio alla volontà esplicita del legislatore ordinario di tipizzare tassativamente i presupposti dei provvedimenti ricorribili avanti al Consiglio di Stato, è oggi riproposta sottoforma di limite costituzionale inespresso a quello stesso potere legislativo, che impedisce un ripensamento delle prerogative parlamentari e finisce per concretizzare, nella sentenza n. 262/2017, l'ipotesi di una giurisdizione speciale non costituzionalizzata ma costituzionalmente necessaria.

---

<sup>1054</sup> C. Cost., n. 44/1968; Cons. St., 28 settembre 1962, n. 752; Cons. St., 18 maggio 1971, n. 576.

<sup>1055</sup> M. SFARZO, *L'evoluzione del concetto di autodichia*, pag. 28.

<sup>1056</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, pag. 376.

<sup>1057</sup> Corte Cost., sent. n. 154/1985.

<sup>1058</sup> S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 173.

## 2. ... (segue) SULLA CONNESSIONE TRA AUTONOMIA NORMATIVA ED AUTODICHIÀ: PUÒ ESISTERE *JURIS DICTIO* SENZA LEGALITÀ SOSTANZIALE?

In coerenza con la più recente giurisprudenza costituzionale, l'autodichia dipende pressoché esclusivamente dalla riserva della potestà regolamentare che – ritiene la Consulta – contraddistingue ciascun organo costituzionale sul modello di quanto previsto dall'art. 64 per le Camere, a prescindere dalla concreta menzione positiva.

L'ermeneutica del diritto parlamentare italiano continua a subire la determinante influenza della teorica di Jellinek<sup>1059</sup>, secondo cui l'esistenza di un elemento politico imprescindibile in tutti gli atti delle istituzioni rappresentative rende insostenibile la pretesa di un'obiettiva ermeneutica del diritto, che cede a fronte della *“politicalità di tutte le applicazioni del diritto parlamentare che si realizzano all'interno delle Camere”*<sup>1060</sup>. Nella letteratura italiana, l'aporia è stata messa chiaramente in evidenza da Sandulli, secondo cui *“l'operato di quegli organi che la loro fine struttura induce a designare come politici, si caratterizza «per natura» come «politico» (sì da non risultare coperto dalle garanzie giuridiche), pure quando trattisi di attività che, secondo i modelli usuali, dovrebbero esser classificate sotto l'aspetto «sostanziale» o «contenutistico» come giurisdizionali o amministrative”*<sup>1061</sup>. Nel campo della divisione dei poteri infatti *“dat esse rei è l'aspetto formale, non quello contenutistico: la giurisdizione si caratterizza per la terzietà, l'attività politica per la supremazia e dunque per l'insindacabilità”*<sup>1062</sup>. Non può essere reciso il nesso strutturale che connette la natura del soggetto alla dinamica delle funzioni esplicate. L'oggettivazione della funzione trova un limite pragmatico nell'irrealistica pretesa che la *“posizione fatta dall'ordinamento all'organo”* non si ripercuota sulle *“modalità”* con cui esso svolge l'attività che gli viene assegnata: *“l'operato degli organi politici rimane [...] per principio soggetto al regime giuridico proprio dell'attività politica [...] di fronte alla quale non esistono posizioni giuridicamente protette”*<sup>1063</sup>. È pur vero, come considerato dall'Autore, che questa ricostruzione deve

---

<sup>1059</sup> M. MANETTI, voce *Regolamenti parlamenti*, sub 6.

<sup>1060</sup> R. IBRIDO, *L'interpretazione del diritto parlamentare*, pag. 42.

<sup>1061</sup> A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, pag. 1837.

<sup>1062</sup> *Idem*.

<sup>1063</sup> *Idem*.

gioco forza escludere l'ambito degli atti posti in essere dagli organi costituzionali nei confronti dei propri dipendenti, ma concorre bene a porre il tema: il carattere unitario che connota l'autonomia organizzativa del Parlamento nell'ordinamento nazionale, aggregando in un'unica fonte la disciplina delle funzioni costituzionali e quella della gestione, finisce strumentalizzare i canoni ermeneutici del diritto politico come chiave di lettura per decrittare tutta l'attività dell'istituzione, anche a costo di omologare fattispecie naturalmente inconciliabili, come – per l'appunto – attività politica ed attività amministrativa.

La gran parte delle riflessioni stratificatesi in epoca repubblicana ha trattato la riserva di competenza dei regolamenti generali di cui all'art. 64 considerando l'esercizio delle funzioni primarie, a fronte delle quali la disciplina amministrativa recata dai regolamenti minori ha tradizionalmente subito una qualificazione riflessa. La letteratura dello Stato liberale dimostra come le dogmatizzazioni in merito alla separatezza ed alle forme di controllo del rispetto del diritto parlamentare furono contemplate con esclusivo riferimento alla disciplina regolamentare sull'esercizio delle funzioni costituzionali e al procedimento legislativo<sup>1064</sup>. Il combinato disposto dell'impossibilità di annullare la legge e della rilevanza prettamente interna delle regole del dibattito indusse ad affermare che spettava solo alle Camere individuare le formule organizzatorie per assicurare il buon andamento del lavoro legislativo<sup>1065</sup>. Tali conclusioni, plasmate sul modello dell'attività politica, investono oggi indifferentemente tanto le funzioni primarie quanto l'attività amministrativa ad esse ancillare.

Senonché, il paradigma del diritto politico e la legalità amministrativa operano attraverso sistemi assiologici inconciliabili. Già in vigenza dell'art. 61 dello Statuto afferiva al consolidato uso del parlamentarismo italiano, ad esempio, il principio secondo cui i regolamenti parlamentari appartenevano alla disponibilità della maggioranza *“poiché l'assemblea, se avesse preveduto il dubbio, avrebbe potuto legalmente risolverlo con apposita disposizione regolamentare; nel silenzio del regolamento essa dunque lo potrà dirimere con una pronunzia sul caso concreto”*<sup>1066</sup>. In forza di ciò *“i precedenti*

---

<sup>1064</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 628.

<sup>1065</sup> C. ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, pag. 628.

<sup>1066</sup> F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, pag. 230.

*parlamentari vengono ad integrare le disposizioni scritte dai regolamenti e governano i casi avvenire*<sup>1067</sup>, al punto da consentire – come si è avuto modo di esaminare – la riforma o abrogazione in via di fatto della norma positiva formale a seguito de consolidamento di una consuetudine ad essa difforme<sup>1068</sup>. Le conclusioni in merito alla strutturale carenza di tipicità, l'inevitabilità di un'interpretazione in senso politico, la rilevanza delle fonti non scritte indussero una certa dottrina a sostenere la riconduzione del diritto parlamentare ad un paradigma difficilmente conciliabile con l'ordinamento generale e, di rimando, l'impossibilità di conciliarne i meccanismi applicativi con il successivo sindacato del giudice<sup>1069</sup>.

La trasposizione in capo ai regolamenti parlamentari, anche minori, della medesima immunità che – agli effetti dell'ordinamento comune – connota l'applicazione del diritto politico parlamentare si è tradotta nell'indistinto assoggettamento dell'ordinamento interno ad una dogmatizzazione unitaria che, in buona sostanza, ha finito per ascrivere alla unità del diritto parlamentare formale un'efficacia soverchiante rispetto alla diversità delle fattispecie disciplinate. L'applicazione di un'insindacabilità modellata per il prototipo della politicità anche alle funzioni amministrative "ancillari" (che la Costituzione vorrebbe innervate dal principio di imparzialità in base all'art. 97 Cost.) finisce per scatenare le plurime contraddizioni che la letteratura in materia di autodichia ha chiaramente messo in luce.

Riepilogando, l'autonomia normativa ha generato un ordinamento sezionale fondato sul principio della disponibilità del diritto parlamentare "*da parte dei suoi utenti*", che ne determina la natura di "*diritto mobile*" per "*l'ampia facoltà di disapplicare norme scritte*"<sup>1070</sup>. Il principio trova ragion d'essere solo in quanto strumentale alla dialettica politica, ma si pone in aperto contrasto con gli standard costituzionali in materia di esercizio dell'attività amministrativa. Nel diritto domestico il confine tra normazione ed applicazione è molto più sottile (talvolta addirittura inesistente) di quanto non accade

---

<sup>1067</sup> F. RACIOPPI – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, pag. 230.

<sup>1068</sup> C. BERGONZINI, *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, pag. 128

<sup>1069</sup> M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, pag. 139; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, pag. 318.

<sup>1070</sup> V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 6.

nell'ordinamento generale<sup>1071</sup>. L'applicazione del diritto può assurgere a fonte-fatto allorché la trasgressione non giustiziabile del diritto interno dia luogo ad una disapplicazione (o ad una tacita abrogazione) della disciplina prevista dalla fonte-atto<sup>1072</sup>. Nell'ambito dell'attività delle Camere, esercitare i poteri conferiti dalle norme può significare disporre delle stesse, in ragione del fatto che la violazione del diritto interno non determina necessariamente una patologia dell'azione politica. Questo stato di fatto rende difficile pensare che – senza una ristrutturazione del diritto parlamentare formale – il controllo di legittimità del giudice comune non avrebbe effetti destabilizzanti. Nel mondo della giuridicità di diritto comune, infatti, la trasgressione è contestazione del valore giuridico dell'ordinamento e, rispetto al caso singolo, della singola disposizione precettiva<sup>1073</sup>. La *juris dictio*, nel senso anche etimologico del termine, è l'affermazione assertiva della giuridicità dell'ordinamento precettivo nel caso concreto<sup>1074</sup>. Nell'ordinamento parlamentare, perciò, non può esservi *juris dictio* nella misura in cui la pretesa di giuridicità è comune tanto alla norma predeterminata, quanto avocata dalle sue decisioni attuative o trasgressioni<sup>1075</sup>. Ne ha dato implicitamente atto la stessa giurisprudenza costituzionale nella sentenza n. 262/2017, *“effettuando un'assiomatica equiparazione tra gli atti di esecuzione puntuale della disciplina normativa (atti di*

---

<sup>1071</sup> Sottovaluta la peculiarità dell'ordinamento parlamentare e la complessità della relativa ermeneutica A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 118.

<sup>1072</sup> Per questo – ossia per il fatto che ogni applicazione del diritto parlamentare può, in potenza, diventare diritto parlamentare – il ragionamento contenuto nella sentenza n. 262/2017 non può essere ridotto all'assunto per cui l'autonomia degli organi costituzionali *“sarebbe compromessa dall'eventuale sindacato giurisdizionale esterno su qualsiasi atto di organizzazione interna (compresi quelli regolanti il rapporto con i dipendenti), poiché l'attività amministrativa a carattere interno degli organi costituzionali è sempre, direttamente o indirettamente, strumentale all'esercizio delle funzioni primarie, configurandosi come supporto indispensabile al concreto svolgimento degli atti e delle procedure degli organi”* A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 111.

<sup>1073</sup> F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, 1313.

<sup>1074</sup> F. BENVENUTI, *Sul concetto di sanzione*, 1313.

<sup>1075</sup> Per questo è scorretto valutare l'autodichia come contrasto tra principio di autonomia e principio di legalità, come avviene in A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 88.

*amministrazione generale e puntuale) e quelli di esercizio della funzione giurisdizionale”<sup>1076</sup>.*

La complessità di questo sistema ha storicamente legittimato un regime di sindacabilità alternativo, in quanto – dietro il paravento dell’autonomia – si cela un ordinamento sezionale che non opera secondo i criteri di funzionamento che regolano la successione del dritto comune nel tempo, nello spazio e nella competenza. Certo, il contrasto tra l’art. 97 e l’art. 64 Cost. si sarebbe più facilmente ricomposto differenziando in maniera formale l’ordinamento politico del Parlamento dal suo ordinamento amministrativo. Tuttavia, la giusta e condivisibile critica verso il mancato perseguimento di questo obiettivo deve comunque prendere atto della complessità del fenomeno, senza sopravvalutare una neutralità dell’ermeneutica tecnica, che non appartiene al sistema del diritto parlamentare italiano<sup>1077</sup>.

### **3. TRA REALTÀ E LEGGENDA (ovvero, l’autodichia è stata confusa tra le giurisdizioni speciali di inizio ‘900?).**

Si afferma tradizionalmente che uno dei principi costitutivi dello Stato di diritto è quello per cui *“chi fa le leggi non dispone del loro significato, perché il significato dei segni non è deciso in via definitiva da chi li traccia, anche perché non può conoscere in anticipo l’infinità di circostanze a cui dovranno essere applicate”<sup>1078</sup>*. Si tratta di un *“assioma”* che *“rispecchia la classica divisione dei poteri”<sup>1079</sup>*.

Quanto affermato nel capo 7.3 della sentenza n. 262/2017 si giustifica soltanto ammettendo che la redazione delle disposizioni e la loro interpretazione costituiscano momenti distinti di esercizio del potere normativo e, quindi, unitariamente assoggettati

---

<sup>1076</sup> A. SANDULLI, *L’insostenibile leggerezza dell’autodichia degli organi costituzionali*, pag. 92, che non si riducono affatto – contrariamente a quanto sostenuto dal medesimo autore – a relegare il titolare della *iurisdictio* *“in un’atmosfera da primi dell’Ottocento”* a *“mera e strumenale bouche de la loi”*.

<sup>1077</sup> Così fa, ad esempio, A. SANDULLI, *L’insostenibile leggerezza dell’autodichia degli organi costituzionali*, pag. 118, laddove auspica che *«facendo riferimento il [...] settimo comma dell’art. 111 alla “violazione di legge”, la Suprema Corte limiterebbe il proprio sindacato alla sola verifica di legittimità, non potendo incidere in alcun modo il merito delle questioni»*.

