

La questione di autodichia nel processo (ovvero degli incerti confini tra regolamento di giurisdizione e conflitto di attribuzioni)

1.- Premessa

La natura della questione di autodichia e la dinamica della sua emersione e dei suoi possibili sviluppi nel processo civile sono intessute oggi in una trama complessa e sotto molteplici profili ancora sfuggente.

Diversi sono infatti gli attori giurisdizionali cui tale trama si deve e diversi i ruoli e le forme che ne legittimano l'investitura: si tratta a volte di giudici supremi come la Corte costituzionale e la Corte di Cassazione, a volte di giudici "comuni," per così dire, come i tribunali ordinari e quelli amministrativi.

Diversi sono poi i tempi in cui i relativi provvedimenti si sono succeduti e dunque i contesti che li hanno condizionati ed ove hanno attecchito, a volte reciprocamente influenzandosi altre volte invece, dietro un formale ossequio ai precedenti, mutando completamente prospettiva.

Infine. Le Corti supreme non mostrano, allo stato attuale, una visione condivisa del ruolo di ciascuna nella delimitazione dei confini tra giurisdizione ed autodichia. E' questo un dato fondamentale perché contribuisce alla fluidità di tali confini che, insieme alla sostanziale fungibilità/sovrapponibilità degli strumenti atti a delimitarli, è causa di profonda irrazionalità del sistema.

2.- Questione di autodichia e conflitto di attribuzioni nella giurisprudenza costituzionale: un duplice modo di leggere la sentenza n. 120 del 2014

Punto di partenza nella ricostruzione del contesto, e della cronologia che ne è parte essenziale, è senz'altro la sentenza della Corte costituzionale n. 120/2014 (relatore Amato)¹. Ribadendo il proprio risalente orientamento sulla insindacabilità, in sede di giudizio di (il)legittimità costituzionale in via incidentale, dei Regolamenti parlamentari, la Corte ha affermato che la sede idonea a stabilire se la controversia tra una Camera parlamentare (o, più in generale, un organo dotato di autonomia normativa)² ed un dipendente rientri nelle prerogative riconosciute all'Organo in virtù della sua natura

¹ Corte cost., 9 maggio 2014, n. 120, commentata da Dickman, *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle Amministrazioni degli organi costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it; da Brunetti, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, *ivi*; da Buonuono, *Il diritto pretorio sull'autodichia tra resistenze e desistenze*, *ivi*; ancora da Dickman, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere? (nota a Corte cost. 5 maggio 2014, n. 120)*, in www.federalismi.it; da Lo Calzo, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, *ivi*; da Testa, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120/2014*, *ivi*. V. altresì, *si vis*, Delle Donne, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 141 ss.

² L'universo "autodichia" nel nostro ordinamento è piuttosto variegato. Gli organi costituzionali cui essa è oggi riconosciuta quantomeno o anche nelle controversie di lavoro con i propri dipendenti sono le Camere parlamentari (Camera dei Deputati e Senato della Repubblica), il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale. Ciascuna di esse ha tuttavia fonti normative, fisionomia strutturale e dinamiche e tempi di consolidamento molto diversi ed in alcun modo uniformabili. Nel testo si farà perciò riferimento, in modo generico, all'autodichia ora delle Camere ora del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, perché su tali fattispecie si è formata la giurisprudenza che viene esaminata. Per una compiuta ricostruzione di storia e attuale configurazione di ciascuna di esse, e delle relative basi culturali

costituzionale o sia invece attratta alla giurisdizione è quella del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato.

I Regolamenti parlamentari sono infatti espressione delle prerogative di indipendenza ed autonomia delle Camere (artt. 64 e 72 cost.) sicché consentirne la dichiarazione di illegittimità costituzionale equivarrebbe ad intaccare o limitare proprio quelle prerogative che ne fondano l'esistenza. E tuttavia proprio i Regolamenti restano ad ogni effetto fonti dell'ordinamento giuridico e perciò sottoposti agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei quali valutarne il rispetto della sfera di competenza (fisiologica perché) assegnata dalla Carta.

Il sindacato in tal senso, sempre indefettibile, va dunque assicurato non attraverso la tecnica "verticale" dell'annullamento della fonte in contrasto con i parametri costituzionali violati, ma attraverso la tecnica "orizzontale" del bilanciamento tra valori egualmente protetti dalla Costituzione, che lascia intatta la fonte ma di volta in volta ne ridimensiona, se (ritenuta) esorbitante rispetto alla sfera di competenza, la portata applicativa.

Ne consegue che il dubbio se i rapporti giuridici delle Camere con i dipendenti e/o con i terzi ricadano nell'ambito oggettivo delle loro prerogative o siano attratti alla giurisdizione non va coltivato, una volta per tutte, attraverso il giudizio incidentale di illegittimità costituzionale delle norme che l'autodichia sanciscono. Esso va invece coltivato di volta in volta nella *sedes* del conflitto di attribuzioni tra il potere di ciascuna Camera di esplicitare tali prerogative anche attraverso l'autodichia e quello del giudice di apprestare tutela alle situazioni soggettive davanti a lui azionate e di cui la controparte eccelsa invece l'attrazione all'autodichia.

Inammissibilità del sindacato incidentale di (in)costituzionalità e conflitto di attribuzioni si mostrano dunque, nella logica della Consulta, facce della stessa medaglia: se la fonte che sancisce l'autodichia non può essere espunta una volta per tutte dall'ordinamento per illegittimità costituzionale, se ne deve tuttavia garantire l'applicazione solo entro la sua sfera di competenza.

Ma qual è in concreto la dinamica che porta al conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato?

E' cioè il giudice adito a doversi attivare in tal senso al cospetto di una eccezione di autodichia rilevata d'ufficio o dall'organo costituzionale? O è invece quest'ultimo, ove ritenga che il giudice adito, decidendo la controversia, interferisca con le sue prerogative, ad avere l'onere di provocare il responso della Consulta?

Il giudice può autonomamente interpretare i Regolamenti parlamentari o le altre fonti che sanciscono l'autodichia per stabilire se la situazione soggettiva su cui è chiamato a pronunciarsi è attratta, in base a *causa petendi* e/o *petitum*, all'autodichia dell'organo costituzionale involgendone profili di autonomia/indipendenza? Rispetto alla fonte di autonomia normativa di un organo costituzionale che sancisce anche l'autodichia egli mantiene cioè per intero il potere-dovere di qualificare la domanda ai fini della valutazione della sussistenza di una posizione tutelabile? O tale potere gli è invece sottratto perché appartenente, data la natura di quella fonte, in via originaria ed esclusiva alla Corte costituzionale quale arbitro dei conflitti tra poteri dello Stato?

e normative, non può invece che rinviarsi, da ultimo, al bel lavoro monografico di Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, Napoli, 2018, spec. 129 ss.

Entrambi i corni di questa alternativa sono presenti nello scenario giurisprudenziale delineatosi all'indomani della sentenza costituzionale n. 120 del 2014.

3.- La giurisprudenza successiva a Corte cost. n. 120/2014 e lo spartiacque della sentenza costituzionale n. 262/2017

La Corte di Cassazione, giudice remittente della questione di (il)legittimità costituzionale, solleva appunto conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alle stesse due controversie da cui era nata la questione di illegittimità dichiarata inammissibile con la sentenza n. 120/2014³.

Riproponendo i medesimi dubbi di costituzionalità già posti alla base della precedente rimessione, la Corte chiede così alla Consulta di dichiarare, stavolta in sede di conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che gli organi costituzionali (Senato e Presidenza della Repubblica) che le norme sull'autodichia hanno adottato non avevano il potere di farlo (quantomeno) in quei termini perché invasivi degli spazi riservati alla giurisdizione e, per l'effetto, di annullarle.

Di lì a poco un giudice del lavoro⁴, adito ex art. 700 cpc da un dipendente del Senato per ottenere la condanna datoriale al ripristino nelle precedenti (superiori) mansioni ed alla corresponsione delle relative indennità, proprio richiamando la scelta della Cassazione di sollevare il conflitto di attribuzioni, declina la propria giurisdizione. Ciò sul presupposto che il conflitto di attribuzioni, unico strumento attraverso il quale potrebbe contestare l'(indubbia) attrazione della controversia all'autodichia del Senato, appare allo stato precluso contrastando con la natura cautelare del procedimento.