<sup>1078</sup> R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, pag. 24

<sup>1079</sup> R. BIN, *Critica della teoria dei diritti*, pag. 24

alla riserva di regolamento ex art. 64 Cost. Anche a prescindere dalle peculiarità strutturali del diritto parlamentare, infatti, l'attività ermeneutica si traduce, giocoforza, in una condivisione del significato del precetto<sup>1080</sup>. La tesi è stata tradizionalmente sostenuta da chi, anche nel dibattito italiano, ha ricondotto l'interpretazione giudiziale alle fonti del diritto qualificandola come "meta-fonte"<sup>1081</sup> ad "efficacia persuasiva"<sup>1082</sup> che "assume il grado proprio della fonte da cui emana"<sup>1083</sup>. Ciò costituirebbe una diretta conseguenza del principio di uguaglianza "dal quale deriva che casi analoghi debbano essere giudicati, per quanto è possibile, in modo analogo e che subirebbe offesa [...] qualora casi analoghi fossero ingiustificatamente giudicati in modo diverso"<sup>1084</sup>. Il sillogismo giudiziale partecipa dunque alla definizione del precetto e, a fronte della

---

<sup>1080</sup> Il ruolo delle giurisdizioni speciali come strumenti di normazione era già stato messo in luce – benché evidenziandone i contenuti patologici – da P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, pag. 47, cfr. anche, a commento del pensiero dell'autore, G. CIANFERROTTI, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della Grande Guerra al codice di procedura civile del 1940*, pag. 265.

<sup>1081</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 719. A livello positivo, tale valenza sarebbe confermata dall' "l'art. 363 del codice di procedura civile (...) accorda al procuratore generale presso la Corte di cassazione di proporre ricorso contro sentenze non più impugnabili dalle parti per chiedere che esse siano cassate «nell'interesse della legge» e ciò al solo scopo di rimuoverne l'efficacia di precedente e, dall'altro lato, nel disposto dell'art. 384 dello stesso codice, che prevede l'enunciazione del punto di diritto, al quale il giudice di rinvio deve uniformarsi nei casi di cassazione con rinvio e la correzione della motivazione nei casi di «sentenze erroneamente motivate in diritto, quando il dispositivo sia conforme al diritto»"; con maggiore evidenza "la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana ha riconosciuto come giuridicamente vincolanti le interpretazioni del diritto comunitario poste a base delle decisioni della Corte di Giustizia dell'Unione europea e che il preambolo della Carta dei diritti dell'Unione europea (della quale il trattato di Lisbona, in vigore dal 1° dicembre 2009, prevede il riconoscimento come parte del diritto comunitario vigente anche in Italia) include fra i diritti che essa riafferma quelli che risultano, tra l'altro, «dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee e della Corte europea dei diritti dell'uomo», le quali dovranno conseguentemente essere considerate fra le fonti raccordate con l'ordinamento giuridico italiano" (pag. 714)

<sup>1082</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 724: "L'efficacia delle fonti del diritto non è sempre identica a se stessa, ma consiste in una pressione sui destinatari delle norme affinché ne osservino il comando la quale è variamente sanzionata e talvolta non è sanzionata affatto" e, nel caso dell'ermeneutica giudiziale, "la forza persuasiva dei precedenti dipende (...) dall'autorevolezza dell'autorità che ha pronunciato la decisione, dal carattere più o meno convincente delle argomentazioni portate a sostegno o a confutazione di essa e da ogni altro fattore che possa essere richiamato per indurre il giudice che si trovi a decidere un caso simile a seguire il precedente oppure a dissentire da esso" (idem, pag. 709).

<sup>1083</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 727.

<sup>1084</sup> A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, pag. 725.

riserva perimetrata nell'art. 64 Cost., la Corte costituzionale si è chiesta se l'interprete possa essere un soggetto diverso dall'organo costituzionale cui, in via esclusiva, spetta dettare le norme.

A questa problematica commistione, nella quotidianità degli affari parlamentari, dei momenti di produzione con quelli di applicazione della norma, corrisponde la difficoltà – notata anche dalla dottrina più critica – di distinguere poi tra giurisdizione ed esecuzione<sup>1085</sup>.

Simili conclusioni paiono echeggiare le riflessioni dei teorici che analizzarono la proliferazione delle giurisdizioni speciali, affidate a plessi amministrativi, nel periodo successivo al primo dopoguerra, allorché – a causa della crisi politica della legislazione statale – si diffuse la tendenza a concentrare le funzioni giurisdizionali, in un quadro di tipicità carente, in capo agli organi amministrativi dotati dell'*expertise* di settore, utilizzando l'esercizio della giurisdizione come surrogato della funzione regolatoria per la disciplina delle attribuzioni amministrative esercitate dai medesimi plessi<sup>1086</sup>. Già in pendenza del primo conflitto mondiale si inaugurò una spinta politica – rafforzata nell'ambito dello Stato fascista – alla decostruzione del principio di unità della giurisdizione, che sdoganò e rese accettabile l'organizzazione di un sistema frammentato di tutela dei diritti, nel quale la legittimazione alla *juris dictio* derivante dall'appartenenza al potere giudiziario veniva in parte sostituita da una legittimazione epistocratica dell'organo amministrativo deliberante, al quale venivano unitariamente delegate potestà regolative, amministrative e giurisdizionali. Si fece strada l'accettabilità di un sistema frammentato in numerosi plessi speciali, legittimati dalla possibilità di concentrare in un unico organismo la produzione e l'applicazione del diritto: ciò che per la letteratura precedente non appariva nemmeno ipotizzabile – ossia che un organo amministrativo potesse surrogarsi al contempo al giudice e al legislatore nelle controversie aventi ad oggetto diritti dei terzi fondati su atti propri – era divenuta prassi corrente per numerose amministrazioni dello Stato. La temperie prevalente frammentò uno dei dogmi (la "*grande regola dello Stato di diritto*") del liberalismo che, a cavallo da

---

<sup>1085</sup> A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 91.

<sup>1086</sup> P. CALAMANDREI, *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, pag. 5.

'800 e '900, aveva condotto unanime dottrina a sostenere la piena giustiziabilità degli atti delle istituzioni costituzionali avanti al giudice ordinario. Nel 1946 la contestualità di giurisdizione e normazione non appariva più l'eventualità del tutto inverosimile che veniva segnalata dal Romano all'inizio del secolo, cosicché parve quasi naturale che, se in sede parlamentare esistevano procedure contenziose (benché modellate sul prototipo del ricorso amministrativo), queste dovessero necessariamente interpretarsi in termini rivali con la potestà del giudice comune.

In termini diacronici, si potrebbe riassumere, fu smarrita la consapevolezza dell'effettiva origine dei ricorsi interni – istituiti per la necessità di assicurare una tutela a fronte dei divieti previsti dalla normativa settoriale del Consiglio di Stato – che finirono invece per essere qualificati, in analogia alle centinaia di giurisdizioni speciali amministrative nel frattempo istituite<sup>1087</sup>, come alternativi ed ostativi alla giurisdizione del giudice comune, con due conseguenze: a) rendere del tutto irrilevante il *revirement* giurisprudenziale delle condizioni di accesso al Consiglio di Stato; b) finire per determinare l'attrazione anche delle vertenze in materia di diritti soggettivi.

L'autodichia s'inquadra appieno in questa dinamica di commistione regolativa e giudiziaria, allocata presso l'organo che formalmente esercita la funzione amministrativa<sup>1088</sup>, per supplire ad un quadro di strutturale carenza del formante positivo. In questo senso, l'esistenza di prerogative meta-positive connaturate alla collocazione istituzione degli organi supremi rappresentò una nuova chiave di legittimazione per la perpetuazione di una tecnica di esercizio del potere pubblico che aveva sortito un considerevole successo nei decenni precedenti, ma appariva incompatibile con il nuovo assetto costituzionale, consentendo di "salvare" la sola autodichia tra le varie funzioni contenziose allocate ad organi amministrativi.

#### 4. LE MUTAZIONI DELL'AUTODICHIA

---

<sup>1087</sup> G. CIANFERROTTI, *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza*, pag. 265.

<sup>1088</sup> Perlomeno fino alla recente repressione ad opera della Corte europea dei diritti dell'uomo, sent. 28 aprile 2009, *Savino et alii c. Italia*, ricorsi nn. 17214/05, 20329/05, 42113/04, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Possiamo dunque suddividere tre stagioni nell'evoluzione del diritto di accesso alla giustizia rispetto alle istituzioni costituzionali dello Stato.

Nella prima fase, fino al 1949, non si può parlare di autodichia né di giurisdizione domestica, in quanto manca la teorizzazione di una immunità dalla giurisdizione delle istituzioni costituzionali. Né, tantomeno, può dirsi accreditata l'idea che le controversie che coinvolgevano le Camere andassero in qualche modo riservate ad organi interni agli apparati parlamentari, per prevenire la strumentalizzazione della magistratura ad opera del Re<sup>1089</sup>. Rimaneva esclusa la sola azionabilità del provvedimento avanti al Consiglio di Stato, in quanto – anche a prescindere dalle conclusioni già esposte sulla latitudine tipica e non generale della giurisdizione di legittimità – si riteneva che i regolamenti parlamentari fossero privi di efficacia giuridica e, conseguentemente, inidonei a generare interessi legittimi<sup>1090</sup>. In estrema sintesi, il Ministero della Real Casa e le istituzioni parlamentari non si interfacciavano con il principio di tutela giurisdizionale dei diritti in maniera sostanzialmente diversa da un qualunque privato<sup>1091</sup>.

La “seconda fase”, nella quale collocare l'emersione di un'autodichia in senso proprio, va quindi individuata a partire dal momento in cui - venuti meno i limiti all'esercizio della potestà giurisdizionale del Consiglio di Stato – il *Regolamento interno per gli uffici e il personale* della Camera dei Deputati del 1949 qualifica come procedure di definizione del contenzioso “in via esclusiva” i ricorsi amministrativi, storicamente previsti a favore dei dipendenti del Parlamento. La norma (difficile dire se questo fosse l'effettivo scopo dei redattori) formalizzò in via positiva la trasformazione del ricorso gerarchico, da procedimento interno di riesame, a strumento di soluzione del contenzioso, alternativo e rivale alla potestà del giudice comune. Resta problematico fissare, da un punto di vista cronologico e concettuale, le ragioni di una simile discontinuità, che pose un nuovo assetto, alterando il modello liberale, senza apparenti radici negli ultimi scampoli di parlamentarismo sopravvissuti nell'epoca fascista<sup>1092</sup>. Nella seconda fase (1949-2017) le istituzioni costituzionali passano dall'essere titolari della

---

<sup>1089</sup> In questi termini I. TESTA – A. GERARDI, *Parlamento zona franca*, pag. 19.

<sup>1090</sup> S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti parlamentari delle Camere parlamentari*, pag. 218.

<sup>1091</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo* (1970), p. 74.

<sup>1092</sup> C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 151.

medesima legittimazione processuale di un privato, al godimento di un *privilegium fori* (dapprima per le vertenze in materia di rapporti con il proprio personale e, successivamente, su qualunque atto di amministrazione), che le distingue da ogni altro organo pubblico. L'autodichia è, quindi, paradossalmente coeva (se non successiva) alla codificazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., in vigore dei quali ha dimostrato una dinamica capacità espansiva, senza patire il peso dell'esplicita diffidenza dottrinale e giurisprudenziale. La spiegazione più semplice è forse la più veritiera: l'immunità giurisdizionale (o, più correttamente, l'idea che la previsione di rimedi contenziosi interni rispondesse all'intenzione di escludere il giudice comune dagli affari parlamentari) è stata data per scontata. Ciò valeva, infatti, per la gran parte delle giurisdizioni amministrative speciali che – nella parentesi tra il primo conflitto mondiale e la fine dello Stato fascista – avevano contribuito alla dissoluzione del principio di unità della giurisdizione, frammentando in plurime sedi amministrative la definizione del contenzioso, in via esclusiva e antagonista alla giurisdizione del giudice comune. La dislocazione delle funzioni giudiziarie in sede amministrativa ha subito la tranciante opposizione della Giustizia costituzionale, che ha riaccentrato tutte le potestà conferite ad organi amministrativi privi dei requisiti soggettivi di un giudice speciale, con l'unica eccezione di quelle prerogative che fossero codificate da fonti insuscettibili di sindacato ex art. 134 Cost., quali furono – per lungo tempo – i regolamenti parlamentari.

L'intervento della Corte costituzionale con la sentenza n. 262/2017 apre la "terza fase", riproponendo l'esigenza di riallineare l'istituto ad un fondamento sostanziale che – come affermato dalla sentenza n. 120/2014 – non può coincidere con la mera inesistenza di uno strumento processuale utile a sindacarne la legittimità. La limitazione della prerogativa al discrimine "tra terzi e non terzi" ha aperto una stagione di assestamento delegata, finora, all'opera della giurisprudenza ordinaria. Se n'è dedotto che, in primo luogo, il riparto tra il diritto parlamentare ed il diritto interno non opera secondo il criterio della competenza tra fonti primarie di diritto interno, in quanto per ricondurre una vertenza alla cognizione del giudice comune non è necessario rendere inefficace, attraverso l'annullamento, la norma regolamentare che àvoca la giurisdizione in sede domestica. Il tribunale amministrativo regionale ha rilevato come non spettasse

alle Camere “riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano [...] appalti e forniture di servizi prestati”, cosicché - nonostante l’inequivoco tenore letterale dei regolamenti interni - “deve ritenersi che la previsione regolamentare invocata non possa estendersi alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all’organo costituzionale”<sup>1093</sup>. Successivamente ad alcuni precedenti di scarsa persuasività<sup>1094</sup>, il giudice amministrativo ha lasciato spazio ad una soluzione pressoché analoga a quello che la sentenza *Granital*<sup>1095</sup> ha previsto per la demarcazione del riparto tra le norme europee ed il diritto interno, prescindendo dagli effetti della norma parlamentare, laddove la potestà regolamentare delle Camere avesse concretamente esorbitato il riparto di attribuzioni tracciato dalla Consulta nella sentenza n. 262/2017.