Il tribunale cioè, ponendosi nel solco della Cassazione, interpreta l'opzione della sentenza costituzionale n. 120 del 2014 per il conflitto di attribuzioni nel senso che debba essere sempre il giudice comune, chiamato a dirimere una controversia con un organo costituzionale, a promuovere il conflitto di attribuzioni a fronte di una eccezione di autodichia⁵. Ciò in quanto la barriera posta alla giurisdizione dalla normativa (sub –regolamentare) di riferimento⁶ sarebbe, allo stato, insuperabile, solo alla Consulta competendone l'abbattimento quale arbitro del rispetto delle sfere di competenza di ciascun potere⁷.

Nel frattempo però il contesto di riferimento muta arricchendosi della sentenza n. 262 del 2017 (relatore Zanon)⁸ che decide del conflitto di attribuzioni sollevato dalle Sezioni unite della Cassazione

³ Si tratta di conflitti di attribuzione sollevati in riferimento a due controversie distinte: il primo, riguardante l'autodichia delle Camere parlamentari, è sollevato con ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, in *Corr. giur.*, 2015, 841 ss; il secondo, riguardante una controversia di lavoro con il Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, è sollevato con ord. 19 gennaio 2015, n. 740, in *www.dejure.it*.

⁴ T. Roma 27 luglio 2015- Sez. I Lavoro (Ord.), in *Lavoro e Previdenza oggi*, 2016, 321 ss., con nota di Delle Donne, *L'autodichia delle Camere ancora alla prova della giurisprudenza di merito: una declinatoria di giurisdizione che non convince*; e di Diana, *Controversie di lavoro dei dipendenti del Senato*.

⁵ O, è da credere, in seguito a rilievo d'ufficio dell'esistenza di una normativa (nel caso delle Camere Parlamentari si tratta di un intreccio di Regolamenti e altra normativa sub –regolamentare) che proprio all'autodichia attrae la controversia.

⁶ Nel suo chiaro tenore letterale e comunque nella fisionomia plasmata dal diritto vivente.

⁷ Sulla stessa lunghezza d'onda si muove il quasi coevo T. Roma, sez. II Lavoro, 26 ottobre 2015, che ha sollevato conflitto di attribuzioni presso la Consulta nei confronti della Camera dei Deputati. Il Tribunale era stato adito da alcuni dipendenti della Camera sul presupposto che il sistema di autodichia sancito dal Regolamento per la tutela giurisdizionale dei relativi dipendenti fosse facoltativo e non esclusivo. Il Tribunale invece, preso atto dell'esistenza di un sistema di giustizia domestica esclusivo, e rilevato altresì il contrasto dello stesso con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale, solleva il conflitto di attribuzioni anche sulla scorta della scelta già compiuta dalla Cassazione e di cui si è detto nel testo. Ricostruisce ed esamina diffusamente questi profili Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., 380 ss.

⁸ Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 262, in *www.federalismi.it*, con note di Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*; e di Dalla Balla, *I paradossi dell'autodichia*; in *Forum di Quaderni Costituzionali*, con note di Lupo,

Rileva la Corte costituzionale, riprendendo il proprio precedente del 2014, che l'autonomia normativa dalla Costituzione riconosciuta in modo diretto (Camere) o indiretto (Presidenza della Repubblica) agli organi costituzionali ha per oggetto anche il profilo organizzativo della loro struttura, essendo funzionale a garantirne l'indipendenza da altri organi. All'autonomia normativa devono dunque ritenersi naturalmente attratti anche l'organizzazione e il funzionamento degli apparati serventi, e quindi i rapporti di lavoro con i dipendenti, perché proprio da tale organizzazione e dai criteri di reclutamento dipende il libero esercizio delle prerogative costituzionali. Ma l'autonomia normativa non può che accompagnarsi all'autonomia interpretativa ed applicativa che, in quanto emanazione di quella, si traduce in sottrazione delle controversie al giudice e contestuale loro attrazione, in via esclusiva e definitiva, agli organi interni di autodichia.⁹ *“L'affidamento a collegi interni del compito di interpretare e applicare le norme relative al rapporto di lavoro dei dipendenti con gli organi costituzionali di cui si tratta, nonché la sottrazione delle decisioni di tali collegi al controllo della giurisdizione comune è, in definitiva, un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali: tali collegi non sono dunque giudici, neppure speciali, ed avverso le loro decisioni deve perciò coerentemente escludersi il ricorso ex art. 111, comma 7, cost.”* A svolgimento delle premesse la Corte aggiunge poi che *“(…) se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, 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 (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi*

*Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità; di Buonomo, La Corte, la sete e il prosciutto; di Brunetti, Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia; di Barcellona, I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei “terzi”; di Marolda, Fumata nera per il punto di equilibrio tra l'autonomia costituzionale delle Camere e del Presidente della Repubblica e il potere giudiziario. Breve nota alla sentenza n. 262/2017 della Consulta; di D'Amico, La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?; in Osservatorio Costituzionale AIC, con nota di Castelli, Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali. I commentatori evidenziano giustamente, a conferma del carattere particolarmente sofferto dell'iter della sentenza, il mutamento del Relatore, in origine Amato, relatore, tra le altre, della sentenza n. 120 del 2014, ma nel testo finale Zanon: v *amplius*, sul punto, Lo Calzo, L'autodichia degli organi costituzionali, cit., spec. 386 ss., ove anche i riferimenti alle impressioni dei primi commentatori.*

⁹ *“D'altra parte, 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”,* aggiunge, significativamente, la Corte.

costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune".

La Corte dunque, pur ribadendo la natura interna degli organi di autodichia e la loro estraneità alla giurisdizione persino se speciale, mostra una abissale distanza dal precedente del 2014 nella misura in cui traccia, a differenza di quello, il confine tra autodichia e giurisdizione in modo rigido ed una volta per tutte: i rapporti con i dipendenti attengono sempre all'autonomia e quindi all'autodichia, quelli con i terzi invece no.

Il *distinguo* tra parti e terzi, indifendibile per una serie di ragioni puntualmente messe in rilievo dai primi commentatori¹⁰, fornisce tuttavia alla giurisprudenza comune l'occasione di reinterpretare il proprio ruolo al cospetto delle fonti che sanciscono l'autodichia di un organo costituzionale. Proprio tale *distinguo* diventa infatti il cavallo di troia che porta all'altro modo di leggere la pronuncia costituzionale del 2014 cui si è fatto cenno: quello, cioè, di mantenere in capo al giudice adito, secondo le regole generali, il potere-dovere di qualificare la domanda ai fini della valutazione se, per *petitum* e *causa petendi*, essa sia attratta all'autodichia pure in via generale ed astratta sancita dalla fonte di autonomia normativa di un organo costituzionale (ad esempio regolamento parlamentare cd. "minore").

Davanti ad un tribunale amministrativo¹¹ viene infatti impugnata la delibera con cui il Senato aveva stabilito di condurre una gara di appalto per la gestione di un servizio attraverso la procedura negoziata, cui non aveva invitato il ricorrente, gestore uscente del medesimo servizio.¹²

¹⁰ V., ad esempio, quanto rilevato da Dalla Balla, *I paradossi dell'autodichia*, cit., la quale fa giustamente notare come anche i rapporti giuridici instaurati dagli organi costituzionali a seguito, ad esempio, di procedure di appalto per le forniture di servizi e/o altre prestazioni professionali, in quanto fondati, dopo la scelta del contraente, su strumenti contrattuali, sono rapporti tra parti, stazione appaltante da un lato e contraente, appunto, dall'altro. E che dire poi delle procedure concorsuali deputate proprio al reclutamento del personale dipendente? Applicando il *distinguo* della Corte bisognerebbe dedurre che coloro che sono stati assunti siano "parti", e quindi attratti all'autodichia, e coloro che sono stati esclusi siano invece "terzi", e quindi attratti alla giurisdizione. Ma come potrebbe strutturarsi, ad esempio, l'impugnativa (di atti) della procedura concorsuale da parte degli esclusi, senza coinvolgere la posizione di chi è stato assunto, ad ogni effetto controinteressato? E quest'ultimo in quale sede potrebbe, ad esempio, proporre un ricorso cd. escludente, volto cioè ad allegare che l'impugnante principale non avrebbe mai dovuto essere ammesso a partecipare alla procedura concorsuale per difetto dei requisiti? E' evidente che si tratta di posizioni reciprocamente implicate e che impongono la decisione presso un unico giudice. V. altresì le considerazioni di Miccù e Francaviglia, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in www.federalismi.it del 31 luglio 2019.

¹¹ Tar Lazio, sez. I, 11 settembre 2018, n. 9268, in www.giustizia-amministrativa.it (su cui v. anche le interessanti considerazioni di Miccù e Francaviglia, *Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico*, in www.federalismi.it del 31 luglio 2019, cit.) che, in merito all'eccezione di carenza di giurisdizione, rileva quanto segue: "La previsione (del Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento) è generica nell'estendere la giurisdizione domestica del Senato ad "atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale" e offre margini interpretativi di segno opposto a quanto rilevato dalla controinteressata, atteso che fino alla delibera del 2005 le controversie oggetto di giurisdizione domestica erano solo quelle relative al personale dipendente. A tale riguardo, già con la sentenza n. 120 del 2014, la Corte costituzionale ha affermato che la legittimità dell'autodichia dipende dalla sua estensione e, quindi, dal rispetto o dal superamento dei limiti costituzionali che delimitano la sfera di competenza del potere dell'organo parlamentare di organizzarsi in modo autonomo. Di conseguenza, "le disposizioni dei regolamenti parlamentari che prevedono l'autodichia, in ordine a vicende e rapporti che "esulano dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare", pur costituendo "norme non sindacabili" in sede di giudizio di legittimità costituzionale, nondimeno rappresentano "fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili". Con la più recente sentenza n. 262/2017, la Corte costituzionale, richiamato il suddetto precedente, dopo avere riconosciuto la legittimità dell'autodichia di Camera e Senato in materia di rapporto di lavoro con i propri dipendenti, in quanto funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia, statuendo che detta riserva "costituisce (...) il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna", ha precisato che, "se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria

A fronte della eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla controinteressata, il giudice si confronta con il "Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento", approvato con deliberazione del 5 dicembre 2005, n. 180/2005 del Consiglio di Presidenza del Senato, a mente del quale (art. 1, comma 1) *"sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale, sono competenti gli Organi di autodichia istituiti con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 18 dicembre 1987, modificata nella riunione del 9 dicembre 1990, nella composizione prevista dal comma 2"*.

Ebbene, il giudice ritiene infondata l'eccezione in base al duplice assunto che: a) la norma del regolamento minore che tale attrazione prevede in via esclusiva non è di così univoco tenore letterale nell'includere anche controversie che *"riguardino rapporti con soggetti terzi, in alcun modo assimilabili a quelle relative ai dipendenti del Senato o alle procedure di reclutamento"*; b) sulla scorta delle sentenze n. 120 del 2014 e 262 del 2017 della Consulta, appunto, delle fonti che sanciscono l'autodichia va verificato, in via interpretativa, il rispetto delle sfere di competenza. Rispetto che è da escludersi nel caso di specie, le cui concrete caratteristiche non involgono affatto l'autoorganizzazione, e quindi la autonomia costituzionale, dell'organo. Ciò anche in ragione della circostanza che si tratta di materia di appalti, disciplinata da normativa statale ed eurounitaria e quindi estranea all'autonomia normativa, ancora una volta, delle Camere parlamentari.

La decisione del Tar¹³ mostra tutta la sua abissale distanza sia da quella del Tribunale ordinario di cui sopra, sia dalla Cassazione che ha sollevato il conflitto di attribuzioni da cui è nata la sentenza costituzionale n. 262 del 2017. Essa non si arresta sulla soglia della fonte che sancisce l'autodichia, ma la interpreta autonomamente alla stregua del criterio della competenza riservata, secondo l'alternativa competenza/giurisdizione, e scioglie il dubbio a favore di quest'ultima. Linea guida l'esame della natura della controversia, che non coinvolge profili di autoorganizzazione ed indipendenza dell'organo costituzionale, come dimostra l'attrazione alla normativa statale ed eurounitaria.

4.- Questione di autodichia e poteri del giudice: argomenti per una ricostruzione

Dei due percorsi seguiti all'indomani delle pronunce della Consulta è quest'ultimo quello che cattura lo spirito della sentenza costituzionale n. 120 del 2014 al contempo mostrandosi coerente con il quadro normativo dei poteri del giudice "comune" investito di una domanda di tutela.

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 (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune". Alla luce delle suddette pronunce appare al Collegio che la previsione Regolamentare non possa estendersi anche 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. La previsione del Regolamento in discussione è, peraltro, di un tenore tale da non offrire alcuno spunto per ritenere che essa abbia ad oggetto controversie che riguardino rapporti con soggetti terzi, in alcun modo assimilabili a quelle relative ai dipendenti del Senato o alle procedure di reclutamento (...)".

¹² Si trattava in particolare di una delibera a firma del Collegio dei Senatori Questori, recante autorizzazione "ad effettuare la procedura negoziata di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento in appalto, con il criterio del minor prezzo, del servizio di facchinaggio ad un certo costo.

¹³ Che ritiene il ricorso in parte infondato e in parte improcedibile.

Sotto il primo profilo la pronuncia del 2014, attraverso il richiamo a due archetipi codificati di prerogative, quello dell'insindacabilità *ex art. 68, comma 1°*, cost. e quello dei cd. reati ministeriali, mostra il diverso atteggiarsi dei poteri del giudice proprio in ordine alla valutazione della domanda a seconda che sia codificato il cd. “effetto inibente” oppure no.

Nell'insindacabilità *ex art. 68, comma 1°*, cost. è infatti imposta al giudice adito da chi si assuma lesa dalle opinioni espresse dal membro di una Camera, e che non ritenga sussistere la prerogativa eccepita da quest'ultimo, l'investitura della Camera stessa, unico soggetto¹⁴ cui per legge compete la qualificazione del comportamento asseritamente lesivo del parlamentare come esercizio, o meno, di una prerogativa, con conseguente alternativa tra insindacabilità o sindacabilità giurisdizionale. Se la delibera è effettivamente di insindacabilità, essa ha un effetto definito “inibente” perché impedisce al giudice di discostarsi dalla valutazione della Camera e gli impone l'alternativa tra rigetto della domanda e proposizione del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato. Possibilità, quest'ultima, che si apre allorché il giudice continui a non ravvisare alcun nesso funzionale tra il comportamento assunto in giudizio come lesivo e l'esercizio della prerogativa riconosciuta dall'art. 68, comma 1, cost., così ritenendo che proprio la delibera di insindacabilità abbia indebitamente sottratto terreno all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Nei casi invece di reati ministeriali o di altre prerogative ove un effetto inibente non è codificato, primo fra tutti quello dell'insindacabilità delle opinioni dei consiglieri regionali *ex art. 122, comma 4°*, cost., il giudice non trova ostacoli nelle sue valutazioni di merito che, ove escludenti la prerogativa, spostano sull'organo costituzionale che si ritenga lesa sotto tale profilo l'onere di sollevare il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato presso la Consulta.