Per quanto concerne l’applicazione del criterio di riparto fondato sulla distinzione tra controparti “terze e non terze”, secondo i recenti arresti in materia di vitalizi<sup>1096</sup>, il discrimine dipende dalla finalità della norma che istituisce il diritto dedotto nel giudizio<sup>1097</sup>. La Corte di Cassazione ha voluto sganciarsi dall’indicazione di cui al par. 7.3 della sentenza n. 262/2017. Come detto, infatti, la Consulta aveva posto l’autodichia a presidio del diritto parlamentare *formale*, ossia quello recato da fonti interne, di qualunque rango, in attuazione alla potestà di auto-regolamentazione di cui all’art. 64 Cost.: “lo statuto di garanzia dell’organo costituzionale non soltanto contempla la

---

<sup>1093</sup> T.A.R. Lazio, sez. I, sent. 1 gennaio 2020, n. 5765.

<sup>1094</sup> T.A.R. Lazio, sent. 11 settembre 2018, n. 9268 e sent. 24 aprile 2020, n.4183, dove si afferma che la genericità della norma avrebbe consentito di escludere in via interpretativa le procedure di scelta del contraente.

<sup>1095</sup> Corte cost. sent. n. 170/1984.

<sup>1096</sup> Cass. civ., Sez. Un. sent. 8 luglio 2019, n. 18265-18266; cfr. in materia di reversibilità anche Cass. civ., Sez. Un., 13 marzo 2020, n.7220 e sent. 10 novembre 2020, n. 25211, G. CANALE, *Le ordinanze “gemelle” sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto*, pag. 584.

<sup>1097</sup> In particolare, quand’anche a fronte di una disciplina recata dalla legge ordinaria (n. 1261/1965), la finalizzazione dell’assegno “a garantire il libero svolgimento del mandato” implica che “le controversie relative alle condizioni di attribuzione e alla misura dell’indennità parlamentare e/o degli assegni vitalizi per gli ex parlamentari non possono che essere decise dagli organi di autodichia, la cui previsione risponde alla medesima finalità di garantire la particolare autonomia del Parlamento” (Cass. civ., Sez. Un. sent. 8 luglio 2019, n. 18265). Cfr. anche Cass. civ., Sez. Un., sent. 27 gennaio 2020, n. 1720.

*disciplina diretta ed esclusiva delle funzioni primarie e dell'organizzazione interna dello stesso, ma anche la riservata e insindacabile interpretazione e concreta attuazione della medesima disciplina*<sup>1098</sup>. L'elaborazione della definizione "diritto singolare"<sup>1099</sup>, invece, è servita alla Suprema Corte proprio per prescindere dalla fonte di regolazione del rapporto controverso, propugnando quella che si potrebbe definire una definizione del diritto parlamentare in senso sostanziale. Quest'interpretazione ha sortito due esiti. Innanzitutto, ne esce rafforzato l'ambito di cognizione del giudice domestico, che ben può estendersi anche a materie e questioni che trovino la loro disciplina nella legge. Il secondo effetto è direttamente conseguente. Com'è noto, infatti, la potestà regolamentare ex art. 64 Cost. assomma contenuti obbligatori – oggetto della c.d. riserva di regolamento, che può essere soddisfatta solo da una fonte di diritto parlamentare formale – e contenuti facoltativi. In ordine a questi secondi, il Parlamento può liberamente scegliere se lasciare la disciplina della materia all'ordinamento generale ovvero dotarsi di una normativa speciale e derogatoria mediante la fonte interna, in base all'effettiva potenziale incidenza della stessa sull'autonomia e la funzionalità delle Assemblee rappresentative<sup>1100</sup>. Secondo la Cassazione, la scelta delle materie che richiedono una regolamentazione mediante il diritto parlamentare formale è indifferente ai fini della perimetrazione dell'autodichia: l'esistenza di un "diritto singolare"<sup>1101</sup> – che potremmo definire come diritto parlamentare in senso sostanziale, che raccoglie tutte le norme destinate a disciplinare l'attività delle Camere, a prescindere dalla fonte che ne costituisce il vettore – investe la capacità qualificatoria del diritto parlamentare "in astratto", a prescindere dalla selezione in concreto delle fattispecie affidate alla fonte interna. L'autodichia, infatti, trova un limite nel "confine" teorico entro il quale è consentita "l'autonomia normativa degli organi costituzionali"<sup>1102</sup>, a nulla rilevando se la

---

<sup>1098</sup> A. SANDULLI, *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, pag. 90.

<sup>1099</sup> Cass. civ., Sez. Un. sent. 8 luglio 2019, n. 18265.

<sup>1100</sup> Talvolta, in dottrina, l'esercizio di questa opzione è denominato come autocrinia, cfr. A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, p. 1.

<sup>1101</sup> Cass. civ., Sez. Un., 10 novembre 2020, n.25211; Cass. civ., Sez. Un., 13 marzo 2020, n.7220; Cass. civ., Sez. Un., 06 marzo 2020, n.6458, Cass. civ., Sez. Un., 27 gennaio 2020, n.1720; Cass. civ., Sez. Un., 08 luglio 2019, n.18266, Cass. civ., Sez. Un. sent. 8 luglio 2019, n. 18265.

<sup>1102</sup> Cass. civ., Sez. Un. sent. 8 luglio 2019, n. 18265.

potestà regolamentare sia stata effettivamente esercitata per avocare la regolamentazione in sede domestica. In quest'ottica, la regolamentazione per legge dei vitalizi non intacca il fatto che – ipoteticamente – essi avrebbero potuto trovare esaustiva collocazione nella fonte regolamentare, imponendo di raccordare la giurisdizione all'astratta capacità qualificatoria del diritto parlamentare, a prescindere dalla natura della norma che effettivamente regola la posizione giuridica sostanziale dedotta nel giudizio. Si iscrive in questo assetto, d'altronde, la necessità di assicurare l'accesso alla Corte costituzionale anche alle parti dei giudizi pendenti avanti ai plessi domestici, in quanto l'interpretazione della sentenza n. 262/2017 ad opera della giurisprudenza ordinaria ed amministrativa si presta a consentire la cognizione in sede domestica di vertenze fondate sulla legge ordinaria (o atti ad essa equiparati)<sup>1103</sup>.

La mancata previsione dell'autodichia in Costituzione – che la prevalente letteratura legge come negazione di una giurisdizione domestica – ha consentito all'istituto di emanciparsi da un rigoroso parametro di sindacato (contrariamente a quanto avviene, ad esempio, per le immunità codificate nell'art. 68 Cost.), assumendo la latitudine liberamente perimetrata dalle fonti interne.

L'attuale assetto dell'autodichia appare oggi capovolto rispetto a quanto risultante dal dibattito storico. Se, in passato, erano le norme interne ad essere prive di potestà a regolare la condizione giuridica dei terzi, oggi sono “non terzi” tutti i soggetti la cui posizione giuridica è oggetto del c.d. diritto singolare<sup>1104</sup>.

La dicotomia tra funzioni politiche e attività amministrativa, che pur costituiva patrimonio ben concettualizzato e condiviso nel periodo liberale, è stata accantonata in epoca repubblicana<sup>1105</sup>. D'altra parte, un'interpretazione della funzione amministrativa orientata dagli artt. 24 e 113 Cost. non avrebbe più consentito di perpetuare il regime di

---

<sup>1103</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 213/2017.

<sup>1104</sup> Cass. civ., Sez. Un., 10 novembre 2020, n.25211; Cass. civ., Sez. Un., 13 marzo 2020, n.7220; Cass. civ., Sez. Un., sent. 8 luglio 2019, n. 18265.

<sup>1105</sup> C. LESSONA, nota a Const. St. 9 settembre 1898, pag. 105; L. CRISTOFANETTI, *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, pag. 33; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 102; G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 244; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 172.

insindacabilità temperata, che derivava dalla sussunzione dell'attività di gestione delle Camere tra gli atti di diritto privato. L'opzione di rendere le attività gestorie degli organi costituzionali azionabili per i soli profili di diritto soggettivo avanti al giudice ordinario, rimanendo insindacabili avanti all'a.g.a. per la validità dei procedimenti interni di formazione della volontà negoziale, non appariva perseguibile in vigenza della Costituzione. L'ipotesi di scindere le tutele azionabili contro le istituzioni costituzionali in relazione alla dicotomia tra diritti e interessi legittimi, sulla base del fatto che quest'ultimo si ingerirebbe con più virulenza sull'esercizio del potere, non trova un realistico fondamento a causa della natura "non degradabile" dei diritti fondamentali e dell'evoluzione del diritto soggettivo – ripetutamente affrontata dalla dottrina civilistica – nel senso di una maggiore tutela di fattispecie materiali in considerazione della meritevolezza dell'interesse perseguito, mediante lo scardinamento del sistema codicistico con provvedimenti "extra ordinem" quali "le tecniche di disapplicazione, l'interpretazione conforme (...) l'impiego di clausole generali (si pensi alla buona fede) e di principi"<sup>1106</sup>. La pretesa neutralità dell'applicazione meccanica ed obiettiva dei diritti patrimoniali offre ampi spazi al giudicante di ingestione nella materia regolamentare e sulla rivalutazione degli atti gestori nell'ambito di un giudizio assiologico sulle esigenze del caso.

Riepilogando, l'impossibilità di considerare la manutenzione dei diritti soggettivi priva di interferenze sull'esercizio del potere amministrativo ha finito per conferire all'autodichia un carattere onnivoro che in precedenza non possedeva.

Ciò considerato, la crescente giurisdizionalizzazione dell'ordinamento parlamentare<sup>1107</sup> in epoca repubblicana è vera solo in riferimento al conflitto costituzionale fra poteri ed alla giustiziabilità della democrazia rappresentativa<sup>1108</sup>, ma non per la legittimazione dei singoli amministrati, che non solo ha visto negata la processabilità esterna delle proprie pretese, ma ha subito un considerevole

---

<sup>1106</sup> L. BREGGIA, *La giustizia del XXI secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, pag.

<sup>1107</sup> V. DI CIULO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, pag. 11.

<sup>1108</sup> A. LAURO, *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, pag. 179.

restringimento rispetto all'accettabilità dogmatica di una possibile legittimazione processuale passiva delle istituzioni costituzionali. Solo la spinta esterna del diritto europeo in materia di appalti<sup>1109</sup> ha permesso il ripristino di alcuni margini d'azione nelle controversie a cui la direttiva n. 89/665/CEE ha imposto la devoluzione all'autorità giudiziaria<sup>1110</sup>. L'estensione del sindacato giurisdizionale dell'a.g.a. alle materie che coinvolgono soggetti terzi ad opera della sent. n. 262/2017 ha rotto la struttura monolitica, che l'autodichia andava via via consolidando mediante l'estensione della cognizione domestica a tutte le vertenze in cui fosse parte l'amministrazione degli organi costituzionali. Le molteplici contraddizioni discendenti dalla novella giurisprudenziale hanno riproposto l'attualità della riflessione orlandiana, nel frangente in cui affermava che la rinuncia parziale ad alcune delle prerogative tipiche – implicando, nel caso di specie, la libera cognizione del giudice amministrativo in materia di appalti, anche mediante la ricognizione del diritto domestico, il vaglio di legittimità dell'atto parlamentare e l'eventuale disapplicazione o annullamento dell'atto interno – comprometterebbe la solidità complessiva del sistema, pregiudicando per ragioni di eguaglianza, il fondamento sistematico dell'intera autodichia, destinata ad operare in una scivolosa china di contraddizioni e differenze tra le fattispecie oggetto di tutela nel foro esterno e quelle avocate dal foro domestico.

## 2. LA COMPARAZIONE CON LA SPAGNA

La comparazione con l'esperienza spagnola conduce a rilevare come il dibattito sulla sindacabilità dell'atto parlamentare muova dall'identico interrogativo legato alla riconducibilità degli apparati interni degli organi costituzionali ad autorità amministrative. La controversia sulla natura degli atti amministrativi di autorità non soggettivamente amministrative è comune ad ambedue le esperienze storiche e, in Italia, ha storicamente percorso le riflessioni in merito all'autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali.

Nella letteratura iberica – e nel consonante eco della giurisprudenza – il consenso consolidatosi nell'800 intorno alla definizione dell'atto amministrativo in senso

---

<sup>1109</sup> F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia*, pag. 24.

<sup>1110</sup> *Idem*.

materiale<sup>1111</sup> si è progressivamente disgregato, lasciando spazio alla predominanza della *teoria estatutaria*, che individuava l'*Administración Pública* con esclusivo riferimento ad un criterio soggettivo, fondato sulla personalità giuridica<sup>1112</sup>. La tematica in discorso ha subito le ripercussioni di un più ampio dibattito di teoria generale – sorto in aperta rottura con le conclusioni della giuspubblicistica tedesca sulla personalità unitaria dello Stato-apparato<sup>1113</sup> – nel quale l'identificazione dell'*Administración Pública* in termini soggettivi veicolava il paradigma della personalità giuridica per la distinzione in senso orizzontale tra poteri dello Stato<sup>1114</sup>. In questo senso, infatti, la personificazione dei due poli del rapporto giuridico-amministrativo prescinde dai moduli contingenti e variabili di disciplina dell'azione amministrativa<sup>1115</sup>. Quand'anche a fronte di attività funzionalmente simili, la soggettività dell'Amministrazione è ostativa all'assimilazione di apparati dello Stato che non vi appartengono<sup>1116</sup>. Per questo motivo restano escluse dall'*Administración Pública del Estado* le organizzazioni proprie dei poteri legislativo, del *Tribunal constitucional*, della Corona, del *Defensor del Pueblo*, del *Tribunal de Cuentas* e il *Consejo General del Poder Judicial*<sup>1117</sup>. Tale definizione è oggi confermata in via positiva dall'espresso tenore letterale della legge n. 29/1998. L'adozione di un paradigma definitorio prettamente soggettivo ha inizialmente impedito – in perfetta analogia con l'esperienza italiana – la sindacabilità degli atti parlamentari<sup>1118</sup>, ma – con l'entrata in vigore della *Constitución* del 1978 – non è parsa opponibile al diritto di accesso alla giustizia codificato dall'art. 24 CE<sup>1119</sup>. Ciò ha determinato una divaricazione tra la

---

<sup>1111</sup> A. POSADA, *Tratado de Derecho administrativo según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, vol. I, pag. 415.