Quest'ultimo modello dovrebbe dunque considerarsi di generale applicabilità in base a due convergenti rilievi. Il primo è quello dell'eccezionalità dell'effetto inibente codificato da un intreccio di legge costituzionale e legge ordinaria di attuazione dell'art. 68, comma 1°, cost., così come di tutti i congegni che sottraggono al giudice adito la decisione su presupposti processuali o sull'interpretazione delle norme applicabili alla controversia (si pensi al regolamento di giurisdizione o alla rimessione della questione di illegittimità costituzionale alla Consulta). Il secondo è che se l'autodichia è il precipitato di una prerogativa costituzionale, come tale derogatoria della giurisdizione, la questione se ci si trovi al cospetto di una prerogativa o di una posizione soggettiva tutelabile rientra a pieno titolo nel novero di

¹⁴ La Camera di appartenenza ha, secondo la l. 20 giugno 2003, n. 140, di attuazione dell'art. 68, comma 1°, cost., il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, «con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che il potere sia stato correttamente esercitato» Ai sensi dell'art. 3, commi 2° e 3°, della legge, quando in un procedimento giurisdizionale è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'art. 68, comma 1°, cost., il giudice provvede con sentenza in ogni stato e grado del processo penale, a norma dell'art. 129 c.p.p.; nel corso delle indagini preliminari pronuncia decreto di archiviazione ai sensi dell'art. 409 c.p.p. Nel processo civile, il giudice pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla sua definizione e nello stesso modo provvede in ogni altro procedimento giurisdizionale, anche d'ufficio, quale che ne siano stato e grado. Se tuttavia egli non accoglie l'eccezione di insindacabilità, «provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni» (comma 4°). «Se il giudice ha disposto la trasmissione di copia degli atti, a norma del comma 4°, il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della camera predetta». La sospensione non preclude il compimento degli atti urgenti. Infine, ai sensi del comma 8° della disposizione, «Nei casi di cui ai commi 4°, 6° e 7° e in ogni altro caso in cui sia altrimenti investita della questione, la Camera trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, comma 1°, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3° e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione».

quelle che il giudice investito della controversia è chiamato a risolvere di volta in volta. E tale valutazione scaturirà dall'interpretazione della fonte che pone l'autodichia stessa sotto il profilo del rispetto della sfera di competenza, alla luce della *causa petendi* e del *petitum* della domanda.

Altrimenti argomentando, invece, si finisce per riproporre, sotto le mentite spoglie del conflitto di attribuzioni, la logica e gli esiti del giudizio di (il)legittimità costituzionale in via incidentale, di cui è tipica l'alternativa tra necessaria applicazione¹⁵ delle norme censurate e loro espunzione dall'ordinamento (ma solo) da parte della Corte costituzionale, cui dunque il giudice comune non può che rimettere la decisione. Ma è proprio questo che invece la Consulta ha inteso escludere con la sentenza n. 120/2014.

Il ripudio del sindacato di (il)legittimità riservato alle fonti primarie e l'opzione per il conflitto di attribuzioni rimanda infatti ad un sistema ove la fonte della prerogativa non può essere espunta una volta per tutte dall'ordinamento attraverso la sanzione dell'illegittimità costituzionale. Ma questa sua maggiore resistenza è anche il suo maggiore limite, dovendosene garantire l'applicazione concreta, attraverso i comuni canoni ermeneutici, solo entro la sua «sfera di competenza».

Il che vuol dire, mi sembra, che il primo e fisiologico protagonista della ricostruzione della sfera di competenza della fonte, e quindi del perimetro della prerogativa, è proprio il giudice comune. A quest'ultimo compete la verifica che di vera e propria prerogativa si tratti, in quanto funzionale allo “*statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari*”, e non invece di ipotesi (che, ad onta dell'attrazione all'area della autoregolamentazione e quindi dell'autodichia, resta) governata dalle ordinarie regole dello Stato di diritto.

E' incontestabile che siffatta verifica si basi sul confronto delle norme che sanciscono l'autodichia con quegli stessi parametri costituzionali che potrebbero in astratto consentirne un sindacato di legittimità in via incidentale. E' intuitivo infatti che ove si ritenessero le norme sull'autodichia non in contrasto con altri diritti fondamentali riconosciuti dalla Carta, nel nostro caso quello di accesso alla giustizia, se ne dovrebbe anche inferire il nesso funzionale con una prerogativa costituzionale, ed il problema sarebbe risolto a monte.

Ma è altrettanto indubitabile che oggetto di sindacato non sono leggi o atti equiparati ma norme a competenza limitata per le quali proprio l'esclusione del sindacato di (in)costituzionalità impone che il confronto con altri valori costituzionali ed il giudizio di prevalenza (attraverso la ricognizione della sfera di competenza) avvenga fisiologicamente da parte del giudice investito della concreta controversia. Per il quale, dunque, la valutazione del contrasto delle norme che sanciscono l'autodichia con uno o più parametri costituzionali è già un giudizio di (superamento della competenza e perciò di) esclusione della prerogativa, che gli impone la continuazione del giudizio e la decisione di merito.

E' allora insostenibile l'idea che il giudice comune, posto di fronte ad una norma che sancisce l'autodichia, non ne possa fornire una interpretazione autonoma o non ne possa scardinare la portata di diritto vivente, dovendo rimettere la questione alla Corte costituzionale quale arbitro del conflitto tra poteri. La barriera del diritto vivente, insuperabile dal giudice comune quanto la lettera della legge che si ritenesse incostituzionale, ha infatti senso nei rapporti verticali tra fonte primaria e norme costituzionali, e si giustifica nell'ottica dell'eliminazione della prima quale sanzione del contrasto con la seconda. Diversa è la logica che ispira invece la ricostruzione della sfera di competenza di una fonte di

¹⁵ Poco importa se secondo il tenore letterale o il diritto vivente.

autonormazione al servizio di una prerogativa. Essa va condotta caso per caso in relazione alla singola controversia con valutazione che, sia da parte del giudice comune che da parte della Consulta in sede di conflitto di attribuzioni, ha normalmente efficacia solo nel giudizio da cui è originata, essendo agganciata all'episodio concreto che ha dato origine prima alla controversia e poi, eventualmente, al conflitto di attribuzioni.

Ne consegue, mi pare, che quella di autodichia sia questione di merito e non di rito (in specie di giurisdizione)¹⁶.

Sicché, a fronte della richiesta di tutela giurisdizionale nei confronti di una Camera o della Presidenza della Repubblica il giudice, posto davanti all'eccezione di autodichia in ragione dell'applicabilità del regolamento parlamentare o della diversa fonte che la prevede, da un lato non è autorizzato a darne senz'altro una *interpretatio abrogans*; dall'altro però neppure è obbligato a chiudere il processo in rito declinando la giurisdizione (o eventualmente a sollevare il conflitto di attribuzioni), perché non al cospetto di questione di giurisdizione si trova. Egli deve invece valutare se ricorrano i presupposti (esterni) di applicazione della prerogativa, se cioè la situazione in concreto azionata assuma la consistenza di diritto soggettivo o interesse legittimo o se invece, essendo incisa dall'esercizio di una prerogativa costituzionale, sia priva di tutela giurisdizionale e resti perciò attratta all'autodichia dell'organo.

Situazione, quest'ultima, che potrebbe, ad esempio, verificarsi nelle domande di tutela relative, genericamente, alla fruizione delle ferie non godute o alla strutturazione del lavoro notturno dei dipendenti, in riferimento al calendario dei lavori parlamentari. In tali casi il giudice dovrebbe infatti, per decidere della domanda, sostituirsi all'organo costituzionale proprio nella gestione della sua organizzazione, cioè impingere nel merito delle modalità dell'uso del personale, il che non pare francamente ammissibile. La posizione vantata si rivela cioè così intrecciata all'autoorganizzazione dell'organo costituzionale da impedirne la riconoscibilità in termini di diritto soggettivo o di interesse legittimo: l'esito sarà perciò quello del rigetto nel merito (attrazione all'autodichia).

Un altro ambito di intreccio inestricabile potrebbe essere rappresentato non dalla posizione vantata in sé, ma dalla necessità che a fini probatori sia richiesto l'accesso alla sede delle Camere di ausiliari del giudice, ciò che è precluso (come per tutti gli estranei) dai Regolamenti, oppure l'accertamento di circostanze delle quali i Regolamenti stessi prevedano la conoscibilità da parte dei soli membri delle Camere coinvolti nei lavori parlamentari.¹⁷

¹⁶ Non è escluso, naturalmente, che possano porsi anche vere e proprie questioni di giurisdizione se il giudice investito della controversia ritenga che la posizione soggettiva risultante dalla domanda, pur estranea all'autodichia, sia tuttavia attratta alla *potestas* di altro plesso giurisdizionale. In tal caso si assisterà ad una declinatoria di giurisdizione in senso tecnico, con indicazione del diverso giudice dell'ordinamento dotato di *potestas iudicandi*, con innesco dei meccanismi di riproposizione della domanda di cui all'art. 59 della l. n. 69 del 2009 e 11 del cpa.