<sup>1112</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 56.

<sup>1113</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 57.

<sup>1114</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>1115</sup> D. BLANQUER CIRIADO, *Introducción al derecho administrativo*, pag. 42.

<sup>1116</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 41.

<sup>1117</sup> M. REBOLLO PUIG – D. J. VERA JURADO, *Derecho Administrativo*, pag. 42.

<sup>1118</sup> F. GARRIDO FALLA, *La Administración parlamentaria*, in AA. VV., *Jornadas de derecho parlamentario*, pag. 98; F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 261; P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ – B. PENDAS GARCIA, Articulo 72.3, in *Comentarios a la Constitución española*, pag. 466.

<sup>1119</sup> N. PÈREZ-SERRANO JAUREGUI, *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, p. 84; AA. VV., *El Parlamento ante los tribunales*, Navarra, 2015, pag. 662; S. GONZÁLES-VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 119; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 70.

definizione di *Administración Pública* in termini di diritto sostanziale e la legittimazione processuale passiva per il gravame del provvedimento, che – per unanime consenso della dottrina, convergente ermeneutica giurisprudenziale, precisa disposizione dello statuto del personale delle Camere e successiva conferma positiva – include oggi tutta l’attività amministrativa degli organi costituzionali<sup>1120</sup>. Tale divaricazione è stata consacrata dal *Tribunal Supremo*, secondo cui l’individuazione in seno alle istituzioni costituzionali di articolazioni organizzate in termini amministrativi non implica una loro riconduzione all’*Administración Pública*, ma permette di ricavare una definizione di “*administración objectivada*”, che – ai soli fini processuali – consente di assicurare analoghi livelli di tutela a fronte della consonanza dell’identità di funzioni e moduli procedimentali<sup>1121</sup>.

Al contrario, in Italia, il tema della giustiziabilità degli atti degli organi costituzionali esordisce storicamente in un momento in cui la rilevanza accordata all’esistenza di corpi deliberanti connotati come “*autorità amministrative*” (art. 24 della legge n. 6166/1889) in senso soggettivo costituiva il presupposto strutturale indefettibile del sindacato sull’attività del potere pubblico<sup>1122</sup>, in virtù del rapporto organico tra il Consiglio di Stato e il Governo<sup>1123</sup>. In questa prima fase, la sovranità parlamentare ed i principi di autonomia ed indipendenza rimasero estranei al dibattito sull’estensione della giurisdizione amministrativa ai provvedimenti assunti da autorità non amministrative, che si imperniò su interrogativi del tutto interni alla disciplina processualistica di settore, rimanendo peraltro impregiudicata la legittimazione del giudice ordinario a conoscere vertenze

---

<sup>1120</sup> S. GONZÀLES-VARAS IBANES, *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, pag. 119; P. SALA SANCHEZ – JUAN ANTONIO XIOL RÌOS – RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo*, tomo I, pag. 28; F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 268.

<sup>1121</sup> AA. VV., *El Parlamento ante los tribunales*, Navarra, 2015, pag. 662.

<sup>1122</sup> Cons. St., sent. 9 settembre 1898, in *Foro It.*, 1898, parte III, pag. 105.

<sup>1123</sup> G. ZANOBINI, *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, p. 244; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 173; V. E. ORLANDO, *L’ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, pag. 27-28; N. DANIELE, *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, p. 582; V. SCIALOIA, *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, pag. 411.

aventi ad oggetto questioni di diritto soggettivo contro le medesime istituzioni<sup>1124</sup>. Nell'immutato tenore letterale della norma processuale, la questione concernente la natura degli atti amministrativi di autorità non amministrative è stata marginalizzata in seguito all'entrata in vigore della Costituzione. Dirimenti a questo proposito furono la piena dignità acquisita dall'interesse legittimo tra le posizioni giuridiche soggettive<sup>1125</sup> e la reinterpretazione del concetto di autorità amministrativa in dipendenza dall'esercizio della funzione amministrativa, a prescindere dalla sua provenienza. La giurisprudenza (con la lenta adesione della dottrina) fu d'impulso, mediante una lettura costituzionalmente orientata della disciplina processuale ereditata dallo Stato liberale, accordando rilevanza agli effetti autoritativi del provvedimento e non alla sua provenienza. La dimensione onnicomprensiva assunta dal sindacato del giudice amministrativo in epoca repubblicana ha finito per privare la formula "*autorità amministrativa o corpo amministrativo deliberante*" non solo dell'efficacia preclusiva del gravame, ma anche di una concreta capacità definitoria, considerato che possono definirsi amministrazioni in senso giustiziale tutte quelle che dispieghino un'attività generativa di interessi legittimi<sup>1126</sup>.

Riepilogando, in Italia – dove la Costituzione ha impresso una svolta decisiva per l'adozione di una definizione in senso obiettivo – è fuor di contestazione che gli apparanti serventi gli organi costituzionali partecipino all'esercizio della funzione amministrativa. In Spagna, dove la recente esperienza democratica ha persino irrobustito la solidità dell'impostazione soggettiva, è ampiamente condiviso<sup>1127</sup> che i medesimi non possano in alcun modo appartenere all'*Administración Pública*. Sennonché, in Italia – dove pur il

---

<sup>1124</sup> Corte di Cassazione, sent. 28 giugno 1904, in *Foro It.*, 1904, parte I, pag. 777; G. PISANELLI – A. SCIALOJA – P.S. MANCINI -D. GALDI, *Commentario del codice di procedura civile del Regno d'Italia*, pag. 137; L. MORTARA, *Commentario del codice civile e leggi di procedura civile*, pag. 698; S. ROMANO, *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, pag. 174; C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, pag. 151; A. SALANDRA, *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, p. 804; V.E. ORLANDO, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, p. 274.

<sup>1125</sup> A. POLICE, Art. 24, pag. 503; G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, pag. 13; F.G. SCOCA, *L'interesse legittimo*, pag. 399.

<sup>1126</sup> Cons. St., sent. 18 maggio 1971, n. 567.

<sup>1127</sup> Con le dovute eccezioni, cfr. F. PASCUA MATEO, *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, pag. 147.

quadro definitorio pare meno rigido – non è consentito esperire contro le amministrazioni degli organi costituzionali i rimedi generali previsti dall’ordinamento nei confronti delle amministrazioni pubbliche, mentre la Spagna ha esteso ai medesimi apparati il regime giustiziale delle *Administraciones Publicas*. È peraltro curioso osservare che in entrambi i sistemi l’adozione i diversi paradigmi definitivi fondati rispettivamente su una dogmatica oggettiva ed una soggettiva costituiscono – per ambedue i Paesi considerati – opposte risposte al medesimo problema della crisi della soggettività statale, da cui muovono tanto le conclusioni di Eduardo García de Enterría, quanto le opere di Feliciano Benvenuti<sup>1128</sup>.

In Italia, infatti, la menzione costituzionale della potestà regolamentare di cui all’art. 64 CE viene interpretata dalla Corte come rafforzativa dell’indipendenza, mentre in Spagna l’espressa menzione in dell’autonomia normativa da parte dell’art. 72 CE ha sortito l’effetto di ricondurre le disposizioni interne delle Camere alla gerarchia delle fonti nell’ordinamento generale. In generale, l’entrata in vigore della *Constitucìon* ha frantumato la barriera di incomunicabilità tra il diritto parlamentare e l’ordinamento generale. La disciplina interna – ivi compresa quella recata da fonti formalmente riservate, come i regolamenti – non può considerarsi autosufficiente o separata, essendo tenuta al rispetto della carta costituzionale e del diritto europeo. La riconduzione del diritto parlamentare all’ordinamento generale ha favorito l’emancipazione del diritto amministrativo degli organi costituzionali. La sistematica del diritto spagnolo muove dalla piena consapevolezza del fatto che il diritto parlamentare è preposto a governare un agglomerato eterogeneo di atti e fattispecie, che impingono principi costituzionali differenti. Non c’è dubbio, ad esempio, che l’esercizio delle attribuzioni costituzionali delle Camere s’intenda libero nei fini, si estrinsechi attraverso un’interpretazione inevitabilmente politica del diritto, che conferisce in misura variabile rilevanza al precedente ed alle consuetudini, con lo scopo di aggregare una maggioranza, a prescindere da una obiettiva coerenza istruttoria. Tali schemi sono del tutto incompatibili

---

<sup>1128</sup> Nella letteratura italiana, il collegamento tra Benvenuti e la crisi della sovranità statale è esplicitato da L. PERFETTI, *L’azione amministrativa tra libertà e funzione*, pag. 122; nella letteratura spagnola E. GARCÍA DE ENTERRÍA – T.R. FERNANDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, pag. 57.

con la teoria generale del provvedimento amministrativo e con l'ermeneutica operabile dal giudice comune, implicando la tendenziale insidiabilità degli atti in sede esterna. Siffatti caratteri non appartengono, tuttavia, all'attività di gestione delle risorse e del personale, che si fonda sui principi di imparzialità e legalità. La letteratura spagnola ha messo chiaramente in luce che non tutta l'attività giuridica svolta in seno al Parlamento presenta il medesimo gradiente di politicità e, conseguentemente, il sindacato di legittimità non impatta in misura egualmente pregiudizievole per la rappresentanza politica nazionale. In questo senso, tanto i funzionari delle amministrazioni parlamentari, quanto le controparti contrattuali e gli offerenti sono i terzi destinatari delle garanzie discendenti dal principio di legalità dell'azione amministrativa<sup>1129</sup>. Il ricorso ad un apparato di norme parzialmente positivizzato, l'interpretazione secondo il criterio dell'opportunità politica, la derogabilità della norma in sede applicativa e, in generale, la disponibilità del diritto al soggetto chiamato ad eseguirlo informano il diritto parlamentare ad una fisiologica carenza di legalità formale, inconciliabile con i principi che l'art. 103 CE detta in riferimento all'attività amministrativa. L'impossibilità di conciliare i sistemi assiologici della politicità e dell'imparzialità ad un comune regime giuridico ha indotto gli interpreti a scindere il diritto (atecnicamente) amministrativo interno dal diritto parlamentare in senso proprio. La distinzione si ripercuote oggi, anche in termini nominalistici, nella differenza tra l'atto parlamentare – che costituisce espressione delle attribuzioni costituzionali delle Camere – e l'atto del Parlamento, che proviene dalle Camere ma, concernendo il fabbisogno di beni, personale e servizi, non gode delle medesime previste riserve all'atto politico<sup>1130</sup>. Applicare il paradigma politico agli atti di mera gestione costituirebbe, anzi, un fatto arbitrario e discriminatorio, che avrebbe come unico effetto quello di sottrarre l'amministrazione degli organi supremi al rispetto dei principi costituzionali che regolano l'esercizio dell'attività amministrativa. Al contempo, l'applicazione dei principi in materia di amministrazione pubblica alla dialettica delle assemblee legislative ne minerebbe la capacità aggregativa di una volontà politica, che viene formalizzata attraverso procedimenti deliberativi, ma si

---

<sup>1129</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 70.

<sup>1130</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102.

forma all'infuori di essi. L'atto e il diritto politico si fondano infatti sul principio di opportunità, incompatibile tanto con la stretta legalità quanto con il perseguimento di un fine tipico codificato. Si è quindi emancipato un diritto amministrativo parlamentare, che non forma parte del diritto parlamentare e si conforma ai principi costituzionali che regolano l'attività dell' *Administración Pública*<sup>1131</sup>. Siffatta distinzione attiene al contenuto oggettivo delle norme e non presuppone una distinzione formale, in quanto sia il diritto parlamentare sia il diritto amministrativo parlamentare si prestano al combinato disposto di fonti interne (in particolare, naturalmente, il regolamento, l'*Estatuto del Personal*) e di precetti tratti dall'ordinamento generale (in riferimento alla materia amministrativa, ad esempio, leyes n. 9/2017, 19/2013, 39/2015). Tale differenziazione poggia su un canone discretivo prettamente obiettivo che si ripercuote sul riparto di giurisdizione, in quanto se il Parlamento definisce procedure amministrative equiparabili a quelle espletate dall' *Administración Pública* (in senso soggettivo) non esercita una potestà legislativa, di controllo del governo o di nomine riservate e tale differenza non può non essere considerata nella graduazione degli strumenti di tutela<sup>1132</sup>. Sottrarre i provvedimenti degli organi costituzionali al sindacato del giudice comune avrebbe la sola conseguenza di ridurre gli strumenti di difesa dei destinatari rispetto alle situazioni giuridiche del tutto analoghe disciplinate in via ordinaria<sup>1133</sup>, consentendo alle Camere di giovare del "silenzio, oscurità ed ambiguità" delle proprie norme interne per "agire in un chiaroscuro nel quale spiccherebbero con molta più nitidezza i suoi diritti che i suoi doveri"<sup>1134</sup>.

Si è inoltre registrato che gli atti normativi interni hanno progressivamente perso il monopolio del diritto applicato in sede parlamentare, a favore non soltanto della Costituzione, ma anche del diritto europeo e della legge<sup>1135</sup>. L'arretramento del regolamento parlamentare dalla pretesa di esaurire il complesso delle relazioni politico-

---

<sup>1131</sup> F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 48.

<sup>1132</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102.

<sup>1133</sup> M. FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, pag. 102.

<sup>1134</sup> B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 323.

<sup>1135</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 220; M. ARAGÓN REYES, *Estudios sobre el Parlamento*, pag. 57; B. PENDÀS GARCIA, voce *Administración Parlamentaria*, p. 323; F. SANTAOLALLA LOPEZ, *Derecho parlamentario español*, pag. 26,

giuridiche che si sviluppano in seno alle Camere ha favorito il superamento del concetto di “*regimen interior*”, che veniva in precedenza utilizzato per distinguere l’autosufficienza e l’immunità dei rapporti giuridici sorti in seno al Parlamento<sup>1136</sup>.

Nonostante gli strumenti normativi vigenti consentano alle istituzioni costituzionali di adottare formule di organizzazione amministrativa totalmente peculiari, l’adeguamento degli apparati ha patito il forte condizionamento del predominante modello applicato all’*Administraciòn Pùblica*, che la disciplina interna ha tradizionalmente provato ad emulare<sup>1137</sup>.

Il fatto che i provvedimenti siano impugnabili avanti al giudice comune e analogamente sindacabili siano le fonti che li regolano (avanti al *Tribunal constitucional*, alla luce peraltro di parametri eteronomi) ha indotto la dottrina a ripensare la ratio dell’autonomia normativa parlamentare, in quanto il riferimento al principio di assoluta autonomia ed indipendenza ha perso gran parte della forza persuasiva necessaria per legittimare le prerogative storiche. È perciò prevalsa la corrente di pensiero che fonda l’allocazione della potestà normativa del parlamento in materia di proprio personale ed amministrazione sulla base di una ragione pragmatica, secondo cui è il Parlamento l’unico organo che può efficientemente strutturare gli apparati conformandoli alle esigenze derivanti dal perseguimento delle proprie attribuzioni costituzionali, senza che ciò si traduca in una sfera di intangibilità dei rapporti giuridici costituiti con gli amministrati<sup>1138</sup>.

Al contrario, in Italia la funzione amministrativa in seno agli organi costituzionali si dispiega secondo canoni ampiamente derogatori rispetto ai principi che regolano la pubblica amministrazione, specie con riguardo ai principi di legalità e di competenza. Salvo quanto recentemente prescritto su spinta dell’ordinamento europeo per il settore

---

<sup>1136</sup> X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 214.

<sup>1137</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 68; X. MURO I BAS, *Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal*, pag. 220; A. SANDOMENICO, *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, pag. 452; M. R. RIPOLLÈS SERRANO, *La autonomía administrativa de las Cortes generales*, p. 664; B. PENDÀS GARCIA, voce *Administracion Parlamentaria*, p. 322; I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, *Estudio preliminar: evoluciòn del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, pag. 18.

<sup>1138</sup> M. MÒRENO FERNÀNDEZ-SANTA CRUZ, *La autonomía de personal de las Cortes Generales*, pag. 82.

degli appalti, l'ermeneutica del giudice comune sulla normativa degli organi costituzionali in materia di amministrazione, personale e contabilità è percepita come pregiudizievole all'esercizio delle attribuzioni costituzionali, con un'intensità pressoché analoga a quanto avviene per le funzioni politiche. Anzi, come argomentato, vi sono potestà decisorie di giustizia cd. "politica", espressamente riservate dalla Costituzione alle Camere, che pur essendo qualificate in termini di assoluta immunità, patiscono un controllo giurisdizionale esterno ben più incisivo di quanto non avvenga per il sindacato sul provvedimento amministrativo. È quanto avviene, ad esempio, in riferimento alle insindacabilità parlamentari che trovano un gravame di merito nel sindacato della Corte costituzionale adita in sede di conflitto di attribuzioni.

Se quindi il sistema spagnolo ha graduato l'accesso alla giustizia nei confronti degli organi costituzionali secondo un criterio prettamente oggettivo, fondato sugli effetti e la natura dell'atto, l'immunità dal sindacato giurisdizionale operante in Italia finisce per perdere ogni legame obiettivo con il contenuto del provvedimento ed emana dal soggetto in quanto organo costituzionale, dispiegando analoghi effetti su tutti i procedimenti svolti in seno all'istituzione a prescindere dalla loro precipua natura. Ciò, peraltro, dando ulteriore evidenza alla scarsa congruenza dei vigenti istituti di autodichia con le prerogative storiche, ereditate dalla tradizione dello Stato liberale, nel quale non appariva in alcun modo sostenibile l'immunità "soggettiva" delle istituzioni sovrane al sindacato giurisdizionale, in quanto si escluse la sola azionabilità oggettiva dell'interesse legittimo, rimanendo impregiudicata la tutela ordinaria dei diritti soggettivi.

Le assemblee legislative delle Comunità autonome godono di prerogative regolamentari ed in materia di esercizio del bilancio del tutto analoghe a quelle codificate dalla *Constitucìon* in capo alle *Cortes*. Ciò si deve non tanto all'apporto positivo dei singoli statuti – che, in passato, per la maggiore non disponevano sul punto – quanto all'unanime consenso della dottrina<sup>1139</sup> (e, successivamente, della giurisprudenza<sup>1140</sup>), che ha affermato che l'autonomia amministrativa è consustanziale all'esercizio del potere legislativo, sottolineando il "fondamento tacito" della potestà di auto-organizzazione<sup>1141</sup>,

---

<sup>1139</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 72.

<sup>1140</sup> S.T.C. N. 241/1984, de 11 abril; S.T.C., N. 179/1989, 2 noviembre.

<sup>1141</sup> P. GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, *Los actos de la Administraciòn parlamentaria*, pag. 72

strutturata in analogia con il modello costituzionale del Parlamento. D'altra parte, l'autonomia amministrativa non si pone in immediato conflitto con i diritti degli amministrati, in quanto rimane impregiudicata la sindacabilità in sede locale tanto delle norme quanto dei provvedimenti gestori.

Riepilogando, in Italia permane la differenziazione del regime di sindacato giurisdizionale degli atti delle istituzioni costituzionali, nonostante la sedimentazione di una definizione onnicomprensiva fondata sull'effettivo dispiegamento della funzione amministrativa, che si presta ad includere anche i relativi provvedimenti di gestione. Nell'ordinamento iberico, invece – a fronte di un apparato definitorio di diritto sostanziale che impedisce di qualificare come amministrazioni pubbliche organi diversi da quelli dipendenti dall'esecutivo (e dagli enti locali di governo) – opera un regime di sindacato onnicomprensivo, che consente un controllo di legittimità degli atti interni di amministrazione interna da parte dell'autorità giudiziaria del tutto analogo a quello invalso per le amministrazioni pubbliche (con l'eccezione della speciale competenza del *Tribunal Supremo*). Al contempo, si è osservato, l'avvento della giurisdizionalizzazione degli affari parlamentari non è neutra per la sistematica dell'ordinamento interno: costrette ad applicare il principio di legalità, l'esatta partizione delle competenze etc. le *Cortes* hanno dovuto rinunciare alla consuetudine e alla scarsa formalizzazione del diritto interno, laddove – al contrario – il sistema italiano rimane saldamente legato ad un diritto consuetudinario e all'interpretazione della disciplina interna (quando non alla deroga) secondo criteri di opportunità.

### 3. L'ESPERIENZA DEL PARLAMENTO EUROPEO

La comparazione con il Parlamento europeo appare d'interesse nella misura in cui l'Unione ha tradizionalmente riconosciuto particolare rilevanza al principio di giustiziabilità degli atti, la cui piena attuazione concorre a tutelare il principio di attribuzione e, conseguentemente, le sovranità nazionali degli Stati membri<sup>1142</sup>. Ne consegue che la sindacabilità del provvedimento non è suscettibile di deroghe derivanti dal carattere rappresentativo dell'istituzione, in quanto trova *ratio* nella garanzia del

---

<sup>1142</sup> Corte di Giustizia, sent. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*.

diritto internazionale pattizio. La sovranità, che nelle riflessioni di diritto interno è tradizionalmente addotta come elemento costitutivo delle prerogative di autonomia spettanti alle assemblee parlamentari, nella prospettiva internazionale milita invece a favore del diritto di accesso alle Corti.

Per quanto concerne le prerogative di autonomia, il diritto parlamentare europeo ha mutuato istituti e guarentigie in analogia a quelli invalsi dalle tradizioni costituzionali comuni degli aderenti<sup>1143</sup>. Esemplificativa di questo principio è la vicenda che ha riguardato la competenza alla verifica dei poteri, che venne rivendicata dal Parlamento europeo – già precedente all'introduzione del principio di elezione a suffragio universale ad opera dell'atto del 20 settembre 1976 – mediante l'introduzione dell'art. 4 del regolamento generale, al fine di operare un controllo sull'applicazione del diritto comunitario<sup>1144</sup>. La potestà è oggi codificata dagli artt. 12 e 13 dell'atto del 20 settembre

---

<sup>1143</sup> M. COCCIA, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, pag. 361.

<sup>1144</sup> Nota è la vicenda del marzo 1966, che contrappose il gruppo socialista ad alcuni deputati, designati da Camera e Senato tra i propri membri per rappresentare l'Italia in seno al Parlamento europeo, composto all'epoca da delegati nazionali designati mediante elezione di secondo grado dai parlamenti degli Stati aderenti. Si trattava, in particolare, di accertare se, a seguito delle elezioni politiche interne, la mancata rielezione alla carica di parlamentare nazionale comportasse anche la vacanza del seggio europeo, ovvero se la mancata designazione di un sostituto del delegato non rieletto avrebbe consentito la prosecuzione *ad libitum* del mandato, contrariamente al principio di temporaneità dell'incarico previsto dall'art. 5 del regolamento generale. L'art. 138 del trattato C.E.E. e l'art. 107 del trattato EURATOM, infatti, riprendendo il precedente art. 21 del trattato C.E.C.A. disponevano che l'Assemblea parlamentare fosse composta dai delegati dei Parlamenti nazionali, senza tuttavia regolamentare la sopravvenuta cessazione del mandato nazionale, apparentemente incompatibile con la funzione di rappresentanza della Camera di appartenenza in senso al plenum europeo. Adita ai sensi dell'art. 4, comma 3, del regolamento generale, la commissione di verifica dei poteri affermò la legittimità dei titoli di ammissione dei delegati italiani che, non più rieletti nelle elezioni politiche del 28 aprile 1963, a tre anni di distanza continuavano a rivestire l'incarico di deputato europeo. La commissione ritenne assorbente e decisivo il disposto della disposizione transitoria di cui all'art. 5, comma 2, del regolamento generale, che protraeva la durata dell'incarico sino alla designazione del successore, declinando ogni competenza a conoscere sulla durata, validità e procedura del mandato conferito in sede nazionale in base al diritto interno. Il Parlamento convalidava l'ipotesi di un rinnovo parziale della delegazione, mediante la quale le Camere di nuova legislatura avrebbero discrezionalmente potuto sostituire solo taluni componenti, senza incidere il mandato di coloro che, non avendo ottenuto la riconferma del seggio nazionale, avrebbero altrimenti perduto ambedue gli incarichi, facendo prevalere un'interpretazione della disciplina transitoria prevista dal regolamento interno in potenziale contrasto con gli artt. 138 C.E.E. e 108 del Trattato EURATOM. Sul punto cfr. M. ANGIOY, *La verifica dei poteri nel Parlamento Europeo e il rinnovo della Delegazione Italiana*, pag. 23 e A. CHITI-BATELLI, *La verifica dei poteri in un Parlamento europeo direttamente eletto*, pag. 315.

1976 mediante un complesso intarsio della competenza degli organi dell'Unione con quella degli organi nazionali<sup>1145</sup>. L'Assemblea ha finito per esercitare le proprie prerogative in conformità a profili di opportunità politica<sup>1146</sup>, conseguenti all'inevitabile rivendicazione di qualunque assemblea rappresentativa di forzare i limiti formali delle attribuzioni per esercitare un potere effettivo<sup>1147</sup>. Secondo la Corte, la politicità della decisione non preclude la potestà degli organi di giustizia dell'Unione di sindacare sia la presa d'atto del *plenum* avente ad oggetto l'esecuzione delle decisioni elettorali maturate in sede nazionale<sup>1148</sup>, sia l'esercizio del potere valutativo concernente la corretta applicazione del diritto europeo<sup>1149</sup>.

L'ordinamento europeo non prevede alcuna espressa differenza formale tra le regole di sindacato applicate all'attività degli organi amministrativi del Parlamento e quelle operanti per l'attività politica, negando in modo fermo che la provenienza di un atto da un'istituzione rappresentativa potesse di per sé giustificare l'attenuazione del diritto di accesso alla giustizia<sup>1150</sup>. Anzi, benché il Parlamento non fosse originariamente menzionato tra i soggetti passivi della giurisdizione di legittimità del giudice comunitario, la Corte di Giustizia ritenne che solo una lettura non tassativa dell'art. 173 del Trattato C.E.E. avrebbe consentito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione dei Trattati.

---

<sup>1145</sup> Per le contestazioni che presuppongono l'applicazione diritto interno opera una pregiudiziale nazionale, secondo cui spetta allo Stato assicurare la tutela giurisdizionale delle posizioni discendenti dal diritto elettorale interno, i cui esiti devono essere recepiti, senza alcun riesame del merito, dal Parlamento europeo; per le contestazioni dei risultati elettorali che implicano l'applicazione diretta ed esclusiva della disciplina elettorale europea, la competenza di prima istanza spetta al Parlamento, la cui decisione può essere successivamente sottoposta allo scrutinio di legittimità dei Tribunali dell'Unione.

<sup>1146</sup> M. COCCIA, *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, pag. 358; cfr. Parlamento europeo, doc. 1-540/81 del 30 settembre 1981.