¹⁷ È questa l'ipotesi, adombrata da Buonuomo, *Il diritto pretorio, cit.*, delle richieste economiche dei collaboratori di un parlamentare che non si siano visti accreditare sulla competente gestione previdenziale i contributi pensionistici dovuti dal parlamentare stesso, e adiscano il giudice del lavoro chiamando in garanzia la Camera di appartenenza in quanto fornitore del "pass" di accesso al Palazzo e di una postazione di lavoro, e chiedendo la nomina di un consulente tecnico che accerti il tutto previo accesso ai Palazzi, appunto. Anche in tal caso la valutazione del giudice attiene al merito della rilevanza del fatto da provare: se esso involge profili così intrecciati con le prerogative dell'organo costituzionale da non potersene prescindere, vuol dire che la posizione vantata ricade in tali prerogative, con l'esito del rigetto ipotizzato nel testo. Lo stesso è a dirsi per eventuali accessi ai luoghi, ad esempio da parte del consulente: se tale accesso è precluso da norme regolamentari di inviolabilità della sede, il giudice dovrebbe escluderne l'utilizzo e, ove la prova possa essere acquisita solo in tal modo, dovrebbe dedurne, ancora una volta, che l'intreccio con la prerogativa è tale da escludere la tutelabilità della situazione azionata. Certo, non si può escludere che il giudice ammetta siffatti mezzi di prova: in tale ipotesi (immaginata da Buonuomo, *Il diritto pretorio, cit.*), che a mio avviso rappresenta un classico caso di errata interpretazione della sfera di competenza del regolamento, a fronte del rifiuto della Camera a consentire l'ingresso nella sua sede, il giudice potrebbe

Viceversa, le rivendicazioni economiche o le impugnative di atti amministrativi non involgono, nella normalità dei casi, specifiche prerogative.

Se la questione è sciolta a favore della prerogativa ne consegue una pronuncia di rigetto nel merito, sicché l'attore potrà eventualmente, e salvo l'esperimento degli ordinari mezzi di impugnazione, coltivare l'istanza di tutela presso gli organi interni di autodichia. In caso contrario invece il giudice dovrà decidere la controversia nel merito accogliendo o rigettando la domanda secondo le regole generali. La controparte - organo costituzionale, se non intende coltivare la questione di autodichia che l'abbia vista eventualmente soccombente con i rimedi impugnatori potrà, già in corso di causa, sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato davanti alla Consulta.

5.- **Questione di autodichia e regolamento di giurisdizione: scenari in evoluzione**

La cronologia di cui si è detto conta, da ultimo, su due nuovi interventi della Corte di Cassazione che arricchiscono notevolmente lo statuto della questione di autodichia nel processo civile.

In entrambi i casi la sede in cui la Corte si è pronunciata è quella del regolamento preventivo di giurisdizione ma diversi sono i contesti in cui il rimedio si è innestato. La circostanza non è irrilevante perché su di essa si fondano gli sviluppi di cui la Corte si è resa protagonista e gli scenari che lascia prefigurare.

Nel primo caso in ordine di tempo¹⁸ la Corte viene adita da un ex parlamentare. Dopo aver proposto ricorso al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei deputati al fine di ottenere sia l'annullamento della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza per effetto della quale aveva subito la decurtazione dell'assegno vitalizio sia l'accertamento del proprio diritto a percepirla per intero, questi chiede che venga dichiarata la non spettanza della giurisdizione al Consiglio di Giurisdizione della Camera e la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario o, in subordine, di quella di legittimità del giudice amministrativo. Resistendo con controricorso la Camera chiede in via principale che il ricorso sia dichiarato inammissibile non essendo il regolamento di giurisdizione esperibile nel corso di un procedimento in autodichia, estraneo alla giurisdizione e quindi alla potestà regolatoria della Corte; e, in subordine, che sia dichiarata la sussistenza della propria autodichia.

verosimilmente, ove non ritenesse, *re melius perpensa*, di rigettare la domanda, sollevare conflitto di attribuzioni, non potendo in alcun modo superare l'ostacolo all'ingresso in sedi dotate di inviolabilità. Si tratta comunque di una ipotesi di crisi tra due poteri, quello giurisdizionale e quello dell'organo costituzionale, superabile stavolta solo attraverso il conflitto se il giudice ritiene di non poter decidere in assenza di consulenza tecnica. Alla stessa conclusione dovrebbe accedersi in tutti i casi in cui venga in rilievo l'acquisizione di materiale in possesso delle Camere a fini probatori, ma l'ordine giudiziale in tal senso si scontri con un diniego dell'organo costituzionale motivato con l'esistenza di una prerogativa. È questo il caso, ad esempio, del giudice penale che trasmetta alla procura regionale della Corte dei conti gli atti relativi al fittizio rimborso di spese mediche, mai effettuate, ottenuto da un parlamentare. Ove la procura aprisse un procedimento per danno erariale a carico del parlamentare stesso richiedendo all'amministrazione parlamentare gli atti, e questa opponesse un rifiuto motivato con l'autodichia sui rapporti disciplinati esclusivamente dal regolamento del fondo di previdenza dei parlamentari (in base alla sentenza della Corte cost. n. 129 del 1981), la procura non potrebbe che sollevare conflitto di attribuzioni cd. "per menomazione", attesa l'efficacia inibente del rifiuto.

¹⁸ Cass. 8 luglio 2019, n. 18265 (*ord.*).

Nel secondo caso¹⁹ il regolamento di giurisdizione si innesta invece in un giudizio instaurato di fronte ad un Tribunale ordinario nel quale il ricorrente, anch'egli ex parlamentare, chiedeva l'accertamento e la dichiarazione della illegittimità della delibera con la quale la Camera di appartenenza aveva inibito l'erogazione dell'assegno vitalizio, con la conseguente condanna della controparte al pagamento dell'assegno stesso e dei relativi accessori. A seguito dell'eccezione di inammissibilità della domanda per difetto assoluto di giurisdizione in favore degli organi di autodichia formulata dalla Camera, l'ex parlamentare propone regolamento preventivo con il quale chiede in via principale che venga dichiarata la sussistenza della giurisdizione del giudice ordinario e, in subordine, che venga sollevato conflitto di attribuzioni nei confronti della Camera dei deputati davanti alla Corte costituzionale. Resistendo con controricorso la Camera chiede invece che sia dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione a favore dei propri organi di autodichia.

In entrambi i ricorsi la invocata attrazione alla giurisdizione si basa sul fatto che i ricorrenti sono ex parlamentari e dunque, in base alla sentenza costituzionale n. 262 del 2017, "terzi" rispetto alla Camera e sottratti all'area della relativa autodichia.

Il percorso motivazionale delle ordinanze si basa su premesse identiche per divaricarsi poi in modo significativo, e proprio in ragione dei diversi contesti da cui il ricorso è scaturito, sia nel dispositivo, inammissibilità nel primo caso, difetto assoluto di giurisdizione nel secondo, sia nelle ragioni a sostegno.

Le premesse comuni, a loro volta, si collocano nel quadro generale dei rapporti tra autodichia e giurisdizione come plasmata, da ultimo, dalle pronunce della Corte costituzionale nn. 120 del 2014 e 262 del 2017, ma anche dalla pronuncia del 2010 con cui la stessa Cassazione, e sempre in sede di regolamento di giurisdizione, aveva legittimato l'autodichia del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica sulle controversie di lavoro con i propri dipendenti.²⁰

Anzitutto la Corte ribadisce che, nella sua stessa giurisprudenza, *"per autodichia si intende, comunemente, la capacità di una istituzione - ed in particolar modo degli organi costituzionali che siano muniti di autonomia organizzativa e contabile - di decidere direttamente, con giudizio dei propri organi, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni senza che istituzioni giurisdizionali esterne possano esercitare sui relativi atti controlli e sindacati di sorta, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati nelle materie trattate (vedi, per tutte: Cass. SU 17 marzo 2010, n. 6529)."*

In punto di rapporti tra questione di autodichia e rimedio preventivo, la Corte rileva poi che benché la normativa di base applicata dai Collegi di autodichia *"- regolamenti parlamentari "maggiori" e "minori", integrati da atti ad essi equiparati, come le delibere dell'Ufficio di Presidenza (Cass. SU 16 aprile 2018, n. 9337) - sia sottratta al sindacato di legittimità costituzionale e le decisioni ivi assunte siano del pari immuni rispetto al sindacato di legittimità previsto dall'art. 111 Cost., comma 7, (trattandosi di decisioni rese al di fuori di alcuna giurisdizione speciale, vedi Cass. SU 19 giugno 2018, n. 16153 e n. 16155)",* tuttavia *"non può ipotizzarsi la sottrazione anche alla verifica che compete per intero a queste Sezioni Unite in sede di regolamento preventivo di giurisdizione"*.