<sup>1147</sup> G. E. VIGEVANI, *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, pag., 427

<sup>1148</sup> Corte di Giustizia, sent. 7 luglio 2005, *Le Pen v. Parlamento*, C-208/03; Corte di Giustizia, sent. 7 luglio 2005, *Le Pen v. Parlamento*, C-208/03; Corte di Giustizia, sentenza 30 aprile 2009, a definizione delle cause riunite C- 393/07 e C-9/08, *Donnici vs. Parlamento*.

<sup>1149</sup> Cfr. Tribunale di primo grado, ordinanze 15 novembre 2007 e 13 dicembre 2007, nel procedimento T-215/07; Corte di Giustizia, sentenza 30 aprile 2009, a definizione delle cause riunite C- 393/07 e C-9/08, *Donnici vs. Parlamento*.

<sup>1150</sup> G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, pag. 714.

In linea di principio, infatti, sono gravabili innanzi al Tribunale di primo grado “*tutti gli atti del Parlamento europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi*”<sup>1151</sup>. A differenza di quanto recentemente avvenuto nell’ordinamento nazionale<sup>1152</sup>, la Corte di Giustizia dell’UE ha negato che il riferimento al “terzo” possa dispiegare un’efficacia preclusiva del sindacato, rassegnando un’interpretazione ampia secondo cui può essere tale qualunque persona fisica o giuridica, ivi compresi i componenti dell’organo e coloro che operano nell’apparato amministrativo di supporto, quando intrattenga con il Parlamento un rapporto giuridico. In quest’ottica, in assenza di immunità formali, il perimetro di insindacabilità della dialettica politica è stato strutturato a partire dal presupposto processuale dell’interesse ad agire. Restano infatti esclusi dal gravame avanti agli organi di giustizia dell’Unione gli atti “*che producono effetti giuridici soltanto all’interno del Parlamento, per quel che riguarda l’organizzazione dei suoi lavori e sono sottoposti a procedimenti di verifica stabiliti nel suo regolamento interno*”<sup>1153</sup>. La massima non è di facile interpretazione, soprattutto se letta in combinato disposto con l’interpretazione con cui la Corte ritiene “effetti giuridici esterni” quelli che influiscono sulle questioni concernenti le condizioni di esercizio del mandato del Parlamentare. In quest’ottica sono stati ritenuti sindacabili il provvedimento che decide questioni concernenti i rapporti economici tra il deputato e il Parlamento<sup>1154</sup> o la valida costituzione di un gruppo parlamentare<sup>1155</sup> e ciò quand’anche la soluzione della vertenza implicasse un giudizio di meritevolezza degli scopi politici mediante con l’aggregazione delle forze parlamentari in una compagine unitaria. La Corte ha invece qualificato tra gli atti dotati di un’efficacia meramente interna l’elezione del presidente di una delegazione interparlamentare per le relazioni internazionali e il diniego della costituzione di una commissione d’inchiesta<sup>1156</sup>. In linea generale, tuttavia, la giurisprudenza europea

---

<sup>1151</sup> Corte di Giustizia, sent. 23 aprile 1986, causa 294/83, *Les Verts/Parlamento*.

<sup>1152</sup> Il riferimento è, ovviamente, alla sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017.

<sup>1153</sup> Tribunale di primo grado, sentenza del 15 ottobre 2008, a definizione della causa n. T-345/05, *Mote vs. Parlamento*.

<sup>1154</sup> Corte di Giustizia, sentenza 23 marzo 1993, causa C-314/91, *Weber vs. Parlamento*.

<sup>1155</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

<sup>1156</sup> Corte di Giustizia, ord. 22 maggio 1990, causa C-68/90, *Blot e Front National vs. Parlamento*; Corte di Giustizia, ord. 4 giugno 1986, C-78/85, *Gruppo delle destre europee/Parlamento*.

sembra aver fatto un uso particolarmente parsimonioso della categoria degli atti interni che non consente, ad oggi, di individuare con certezza un perimetro di insindacabilità, quanto piuttosto una valvola di sicurezza, cui la Corte ricorre per neutralizzare istanze prettamente politiche di ingerenza nella dialettica parlamentare.

Non sortisce rilevanza – ai fini della giustiziabilità degli atti – il fatto che la soluzione della vertenza presupponga l’interpretazione del diritto regolamentare interno o financo la sua invalidazione<sup>1157</sup>. Gli artt. 236 e 237 proceduralizzano lo scioglimento delle ambiguità interpretative in seno al Parlamento, prescrivendo che *“le interpretazioni che non sono state oggetto di contestazione e quelle approvate dal Parlamento sono pubblicate nel regolamento sotto forma di note in corsivo corredanti l’articolo o gli articoli cui si riferiscono”* (art. 236, comma 5), fungendo da *“precedente per la futura applicazione e interpretazione degli articoli in questione”* (art. 236, comma 6). Ciò, tuttavia non si traduce in una esclusiva riserva di interpretazione, in quanto il regolamento parlamentare non ha il rango per temperare l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali o le disposizioni dei Trattati che regolano le funzioni della Corte di Giustizia. Ne consegue che le istituzioni giudiziarie dell’Unione hanno sempre il potere di sindacare il merito delle interpretazioni rassegnate in sede parlamentare, quand’anche approvate con i requisiti di cui all’art. 236 e formalizzate per iscritto in appendice al regolamento<sup>1158</sup>.

---

<sup>1157</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.

<sup>1158</sup> Tribunale di primo grado, sent. 2 ottobre 2001, a definizione delle cause riunite T-222/99, T-327/99, T-329/99, *Martinez et alii vs. Parlamento*.



## BIBLIOGRAFIA

- ADAM R. – A. TIZZANO, *Lineamenti di Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2010,
- ALBANESI E., *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere: dal "giusto processo" al "giusto procedimento parlamentare"*, in *Rassegna parlamentare: rivista mensile di studi costituzionali e di documentazione legislativa*, n. 1/2008, pag. 121.
- ALLEGRETTI U., *Profilo di storia costituzionale italiana: individualismo e assolutismo nello stato liberale*, Il Mulino, Bologna, 1989.
- ALZAGA VILLAAMIL O., *Comentario sistematico a la Constitucion española de 1978*, Madrid, 1978.
- AMADDEO C. – A. FIORENTINO – I. GRIFÒ – D. MARRELLO – G. SIGNORI – R. TERREO, *La Spagna*, in P. CARETTI – M. MORISI – G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata*, Università degli Studi di Firenze, 2018, pag. 253.
- AMOROSO G. – G. PARODI, *Il giudizio costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2015.
- ANDRIOLI V., *Studi sulla giustizia costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1992.
- ANDRONIO A., *Art. 111*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. III, pag. 2121.
- ANGIOY M., *La verifica dei poteri nel Parlamento Europeo e il rinnovo della Delegazione Italiana*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 6/1966, pag. 21.
- ARAGÒN REYES M., *Estudios sobre el Parlamento*, Camara de Diputados – Instituto de Investigaciones Jurídicas, Madrid, 2017.
- ARANDA ÀLVAREZ E., *Artículo 72*, in C. MONTESINOS PADILLA, P. PÉREZ TREMPES, A. SÁIZ ARNAIZ, *Comentario a la Constitución española: 40 aniversario 1978-2018*, Valencia, 2018, pag. 1153.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Bocca, Milano, 1913.
- ARNALDO ALCUBILLA E., *Artículo 72*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER – M. E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2018, tomo II, pag. 114.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA I., *Estudio preliminar: evolución del derecho parlamentario autonómico y sus fuentes*, in S. IGLESIAS MACHADO – R. MARAÑÓN GOMEZ (coord.), *Manual de derecho parlamentario autonómico*, Madrid, 2016, pag. 17.
- BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in P. BARILE, *Scritti di Diritto costituzionale*, CEDAM, Padova, 1967, pag. 226, in precedenza in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, pag. 907.

- BARTOLE S., *Il potere giudiziario*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, vol. II, pag. 429.
- BASSOLS COMA M., *Instituciones administrativas al servicio de la corona: dotacion, casa de s.m. el Rey y patrimonio nacional*, in P. LUCAS VERDU (direzion de), *La Corona y la Monarquia parlamentaria en la Constitucion del 1978*, Madrid, 1983.
- BAVICCHI A., *Autogiustizia o democrazia*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1977, pag. 732.
- BELDA E., *La evaluaciòn y el control de los actos del Rey, como presupuesto para mejorar la racionalizaciòn de la Corona*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 51/2015.
- BENVENUTI F., *Disegno dell'amministrazione italiana*, CEDAM, Padova, 1996.
- BENVENUTI F., *Feliciano Benvenuti: un percorso*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, vol. I, pag. XXVIII.
- BENVENUTI F., *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 1117, originariamente in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/1952, pag. 118.
- BENVENUTI F., *L'amministrazione oggettivata: un nuovo modello*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, p. 3468, originariamente in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n. 1/1978, pag. 3467.
- BENVENUTI F., *L'attività amministrativa e la sua disciplina generale*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, vol. II, p. 1509, originariamente in *Atti del Convivium Regionale di Studi giuridici*, Trento, 1957, pag. 49.
- BENVENUTI F., *Per un diritto amministrativo paritario*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, vol. IV, originariamente in *Studi in memoria di Enrico Guicciardi*, 1975, pag. 807.
- BENVENUTI F., *Pubblica amministrazione e diritto amministrativo*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, vol. II, p. 1571, originariamente in *Jus*, n. VIII/1957, pag. 149.
- BENVENUTI F., *Sul concetto di sanzione*, in F. BENVENUTI, *Scritti giuridici*, Vita e Pensiero, Milano, 2006, vol. II, pag. 1279, originariamente in *Jus*, n. VI/1955, p. 223.
- BERGONZINI C., *I precedenti nel sistema delle fonti parlamentari: un problema di metodo?*, in N. LUPO (a cura di), *Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, Il Mulino, Bologna, 2014, pag. 120.
- BIN R. – G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2011.
- BIN R. – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Giappichelli, Torino, 2009.
- BIN R., *Critica della teoria dei diritti*, Franco Angeli, Milano, 2018.
- BLANQUER CRIADO D., *Introduciòn al Derecho Administrativo*, Valencia, 2015.

- BREGGIA L., *La giustizia del XXI secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 2/2016, pag. 715.
- BRUNETTI L., *Autodichia delle Camere*, Vita e Pensiero, Milano, 2018.
- BRUNETTI L., *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2018, pag. 204.
- BUNOMO G., *L'autonomia parlamentare di nuovo in Corte costituzionale*, in *Giustizia civile*, Milano, n. 5-6/2013, parte I, pag. 944.
- CALAMANDREI P., *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, Ponte alle Grazie, Milano, 2008.
- CALAMANDREI P., *Il significato costituzionale delle giurisdizioni di equità*, in P. CALAMANDREI – M. CAPPELLETTI (curatore), *Opere giuridiche*, Napoli, 1965, vol. III, pag. 3.
- CAMMEO F., *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione della Corte dei Conti*, in *Giurisprudenza italiana*, 1903, pag. 177.
- CANALE G., *Le ordinanze "gemelle" sui vitalizi parlamentari: cronaca di un problema irrisolto (Nota a Corte di Cassazione, sezioni unite civili, nn. 18265 e 18266 del 2019)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 3/2020, pag. 574, [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).
- CANTELLA F.S., *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2/2000, pag. 1153.
- CARBONE V., *L'autodichia come inammissibile privilegio*, in *Danno e responsabilità*, n. 7/1998, pag. 667.
- CARELLA C. – I. INGRAVALLO, Art. 232, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 1885.
- CARLÒN RUIZ M., voce *Recurso de amparo constitucional*, in S. MUÑOZ MACHADO, *Diccionario de Derecho Administrativo*, Madrid, 2005, vol. II, p. 2064.
- CARLUCCIO P., *L'autodichia della Presidenza della Repubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1/2011, pag. 54.
- CARNEVALE S., *Profili processuali*, in R. ORLANDI – A. PUGIOTTO (a cura di), *Immunità politiche e giustizia penale*, Giappichelli, Torino, 2005, pag. 163.
- CARPI F., *Note sull'accesso alla giustizia*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 3/2016, pag. 835.
- CARRERAS DEL RINCÒN J., *Comentarios a la doctrina procesal civil del tribunal constitucional y del tribunal supremo*, Marcial Pons, Madrid, 2002.
- CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR J. L., voce *Administración pública*, in *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. I, pag. 335.
- CASSETTA E., *Manuale di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2017.

- CASSETTA E., voce *Attività amministrativa*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, UTET, Torino, 1987, vol. I, pag. 521.
- CASTELLI L., *L'autodichia degli organi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2019.
- CELOTTO A., *Fonti del diritto e antinomie*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 103.
- CERASE M., Art. 66, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. II, pag. 1270.
- CERVATI A., Art. 72, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Roma, 1985, pag. 108.
- CHENAL R. – A. TAMIETTI, *Diritto a un equo processo*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, CEDAM, Padova, 2012, pag. 172.
- CHESSA O., *I giudici del diritto. Problemi teorici di giustizia costituzionale*, 2014, Franco Angeli, Milano.
- CHIOLA C., *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5/2001, pag. 3492.
- CHIOVENDA G., *Lezioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1991.
- CHITI M.P., *La tutela giurisdizionale*, in M. P. CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano 2013, pag. 380.
- CHITI-BATELLI A., *La verifica dei poteri in un Parlamento europeo direttamente eletto*, in *Rivista di diritto europeo*, n. 4/1976, pag. 315.
- CIANFEROTTI G., voce *Orlando Vittorio Emanuele*, in *Dizionario biografico dei giuristi italiani*, Il Mulino, Bologna, 2013, vol. II, 1465.
- CIANFEROTTI G., *Ufficio del giurista nello Stato autoritario ed ermeneutica della reticenza. Mario Bracci e Piero Calamandrei: dalle giurisdizioni di equità della Grande Guerra al codice di procedura civile del 1940*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 37/2008, pag. 259.
- CID VILLAGRASA B. (dir.) – RECODER VALLINA T. (coord.), *El Parlamento ante los tribunales*, Thomson Reuters Aranzadi, Madrid, 2015.
- CLARICH M., *Manuale di diritto amministrativo*, Il Mulino, Bologna, 2017.
- COCCIA M., *Su la verifica dei poteri nel Parlamento europeo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1983, pag. 352.
- COGO G., *Spunti sull'autodichia di Camera e Senato all'indomani dell'ordinanza delle Sezioni unite n. 10400 del 2013*, in *Giustamm-Rivista di diritto amministrativo*, n. 9/2013.
- COLAVITTI G., *Il commissario agli usi civici tra giurisdizione speciale e giurisdizione specializzata; spunti per una concezione plurale delle giurisdizioni*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2018.