¹⁹ Cass. 8 luglio 2019, n. 18266 (ord.).

²⁰ Cass., S.U. 17 marzo 2010, n. 6592, (ord.), in Riv. dir. proc., 2011, 399 ss., con nota di Vanz, *L'autodichia della presidenza della Repubblica sulle cause dei dipendenti del segretariato generale. un revirement delle SS.UU. poco convincente*, v. inoltre Scoca, *Autodichia e Stato di diritto*, in Dir. proc. amm., 2011, 25 ss, e, *si vis*, Delle Donne, *Le Alte Corti e le cd. giurisdizioni domestiche: il recente paradosso dell' "autodichia" del Quirinale*, in Riv. dir. proc., 2012, 692 ss.

Tale verifica “*riguarda il fondamento costituzionale per l'esercizio del potere decisorio degli organi di autodichia ed è finalizzata ad accertare se esiste un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica, anche alla luce del "confine" entro il quale legittimamente possono essere previste l'autonomia normativa degli organi costituzionali e l'attribuzione della decisione di eventuali controversie agli organi di autodichia, quale delineato nella sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017 cit. (vedi, in tal senso: Cass. SU 17 marzo 2010, n. 6529 cit.; nonché Cass. SU 29 dicembre 2014, n. 27396).*”

Siffatta verifica è dunque diretta, prosegue la Corte, “*ad accertare se gli organi di autodichia (nella presente fattispecie della Camera dei Deputati) possano essere considerati, in relazione alla singola controversia volta per volta evidenziata nei ricorsi, una sede decisoria bensì peculiare ma non estranea alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti*” (vedi Cass. SU n. 6529 del 2010 cit.), *ivi compreso il rispetto del proprio ambito di attribuzione*”. Ciò in quanto “*l'esistenza di una sfera di autonomia speciale garantita alle Camere in cui va inserita anche l'autodichia in oggetto, non esclude, in linea teorica l'utilizzabilità del regolamento preventivo di giurisdizione - nei limiti e per le finalità dianzi precisati*”.

Si tratta di passaggi cruciali perché danno il senso di due rilievi. Il primo è che la questione di autodichia ha consistenza di merito posto che impone appunto di accertare “*se esiste un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica*”, regolamentazione a sua volta precipitato, nelle premesse espressamente adottate, dell'autonomia normativa dell'organo costituzionale. Il secondo rilievo è che il confine va calibrato sulla singola controversia, vale a dire in base al confronto tra *causa petendi* e competenza quale ambito della potestà di autoregolamentazione. E' questa infatti la logica del regolamento di giurisdizione: *causa petendi* e *petitum* sono la base della qualificazione della domanda ai fini dell'identificazione del giudice fornito di *potestas iudicandi*.

Ma vi è di più. Per la Corte infatti “*(...) la finalizzazione dell'autodichia a garantire meglio la speciale autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali comporta che sia riconosciuta l'utilizzabilità di uno strumento - peraltro non impugnatorio, quale è il regolamento preventivo di giurisdizione - idoneo a stabilire se la regolamentazione e la decisione delle controversie sui diritti attribuite agli organi di "giurisdizione domestica o interna" risultino conformi all'art. 2 Cost., comma 1, e all'art. 3 Cost., oltre che all'art. 6 della CEDU, come interpretato dalla Corte Europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia.*”

La sottolineatura, a prima vista inusuale, è in realtà cruciale. La verifica se il sistema di giustizia domestica sia compatibile con la garanzia costituzionale dei diritti inviolabili (art. 2 Cost.) e del principio di uguaglianza (art. 3 Cost.), oltre che con i parametri del processo equo sanciti dall'art. 6 della CEDU²¹ nella lettura datane dalla Corte EDU (il richiamo al “caso Savino” è emblematico),²² è infatti, come si

²¹ Collegi, questi ultimi, che peraltro “*(...) oggi, in seguito alle ultime modifiche, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità e sono quindi chiamati a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie loro attribuite come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 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*”.

²² Corte eur. dir. Uomo, Causa Savino e altri c. Italia – Seconda Sezione – sentenza 28 aprile 2009 (su cui v., ad esempio, Randazzo, *L'autodichia della Camera, e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, p. 1051 ss., E Pesole, *A proposito della sentenza Corte eur. dir. uomo sull'autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all'ordinamento nazionale*, in *www.federalismi.it*, n. 8/2010), per la quale non è in astratto incompatibile con la Conv. eur. dir. uomo una autodichia, purché i soggetti chiamati a giudicare siano in concreto diversi da quelli competenti ad adottare gli atti impugnati

vedrà, la premessa logica per l'esercizio dei poteri regolatori della Corte. Il profilo va tuttavia per il momento accantonato per essere ripreso alla fine del § 5.2 e più oltre. A questo punto, infatti, il percorso delle due ordinanze si divarica in modo significativo e di ciascuno occorre dare atto in modo separato.

5.1. Segue: carattere “oggettivamente giurisdizionale” degli organi di autodichia e regolamento preventivo

Nella prima delle ordinanze la Corte accoglie l'eccezione di inammissibilità del ricorso formulata dalla difesa erariale ma non per le ragioni evidenziate dall'Avvocatura generale (estraneità dei collegi di autodichia alla giurisdizione), bensì per la mancanza di interesse concreto ed attuale a risolvere in modo definitivo la questione di giurisdizione. E' cioè consolidata l'interpretazione che attrae all'autodichia della Camera le controversie in tema di vitalizi mancando così una obiettiva incertezza in ordine alla spettanza del potere decisorio. “(...) deve escludersi”, rileva infatti la Corte, “*l'ammissibilità del presente ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione per l'assorbente ragione che non si profila l'eventualità che l'organo di autodichia al quale il ricorrente si è rivolto possa non decidere la controversia e che quindi l'attività già svolta in quella sede dal ricorrente possa risultare inutile, in considerazione della natura della controversia stessa e delle deduzioni della Camera dei deputati convenuta*”.

La Corte va tuttavia oltre, aprendo in un *obiter* un diverso scenario: “(...) *la suddetta formula conclusiva*”, quella cioè dell'inammissibilità, “*appare la più appropriata, visto che è anche da escludere che possa propriamente parlarsi di "difetto assoluto di giurisdizione", dato il carattere sostanzialmente giurisdizionale dal punto di vista oggettivo riconosciuto dalla Corte costituzionale alle funzioni svolte dagli organi di autodichia nell'esame delle controversie loro attribuite (vedi: Cass. SU 16 aprile 2018, n. 9337; Cass. SU 4 maggio 2018, n. 10775) e l'utilizzabilità (nei limiti indicati) del regolamento preventivo di giurisdizione.*”

Il riconoscimento del carattere “oggettivamente giurisdizionale” degli organi interni di autodichia serve cioè alla Cassazione da grimaldello per scardinare il limite esterno del suo potere regolatorio, puntualmente svelato dalla difesa erariale: quello cioè delle sfere di competenza dei (soli!) giudici. Gli organi di autodichia, per definizione della stessa Cassazione e della Corte costituzionale non- giudici tanto che è, tra l'altro, inammissibile il ricorso ex art. 111, comma 7 cost., lo sono invece... “oggettivamente,” abbastanza cioè da legittimare il regolamento di giurisdizione!²³

5.2. Segue: “difetto assoluto” di giurisdizione e regolamento preventivo

Veniamo alla seconda ordinanza in ordine di tempo, quella resa in esito a regolamento di giurisdizione innestatosi in un giudizio davanti ad un tribunale ordinario.

La Corte, premessa l'astratta ammissibilità del rimedio preventivo, decide del regolamento statuendo che le controversie su vitalizi di ex parlamentari rientrano pacificamente nell'ambito dell'autodichia. Ed anche in questo caso, come nel precedente, l'indagine è condotta, come è fisiologico in una decisione che ha ad oggetto la ricostruzione del perimetro della sfera di competenza giurisdizionale, in relazione a *causa petendi e petitum* della domanda.

²³ Questa patente contraddizione è bene evidenziata da Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali*, cit., spec. 397 ss., e da Ferro, *Lo straordinario virtuosismo manicheo dell'autodichia degli organi costituzionali*, in *ambiente-diritto.it*, 23 marzo 2018.

Il distacco dalla precedente ordinanza è tuttavia netto e maturo nei seguenti, cruciali passaggi.

“(...) come sottolineato dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 262 del 2017 (...)”, rileva infatti la Cassazione, *“(...) la deroga alla giurisdizione qui in discussione, di cui costituisce riflesso la connessa limitazione del diritto al giudice, non si risolve in un'assenza di tutela”, in quanto tale limitazione “risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa, garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio d'imparzialità, e al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità.”*

Ne consegue che *“ la verifica spettante a questa Corte sulla effettività e congruità della autodichia della Camera dei deputati, condotta al fine di accertare o negare la giurisdizione del giudice ordinario sulla controversia introdotta dal ricorrente innanzi al Tribunale di Roma, non può che concludersi con l'affermazione per la quale su detta controversia sussiste carenza assoluta di giurisdizione.”*

L'affermazione che sorregge il dispositivo non può che suscitare sconcerto.

Riprendendo quanto rilevato in fine al § 5, appare chiaro che l'indagine della Cassazione finalizzata alla verifica della capacità degli organi di autodichia di assicurare effettività e congruità alla tutela delle posizioni (pacificamente) ad essi attratte è la necessaria premessa logica del riconoscimento della natura di giudice dei collegi di autodichia e quindi dell'esistenza del suo potere regolatorio.

Ciò si evince anche dal “difetto assoluto di giurisdizione”, dispositivo stavolta adottato ma ritenuto nella precedente ordinanza, vertente su identica posizione controversa, non consono al carattere “oggettivamente giurisdizionale,” appunto, dei collegi interni. Ne esce confermata l'impressione che la sottolineatura di tale carattere sia funzionale esclusivamente a giustificare l'ammissibilità, altrimenti finora da escludersi in quella ipotesi, del regolamento di giurisdizione.

6.- Dal difetto assoluto al difetto relativo di giurisdizione: il regolamento preventivo scardina silenziosamente l'assetto dei rapporti tra giurisdizione ed autodichia disegnato dalla Consulta

La linea di tendenza che pare emergere, nella giurisprudenza della Cassazione quale giudice supremo della giurisdizione, dal 2010 ad oggi mostra come, nello scenario complesso degli strumenti volti ad accertare i confini tra giurisdizione ed autodichia, un ruolo da protagonista vada delineandosi proprio per il regolamento di giurisdizione. Ciò si evince dalla distanza siderale che separa il precedente del 2010 dalle pronunce del 2019 di cui si è detto, segnata da due circostanze.

La prima è che tra l'uno e le altre è intervenuta la sentenza costituzionale n. 120 del 2014 che ha individuato nel conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato lo strumento per stabilire i confini tra potere giurisdizionale e (potere di autoregolamentazione fondante anche la) autodichia, e quindi nella Consulta l'(unico) arbitro del relativo regolamento.

La seconda è che, mentre nel 2010 il regolamento di giurisdizione si innestava in un giudizio incardinato davanti al giudice amministrativo muovendosi nella sua fisiologica dinamica, in una delle pronunce del 2019 la Cassazione lo ritiene utilizzabile anche se nato in un giudizio davanti agli organi di autodichia,

cioè in una sede dichiaratamente estranea alla giurisdizione e quindi al potere regolatorio storicamente riconosciuto alla Corte in via preventiva.²⁴

Quale allora la fisionomia che viene assumendo il regolamento di giurisdizione nell'impatto con la questione di autodichia? Due sono i contesti da considerare.

Quando il regolamento nasce nell'ambito di un processo davanti all'autorità giurisdizionale, di qualunque plesso, esso si muove nella sua dinamica fisiologica ed attuale, posto che investe il giudice che, sulle questioni di spettanza del potere giurisdizionale, "statuisce" in via definitiva e vincolante per ogni altro giudice dell'ordinamento.

All'impatto con la questione di autodichia il regolamento assume tuttavia quella dimensione, figlia della sua stessa storia, di arma di elevazione del "conflitto" nell'accezione della legislazione ottocentesca. I dispositivi di "carenza assoluta di giurisdizione" appaiono significativi in tal senso. Da tale punto di vista viene perciò in rilievo l'origine stessa del mezzo preventivo. Il tipo di sindacato svolto dalla Corte, nell'alternativa secca tra giurisdizione ed autodichia, rievoca infatti le suggestioni del cd. difetto assoluto di giurisdizione nei confronti della PA²⁵ e con esso l'origine e la funzione stessa dell'istituto. Quel "mezzo straordinario" che la legge del 1877, progenitore della disciplina attuale, derivò dalla legge Rattazzi quale tecnica per ottenere la decisione del "conflitto"²⁶ direttamente dal giudice supremo. Si

²⁴ Beninteso. Alla Corte appartiene storicamente, già nel complesso disegno della legge 31 marzo 1877, n. 3761 sui "conflitti di attribuzione," anche il ruolo di risolutore di conflitti positivi e negativi tra giudici o tra giudici e pubblica amministrazione. Nel codice di rito vigente, che recepisce nella sostanza quel disegno, l'art. 362, comma 2, attribuisce ancora oggi alla Corte stessa il potere di risoluzione: a) dei conflitti positivi o negativi di giurisdizione tra giudici speciali o tra questi ed i giudici ordinari; b) i conflitti negativi di attribuzione tra la pubblica amministrazione e il giudice ordinario. Ma si tratta, in entrambi i casi, di conflitti cd. reali, che cioè arrivano al cospetto della Corte dopo i pronunciamenti dei giudici o dopo che sia il giudice che l'amministrazione si siano dichiarati sprovvisti di legittimazione a provvedere. Nulla a che vedere, perciò, con il regolamento di giurisdizione, che è un rimedio preventivo. *Amplius*, su questi profili ed i numerosi altri presupposti ed implicati, il sempre attuale affresco di Cipriani, *Il regolamento di giurisdizione*, Napoli, 1977.

²⁵ E della vicina figura della cd. "improponibilità assoluta della domanda tra privati" determinata dall'assenza di norme in grado di sorreggere la invocata tutela. La vicenda, ampiamente ripercorsa in chiave storico-critica da Panzarola, *La Cassazione civile giudice del merito*, II, Torino, 2005, 357 ss., si compendia nel noto teorema della Cassazione (inaugurato da S.U. 29 maggio 1951, n. 1330, in *Giur. comm. Cass. civ.*, 1952, I, 13, con nota critica di Andrioli, *Improponibilità assoluta della domanda tra privati*): è possibile distinguere le domande semplicemente infondate da quelle assolutamente improponibili per inesistenza di una norma che tuteli posizione azionata; per queste ultime la declaratoria di "improponibilità assoluta" può essere adottata in via preliminare, sulla base cioè della sola prospettazione di parte dalla quale emerge *prima facie* la carenza di posizione tutelabile; tale declaratoria preliminare può essere resa in sede di regolamento di giurisdizione. La natura di merito, in specie di rigetto della pretesa, della decisione veniva invece limpidamente svelata dalla dottrina: v., ad esempio, oltre al commento di Andrioli, *cit.*, i successivi interventi sul tema di Proto Pisani, *A proposito di stile delle sentenze, effettività del diritto di azione e credibilità della giustizia dello Stato*, in *Foro It.*, 1977, I, 2422, e *Regolamento di giurisdizione per mancanza di domanda giudiziale?*, *ivi*, 1979, I, 2704. Ampio rilievo anche in Cipriani, *Il regolamento di giurisdizione*, *cit.*, 206. L'orientamento venne abbandonato a partire da Cass. 15 giugno 1987, n. 5256, in *Foro It.*, 1987, I, 2015, con nota adesiva di Cipriani.