CÒLERA LEIRADO J.R., *El complemento de destino de los altos cargos y su aplicación a diputados y funcionarios de los parlamentos autonómicos*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22/2009, pag. 33.

COMOGLIO L.P., *Art. 24*, in L. P. COMOGLIO – M. SCAPARONE – M. NOBILI – F. BRICOLA – N. MAZZACUVA, *Rapporti civili*, Zanichelli, Bologna, 1981, pag. 1.

CONSOLO C., *Spiegazioni di diritto processuale civile – Profili generali*, Giappichelli, Torino, 2012.

COSENTINO U., *La Camera ha personalità giuridica?*, in *La politica parlamentare*, n. 7-8/1953, pag. 77.

COSTA E., *Sui poteri dei comitati inquirenti della Giunta delle elezioni*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1977, pag. 743.

COSTANZO P., *Corsi e ricorsi dell'autonomia parlamentare tra livello nazionale e livello comunitario*, in *Rassegna parlamentare*, fasc. n. 1/2008, pag. 171.

COSULICH M., *Art. 64*, in F. CLEMENTI – M. CUOCOLO – F. ROSA (a cura di), *La costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, vol. 2, pag. 68.

CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1960, pag. 140.

CRISAFULLI V., *La sovranità popolare nella costituzione italiana*, in AA. VV., *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, CEDAM, Padova, 1957, vol. I, pag. 407.

CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale – L'ordinamento costituzionale italiano*, CEDAM, Padova, 1984.

CRISTOFANETTI L., *Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *La Legge*, n. 1/1899, pag. 33.

CROSA E., *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1951, pag. 91.

CUCCODRO E., *Aspetti originali del rapporto d'impiego con le Camere parlamentari*, in *Nuova rassegna di legislazione dottrina e giurisprudenza*, n. 1977, pag. 2188.

CUGURRA G., *Atti del Consiglio Superiore della Magistratura e sindacato giurisdizionale*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 3/1984, pag. 310.

CUOCOLO F., *Ancora sulla sindacabilità delle deliberazioni del Consiglio superiore della magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pag. 678.

DOMENICUCCI D. P. – F. FILPO – C. CONSOLO – M. STELLA – M. CAIANIELLO, *Art. 47*, in R. MASTROIANNI – O. POLLICINO – S. ALLEGREZZA – F. PAPPALARDO – O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2017, pag. 865

D'AGOSTINI F., *Verità avvelenata: buoni e cattivi argomenti nel dibattito pubblico*, Bollati Boringhieri, Torino, 2010.

D'AMICO M. – G. ARCONZO, *Art. 25*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, UTET, Torino, 2006, vol. I, pag. 526.

- D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004.
- D'AURIA G., voce *Corte dei Conti*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, pag. 1572.
- D'ORTA C., *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in C. D'ORTA–F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma, 1997.
- DALFINO D., *Accesso alla giustizia, principio di effettività e adeguatezza della tutela giurisdizionale*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, n. 3/2014, pag. 907.
- DALLA BALLA F., *I paradossi dell'autodichia*, in *Federalismi.it*, n. 15/2018, pag. 1.
- DANIELE L., *Art. 267*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag.
- DANIELE N., *Gli atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Studi in onore di Antonio Papaldo: scritti di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1975, p. 575.
- De GIOANNIS GIAQUINTO G., *Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, Tip. della Gazzetta d'Italia, 1879.
- DE LA PEÑA RODRÌGUEZ L., *El régimen disciplinario del personal de las Cortes Generales*, in AA. VV., *Bicentenario de la secretaría y del cuerpo de letrados de las Cortes 1811-2011*, Cortes Generales, 2011, pag. 657.
- DE ROSA M. – MATTARELLA B.G., *Art. 100*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. II, pag. 1938.
- DE SIERVO U., *A proposito della ricorribilità in Consiglio di Stato delle deliberazioni del Consiglio superiore della Magistratura*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pag. 690.
- DELLE DONNE C.M.R., *Le Alte Corti e le c.d. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell' "autodichia" del Quirinale*, in *Rivista di diritto processuale*, fasc. 2012, pag. 694.
- DI CIOLO V. – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013.
- DI CIOLO V., voce *Parlamento (organizzazione)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1981, vol. XXXI, pag. 851.
- DI MUCCIO P., *Nemo iudex in causa propria: la politica e il diritto nella tutela giurisdizionale dei dipendenti delle Camere parlamentari*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 12/1977, pag. 3047.
- DICKMAN R., *Il Parlamento italiano*, Jovene, Napoli, 2015.
- DICKMANN R., *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2/1997, pag. 399.
- DICKMANN R., *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, n. 24/2017, pag. 5.

DIEZ PICAZO L. M., *El regimen juridico de la casa del Rey*, in *Revista española de Derecho Constitucional*, n. 6/1982, pag. 115.

DONATI D., *Principi generali di diritto amministrativo e scienza dell'amministrazione*, CEDAM, Padova, 1927.

ELIA L., nota a Corte cost. sent. 14 maggio 1968 n. 44, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1968, pag. 771.

ESPOSITO C., *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1959, pag. 622.

FALCON G., *La tutela giurisdizionale*, in M. P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Giuffrè, Milano, 2007, vol. II, pag. 697.

FERNÁNDEZ ANTELO L., *Artículo 99*, in *Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, n. 1/2010.

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ M., *El acto parlamentario y su control jurisdiccional*, in *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 35/2016, p. 92.

FERNÁNDEZ VALMAYOR J. L., voce *Administracion publica*, en A. MONTOYA MELGAR (a cura di), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. I, p. 335.

FERRARA G., *Regolamenti parlamentari e indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi offerti ad Alfonso Tesaurò nel quarantesimo anno dell'insegnamento*, Giuffrè, Milano, 1968, pag. 317.

FERRARI ZUMBINI R., *Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 1987, pag. 88.

FINOCCHI R., *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'ORTA – F. GARELLA, *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma, 1997, pag. 303.

FINZI C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Camera dei Deputati, Roma, 1980.

FLORE G., voce *Regolamento di giurisdizione (diritto processuale civile)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, pag. 311.

FLORIDIA G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986.

FLORIDIA G.G., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XIII, pag. 70.

FORTI U. – IACCARINO C.M., voce *Amministrazione pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, Utet, Torino, 1957, vol. I-1, p. 560.

FRONTONI E., *Lo statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti del diritto alla luce di recenti modifiche e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, 23/7/2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA E. – RAMÓN FERNÁNDEZ T., *Curso de Derecho Administrativo*, Thomson Reuters, Madrid, 2017, vol. I.

- GARCÌA-ESCUADERO MÀRQUEZ P. – PENDÀS GARCIA B., Artículo 72.3 – Autogobierno de las Camaras sesiones conjuntas, in O. ALZAGA VILLAAMIL (*dirigidos por*), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998, Tomo VI, pag. 431.
- GARCÌA-ESCUADERO MÀRQUEZ P., Artículo 72.1 – Autonomia funcional de las Camaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal, in O. ALZAGA VILLAAMIL (*dirigidos por*), *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Madrid, 1998, Tomo VI, pag. 389.
- GARCÌA-ESCUADERO MÀRQUEZ P., *Los actos de la Administración parlamentaria*, in *Cuadernos de Derecho Público*, n. 4/1998, pag. 65.
- GARCÌA-PERROTE ESCARTÌN I., Art. 99, in J. L. REQUEJO PAGÈS (coord.), *Comentarios a la Leè Orgànica del Tribunal Constitucional*, Tribunal Constitucional, Madrid, 2001.
- GARELLA F., *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D'ORTA–F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma, 1997.
- GARRIDO FALLA F., *La Administración parlamentaria*, in AA.VV., *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. I, pag. 89.
- GARRONE G. B., *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, Milano, 1990.
- GARRONE G. B., voce *Provvedimento amministrativo impugnabile (ricorso giurisdizionale amministrativo)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1997, vol. XII, pag. 230.
- GATTAMELATA S., *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la costituzione repubblicana?*, in *Amministrativamente-Rivista di diritto amministrativo*, n.1/2014, pag. 1.
- GIALUZ M., Art. 111, in S. BARTOLE – R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pag. 1006.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1970.
- GIANNINI M.S., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993.
- GIANNINI M.S., voce *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, vol. III, pag. 988.
- GIANNINI M.S., voce *Atto amministrativo*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1958, vol. IV, pag. 157 e ss.
- GIANNITI L. – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Il Mulino, Bologna, 2018,
- GIOIA G., *Autodichia in declino*, in *Rivista di diritto processuale. Nota a C. Cost. 9 maggio 2014, n. 120*, in *Rivista di diritto processuale*, n. 1/2015, pag. 230.
- GIUPPONI T., Art. 68, in S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pag. 623.
- GIUPPONI T.F., *La Corte costituzionale giudice di "merito" delle delibere parlamentari di insindacabilità?*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 6/2000, pag. 1107
- GNES M., *Il regolamento sui ricorsi contro gli atti amministrativi della Camera dei Deputati*, in *Giornale Dir. Amm.*, fasc. 10/1999, pag. 926

GÒMEZ SÀNCHEZ Y., *Artículo 65*, in C. MONTESINOS PADILLA, P. PÉREZ TREMP, A. SÁIZ ARNAIZ, *Comentario a la Constitución española: 40 aniversario 1978-2018*, Valencia, 2018.

GONZALES ALONSO A., *Artículo 24.1*, in C. MONTESINOS PADILLA, P. PÉREZ TREMP, A. SÁIZ ARNAIZ, *Comentario a la Constitución española: 40 aniversario 1978-2018*, Valencia, 2018.

GONZALES-VARAS IBÀÑEZ S., *Tratado de Derecho Administrativo. Comentarios a la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa*, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2018.

GRISOLIA M.C., *L'autodichia della Corte costituzionale: una prerogativa di discutibile attualità*, in P. COSTANZO (a cura di), *L'organizzazione e il funzionamento della Corte costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1996.

IANNONE C., *Art. 263*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2014, pag. 2049.

IBRIDO R., *In direzione ostinata e contraria. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014, online in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

IBRIDO R., *L'interpretazione del diritto parlamentare*, Franco Angeli, Milano, 2015.

IGLESIAS MACHADO S. – R. MARAÑÓN GOMEZ (coord.), *Manual de Derecho Parlamentario Autonomico*, Madrid, 2016.

IMPAGNATIELLO G., voce *Giudice (ordinamento del)*, in *Dig. disc. priv.*, Torino, 1993, vol. IX, pag. 33.

LABRIOLA S., *La riserva di regolamento delle Camere parlamentari e una (pretesa) potestà speciale di interpretazione della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Milano, fasc. n. 1/1984, pag. 1213.

LAURO A., *Dopo l'ordinanza n. 17/2019: prospettive di tutela del singolo parlamentare alla luce di alcune prassi problematiche*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 1/2019, pag. 149.

LESSONA C., Nota a Cons. St. 9 settembre 1898, in *Foro Italiano*, 1898, parte I, pag. 105.

LO CALZO A., *Aggiornamenti in tema di autodichia: dal binomio autonomia normativa-autodichia alla Corte di Cassazione come giudice dei limiti della giurisdizione domestica*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2020.

LO CALZO A., *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta Online*, 30 gennaio 2018.

LO CALZO A., *L'autodichia degli organi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018.

LO CALZO A., *L'autodichia non lede le attribuzioni degli organi giurisdizionali e assicura la tutela dei ricorrenti*, in *Foro It.*, fasc. 2/2018, parte I, pag. 426.

LUPO N., *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

GRISOLIA M.C., *La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2013: un nuovo tassello nella ricostruzione giurisprudenziale della figura e del ruolo del Capo dello Stato nel nostro sistema costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

MALFATTI E. – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2016.

MALINCONICO G., *Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, Roma, n. 5/2011, pag. 245.

MALINCONICO G., *La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia sull'autodichia delle Camere (sintesi della sent. n. 14/2009 della CEDU – ricorsi 17214/05, 20329/05, 42113/05)*, in *Federalismi.it*, pag. 2

MANETTI M., *La legittimazione del diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1990.

MANETTI M., voce *Regolamenti parlamentari*, in *Encl. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1988, vol. XXXIX, pag. 638.

MANZANA LAGUARDA R., *La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicaciòn del Estatuto Bàsico del Empleado Pùblico*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22/2009.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 1991.

MANZELLA A., *Il Parlamento*, in G. AMATO – A. BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, Il Mulino, Bologna, 1997, vol. II, pag. 103.

MAROLDA G., *Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario.*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

MARTÌ SÀNCHEZ S., *La contrataciòn en el Parlamento: autonomia, eficiencia y oportunidad*, in AA. VV. , *Bicentenario de la secretarìa y del cuerpo de letrados de las Cortes 1811-2011*, Cortes Generales, 2011, pag. 635.

MARTINELLI C., *Le immunità costituzionali nell'ordinamento italiano e nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 2008.

MARTÌNEZ LÒPEZ MUÑIZ J., *Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: reserva "legal" y Administraciòn Parlamentaria*, in AA.VV., *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. I, pag. 667.

MASTANTUONO A., *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corriere giuridico*, Torino, fasc. 6/2015, pag. 841

MATÌA PORTILLA E., *El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22/2009, pag. 179.

MAYOR MENÈNDEZ P., *Articulo 72*, in AA.VV., *Comentario a la Constituciòn: la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Madrid 1993, pag. 607

MAYOR P., *Comentario a la constitucion española*, Madrid, 1993.

MAZZIOTTI DI CELSO M., voce *Parlamento (funzioni)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1981, vol. XXXI, pag. 757.

MAZZONI HONORATI M. L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, Giuffrè, 1987.

MIELE G., voce *Funzione pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, UTET, Torino, 1961, vol. VII, p. 686.

MODUGNO F., *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere*, in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, Giuffrè, Milano, 1970, pag. 1313

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ M., *Autonomía de personal de las Cortes Generales. Los letrados de las Cortes Generales, en especial la función de dirección de la Administración parlamentaria*, in AA. VV., *Bicentenario de la secretaría y del cuerpo de letrados de las Cortes 1811-2011*, Cortes Generales, 2011, pag. 645.

MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ M., *La autonomía de personal de las Cortes generales*, in *Revista de las Cortes Generales*, n. 105/2018, pag. 77.

MORTARA L., *Commentario del codice civile e delle leggi di procedura civile*, Milano, Vallardi, 1925.

MORTARA L., *Commentario del codice e leggi di procedura civile*, Milano, 1923.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1967.

MURO I BAS X., *Notas en torno a la normas internas del Parlamento en materia de personal*, in *Anuario de Derecho parlamentario*, n. 22/2009, p. 209.

NAVARRO MÈNDEZ J. I., *Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del empleado público a la modernización de la función pública parlamentaria autonómica*, in *Revista de derecho de Extremadura*, n. 3/2008, p. 212.

NIGRO M., *Giustizia amministrativa*, Il Mulino, Bologna, 2000.

OCCHIOCUPO N., *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 12/1980, pag. 1421.

OCCHIOCUPO N., *Alla ricerca di un giudice: a Berlino, ieri; a Strasburgo, oggi; a Lussemburgo e a Roma, domani, forse*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

OCCHIOCUPO N., *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973.

OCCHIOCUPO N., *Sovranità delle Camere e diniego di giustizia nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Diritto processuale amministrativo*, fasc. 4/1986, pag. 245.

OCCHIOCUPO N., voce *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, pag. 1.

OPOCHER E., voce *Giustizia (filosofia)*, in *Enc. Dir.*, Giuffrè, Milano, 1970, vol. XIX, pag. 557 e ss.

ORLANDO V. E., *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Italia*, Giuffrè, Milano, 1900.

ORLANDO V.E., *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del diritto pubblico*, in *Archivio Giuridico*, 1889, pag. 3.

ORLANDO V.E., *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, n. 1/1933, pag. 25.

ORLANDO V.E., *Principi di diritto amministrativo italiano*, Firenze, Barbera, 1891.

ORTEGA CARBALLO C., *Artículo 65*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER – M. E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2018, tomo II, pag. 1665.

OSTI A., *Teoria e prassi dell'access to justice*, Giuffrè, Milano, 2016.

PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Il Mulino, Bologna, 1996.

PANUNZIO S. P., *I regolamenti della Corte costituzionale*, CEDAM, Padova, 1970.

PANUNZIO S.P., *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. n. 2/1978, pag. 260

PARADA VÀZQUEZ R., *Derecho administrativo. Introducción, organización administrativa, empleo público*, Ediciones Académicas, Madrid, vol. I.

PASCUA MATEO F., *Fuentes y Control del Derecho Parlamentario y de la Administración Parlamentaria*, Tribunal Constitucional, Madrid, 2014.

PASTORI G., *Feliciano Benvenuti e il diritto amministrativo del nuovo secolo*, in *Jus*, 2008, pag. 323.

PENDÀS GARCIA B., voce *Administración parlamentaria*, en A. MONTOYA MELGAR (a cura di), *Enciclopedia Jurídica Básica*, Madrid, Civitas, 1995, vol. I, p. 322.

PÈREZ NIETO R., *Artículo 24.1 – Tutela judicial efectiva y jurisdicción contencioso-administrativa*, in M. E. CASAS BAAMONDE – M. RODRIGUEZ PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, 2008, pag. 593.

PÈREZ-SERRANO JAUREGUI N., *Hacia una teoría de los actos parlamentarios*, in *Revista de Derecho Político*, n. 9/1981, pag. 67.

PERFETTI L. R., *L'azione amministrativa tra libertà e funzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/2017, pag. 99.

PISANELLI G. – A. SCIALOJA – P.S. MANCINI -D. GALDI, *Commentario del codice di procedura civile del Regno d'Italia*, Stabilimento Tipografico dei Classici Italiani, 1876, vol. III.

PIZZORUSSO A., *Art. 102*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna, 1994, pag. 219

PIZZORUSSO A., *Delle fonti del diritto*, Zanichelli – Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna – Roma, 2011.

POGGI A., *Art. 102*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, pag. 1976

- POLICE A., *Art. 24*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, pag. 501.
- POLITI F., voce *Parlamento*, in *Il Diritto – Enciclopedia giuridica*, Il Sole 24 Ore, Milano, 2007, pag. 660.
- POSADA A., *Tratado de Derecho administrativo segùn las teorías filosóficas y la legislación positiva*, Madrid, 1897, vol. I.
- PUNSET BLANCO R., *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 28/1990, pag. 111.
- R. PARADA VÀZQUEZ, *Derecho administrativo. Introducción, organización administrativa, empleo público*, UNED, Madrid, 2017.
- RACIOPPI F. – I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, UTET, Torino, 1909.
- RACIOPPI F., *Il sindacato giudiziario sulla costituzionalità delle leggi*, in *La legge*, 1905, pag. 705.
- RANELLETTI O. – AMORTH A., voce *Atti amministrativi*, in *Noviss. Dig. It.*, Utet, Torino, 1957, vol. I-2, p. 1486.
- RANELLETTI O., *Istituzioni di diritto pubblico*, CEDAM, Padova, 1935.
- REBOLLO PUIG M. – VERA JURADO D.J., *Derecho Administrativo. Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, Tecnos, Madrid, 2017, vol. I,
- RINELLA A., voce *Regolamenti parlamentari*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. V, pag. 5041.
- RIPOLLÈS SERRANO M.R., *La autonomía administrativa de las Cortes Generales*, in AA.VV., *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. I, pag. 661.
- ROMANO S., *Gli atti del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in S. ROMANO, *Scritti minori (diritto amministrativo)*, Giuffrè, Milano, 1990, vol. II, pag. 169, originariamente in *Il circolo giuridico*, 1889.
- ROMANO S., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Giuffrè, Milano, 2003.
- ROMANO S., *Il diritto pubblico italiano*, Giuffrè, Milano, 1988.
- ROMANO S., *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari*, in S. ROMANO, *Scritti minori (diritto costituzionale)*, Giuffrè, Milano, 1990, pag. 261, originariamente in *Archivio Giuridico*, 1906.
- RUGGERI A. – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2014.
- RUGGERI A., *Le opinioni insindacabili dei parlamentari davanti alla Corte: connotati e criteri formali-sostanziali di riconoscimento, al crocevia dei rapporti tra diritto costituzionale e diritto politico*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. n. 6/2000, pag. 1112

- SÀINZ-MORENO F., *Actos parlamentarios y jurisdicción contenciosoadministrativa*, in *Revista de Administración Pública*, n. 115/1988.
- SÀINZ-MORENO F., *Artículo 72*, in M. E. CASAS BAAMONDE – M. RODRIGUEZ PIÑERO, *Comentarios a la Constitución española*, Madrid, 2008, pag. 1409.
- SAITTA F., *Art. 113*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet, Torino, 2006, vol. III, pag. 2136.
- SALA SÀNCHEZ P. – J. A. XIOL RÌOS – R. FERNÀNDEZ MONTALVO, *Derecho procesal administrativo. Àmbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Art. 1 a 5 LJCA)*, Bosch, Barcelona, 2013.
- SALANDRA A., *La giustizia amministrativa nei governi liberi*, UTET, Torino, 1904.
- SANCHEZ MORÒN M., *Artículo 103*, in M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER – M. E. CASAS BAAMONDE (dir.), *Comentarios a la Constitución española*, Wolters Kluwer, 2018, tomo II, pag. 452
- SANDOMENICO A., *Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna*, in C. D'ORTA-F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Laterza, Roma, 1997.
- SANDULLI A., *Costruire lo Stato*, Giuffrè, Milano, 2009.
- SANDULLI A., *L'insostenibile leggerezza dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *Diritto costituzionale*, n. 3/2018, pag. 87.
- SANDULLI A.M., *Atti del Consiglio Superiore della Magistratura e sindacato giurisdizionale*, in *Giustizia civile*, Milano, 1963, p. 3; in *idem*, *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, vol. I, pag. 249.
- SANDULLI A.M., *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in *Scritti giuridici*, Napoli, Jovene, 1990, Vol. I, pag. 236.
- SANDULLI A.M., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989.
- SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giurisprudenza italiana*, fasc. 11/1977, pag. 1273
- SANDULLI A.M., *Sulla "posizione" della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in *Rivista trimestrale di Diritto pubblico*, fasc. n. 4/1960, pag. 705
- SANTAMARIA PASTOR J.A., *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, in *Revista de Derecho Politico*, n. 9/1981, pag. 7.
- SANTAOLALLA LOPEZ F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, 2019.
- SANZ PÈREZ A. L., *Función parlamentaria y potestad disciplinaria: sanciones y procedimiento*, in *Anuario de Derecho Parlamentario*, n. 22/2009.
- SATTA G., voce *Giurisdizione (nozioni generali)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1970, vol. XIX, pag. 218.
- SAVIGNANO A., *Gli atti amministrativi delle Camere parlamentari e la loro sindacabilità*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 3-4/1960, pag. 626.

SCIALOIA V., *Come il Consiglio di Stato divenne organo giurisdizionale*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1931, parte I, 407.

SCOCA F.G., *Autodichia e stato di diritto*, in *Il Diritto processuale amministrativo*, fasc. 1/2011, pag. 33.

SCOCA F.G., *Il provvedimento*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017, pag. 283.

SCOCA F.G., *L'interesse legittimo. Storia e teoria*, Giappichelli, Torino, 2017.

SCOCA F.G., voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir. – Aggiornamento VI*, 2002, p. 75.

SEGNI A., voce *Giurisdizione in generale*, in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1961, vol. VII, pag. 985.

SENESE S., voce *Giudice (nozione e diritto costituzionale)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Utet, Torino, 1991, vol. VII, pag. 195.

SEPE O., *Tutela di interessi legittimi lesi da atti amministrativi di autorità non amministrative*, in *Il Corriere Amministrativo*, n. 11/1955, p. 1761.

SFARZO M., *L'evoluzione dell'istituto dell'autodichia*, in *De Iustitia*, n. 4/2016, pag. 3.

SILVESTRI G., voce *Legge (controllo di costituzionalità)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1994, vol. IX, pag. 139

SORRENTINO A.C., *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it), pag. 18

STACCA S., *La giuridificazione dell'etica delle formazioni sociali. Riflessioni sulla c.d. autodisciplina: in particolare, il momento normativo e il momento sanzionatorio*, in *Diritto amministrativo*, fasc. 2-3/2015, pag. 506.

STROZZI G. – R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2013

TEDDE M., *Autodichia: è l'ora di una svolta? (Nota a Corte Cass., SS.UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, da [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it)*.

TESTA I. – A. GERARDI, *Parlamento zona franca*, Rubettino, Catanzaro, 2013.

TORRENTE A. – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2017

TORRES MURO I., *Actos internos de las Camaras y recurso de amparo*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 12/1984, pag. 153.

TORRES MURO I., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 43/1995.

TORRES MURO I., *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios. La experiencia española*, in *Revista de la Red de Expertos Iberoamericanos en Parlamentos*, n. 6/2010, p. 8.

TOSI S. – MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1999.

TRAVI A., *Lezioni di giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2014.

VACAS GARCIA-ALÒS L. – MARTÌN MARTÌN G., *Comentarios a la Ley Orgànica del Poder Judicial*, Thomson Aranzadi, Navarra, 2013.

- VACAS GARCÌA-ALÒS L., *La Administraciòn de la Casa del Rey y su control jurisdiccional en el Derecho Constitucional español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.
- VAIANO D., *Gli atti amministrativi*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice della giustizia amministrativa*, Giuffrè, Milano, 2005, pag. 130.
- VASETTI M., voce *Giurisdizione speciale*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1961, vol. VII, pag. 1084.
- VIDIRI G., *L'autodichia degli organi costituzionali*, in *Il corriere giuridico*, fasc. 9/1999, pag. 1137.
- VIGEVANI G.E., *La verifica dei poteri nel caso Le Pen*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, pag. 427.
- VILLATA R. – M. RAMAJOLI, *Estratto da Il provvedimento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2017.
- VIRGA P., *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1997, vol. 2.
- VOLPE G., *L'accesso alla giustizia costituzionale: le origini di un modello*, in R. ROMBOLI (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale. Caratteri, limiti e prospettive di un modello*, Milano, 2006, pag. 3.
- ZAGREBELSKY G. – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012.
- ZAGREBELSKY G., *Le immunità parlamentari*, Einaudi, Torino, 1979, pag. 97.
- ZANOBINI G., *Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 1918, pt. 2, pag. 232.
- ZANOBINI G., voce *Amministrazione pubblica (nozione e caratteri generali)*, in *Enc. Dir.*, 1958, vol. II, pag. 231.