²⁶ L'art. 1 della legge Rattazzi (l. 20 novembre 1859, n. 3780), varata nel Regno di Sardegna in un contesto caratterizzato dalla convivenza tra tribunali ordinari e sistema del contenzioso amministrativo, stabiliva infatti che "Vi è conflitto quando l'Autorità giudiziaria si occupa di questioni riservate alle determinazioni dell'Autorità amministrativa, o quando un Tribunale ordinario si occupa di una questione riservata ai Tribunali del contenzioso amministrativo". Su questa premessa venivano poi individuati i conflitti positivi fra i Tribunali del contenzioso amministrativo ed i Tribunali ordinari, che si verificavano quando "verta dinanzi ad un Tribunale ordinario una causa che il Governatore creda di cognizione dei Tribunali del contenzioso amministrativo" (art. 2). Tale situazione legittimava il Governatore stesso in prima battuta a sottoporre al giudice la questione di incompetenza e, in caso di rigetto della relativa eccezione, ad "eccitare il conflitto" (deciso con decreto dal Re sentito il parere del Consiglio di Stato) con sospensione del processo in corso. I conflitti positivi tra l'Autorità amministrativa e l'Autorità giudiziaria si verificavano invece "quando siavi causa vertente innanzi ad un Tribunale ordinario intorno ad oggetto che il Governatore creda di esclusiva competenza dell'Autorità amministrativa"

trattava infatti di un mezzo riservato esclusivamente al Governatore e destinato ad operare in modo unilaterale, a sottrarre cioè al giudice davanti al quale pendeva la controversia²⁷ la decisione sulla spettanza del potere decisorio per devolverla (nella legge Rattazzi al Re, nella legge n. 2248/1865, all. D al Consiglio di Stato ed infine, proprio nella legge del 1877) alle Sezioni Unite della Cassazione romana, con sospensione necessaria del processo in corso. Il rimedio si nutre perciò della pendenza del processo, che ne è presupposto indispensabile, e in tale configurazione transita nel codice di rito vigente²⁸. La pronuncia della Corte si colloca allora coerentemente in un quadro ordinamentale in cui è giudice supremo in riferimento alla questione decisa. Ed è per tale ragione che la sua decisione si impone nello stesso modo ad ogni giudice dell'ordinamento come alle parti.

(art. 15), situazione anch'essa legittimante il Governatore stesso al rilievo della relativa eccezione e, in caso di rigetto, ad "eccitare il conflitto". Chiudeva il sistema il conflitto negativo, suscettibile di verificarsi "*Quando un Tribunale ordinario ed un Tribunale del contenzioso amministrativo si saranno rispettivamente dichiarati incompetenti a conoscere di una stessa controversia*" (art. 16, comma 1), o "*nel caso in cui l'Autorità giudiziaria e l'Autorità amministrativa si dichiarino incompetenti a statuire sopra un ricorso*" (art. 16, comma 2). Solo in tali ipotesi "*la parte più diligente ricorrerà al Ministero dell'Interno, e verrà determinata la competenza per Decreto Reale (...)*". Il mezzo preventivo per "eccitare il conflitto" era dunque appannaggio esclusivo del Governatore e il sistema era fortemente sbilanciato in favore della amministrazione, posto che non operava per sottrarre una controversia incardinata davanti ai tribunali del contenzioso allo scopo di portarla davanti al tribunale ordinario. Se poi si considera che i tribunali del contenzioso attingevano ai ranghi dell'amministrazione appare evidente come l'intento della legge fosse, in buona sostanza, quello di impedire al giudice civile ogni interferenza negli affari che l'amministrazione, o la sua *longa manus*-tribunale del contenzioso, rivendicava (proprio attraverso l'iniziativa del Governatore) come oggetto di esclusiva pertinenza. Nella legge n. 3762 del 1877, varata nell'oramai Stato unitario, lo strumento riconosciuto al Governatore diviene "il mezzo straordinario": Part. 1, comma 1, disponeva infatti che "*La pubblica Amministrazione, oltre la facoltà ordinaria di opporre, in qualunque stato di causa, la incompetenza dell'autorità giudiziaria, quando sia parte nel giudizio od abbia diritto d'intervenirvi, può anche in tutti i casi usare del mezzo straordinario di promuovere direttamente sopra tale incompetenza la decisione della Corte di cassazione, nel modo e cogli effetti determinati negli articoli seguenti*".

²⁷ Che fosse il "tribunale ordinario" o il tribunale del contenzioso amministrativo. E' importante a tale proposito precisare come il mezzo fosse precluso nell'ipotesi in cui si ponesse quella che oggi chiameremmo "questione di difetto relativo di giurisdizione" del tribunale del contenzioso amministrativo in favore del tribunale ordinario. L'esclusione, ingiustificabile sotto il profilo meramente tecnico, ha un suo preciso significato proprio alla luce della funzione storica del rimedio, volto a sottrarre al giudice ordinario materie che il Governatore ritenesse di esclusiva pertinenza dell'amministrazione attiva o del suo *alter ego* tribunale del contenzioso. Sul clima culturale in cui nacque e si sviluppò quello che è oggi il regolamento di giurisdizione v. *amplius, si vis*, oltre al classico studio di Cipriani, *Il regolamento di giurisdizione, cit., passim*, e Delle Donne, *Sub art. 362, in Commentario del Codice di procedura civile*, a cura di Comoglio, Consolo, Sassani, Vaccarella, Torino, 2013, IV, 657 ss, ove anche le indicazioni bibliografiche del caso.

²⁸ La diretta derivazione dalla legge del 1877 appare evidente sia pure attraverso un percorso evolutivo del tutto peculiare. La nascita della IV Sezione del Consiglio di Stato aveva reso recessiva la figura del conflitto tra giurisdizione ed amministrazione attiva e fatto cadere in desuetudine l' "arma di guerra" di cui agli artt. 1 e 3, n. 1 della Legge 3761/1877. Al contempo aveva invece ridato vigore al conflitto tra giudice ordinario e giudici speciali contemplato dall'art. 3, n. 3 della stessa Legge. Poiché però la Cassazione riteneva che siffatti conflitti dovessero essere solo quelli reali (e non virtuali), si pensò che un mezzo di decisione preventiva del tipo di quello riconosciuto ai Governatori, ove generalizzato anche alle parti private e per far valere qualsiasi questione di giurisdizione, avrebbe potuto risolvere il problema. Nacque così il comma 1 dell'art. 41 del vigente codice di rito, che ha codificato il regolamento di giurisdizione ad istanza di parte (lasciando l'originario "mezzo straordinario" alla regolamentazione del comma 2 dello stesso articolo).

Ammettendo l'utilizzabilità del regolamento anche nel corso di un giudizio davanti agli organi di autodichia, la Corte compie perciò una operazione che va ben oltre la storia e in alcun modo ascrivibile al "difetto assoluto di giurisdizione" che pure essa stessa ha applicato, nei regolamenti nati (nel 2010 e nel 2019) nel corso di un processo, riconoscendo la sussistenza dell'autodichia.

Proprio il contesto, la procedura in autodichia, presuppone infatti la presa d'atto: a) che tale procedura è un vero e proprio processo giurisdizionale, posto che solo nel corso di un processo può nascere, quantomeno *de iure condito*, la legittimazione delle parti (legittimazione "di secondo grado", dunque) a utilizzare il rimedio; b) che i collegi di autodichia sono giudici, solo così giustificandosi il vincolo alle decisioni assunte, in punto di giurisdizione, da quello che si è autodefinito, nell'ammettere il rimedio, loro giudice supremo (la Cassazione, appunto). Si tratta, all'evidenza, dello stesso concetto declinato da due differenti punti di vista.

Ma se i collegi di autodichia non sono, in base alle premesse espressamente adottate dalla Consulta e recepite (almeno in astratto) dalla Cassazione, giudici neppure speciali, tanto da essere immuni al controllo di legittimità ex art. 111, comma 7, cost., come potrebbero invece considerarsi vincolati alle decisioni della Cassazione in sede di regolamento? La Corte non fornisce una risposta all'interrogativo, limitandosi all'affermazione apodittica (e ripetuta in modo tralaticio nelle tre ordinanze citate) che esiste una differenza tra il sindacato di legittimità ex art. 111, comma 7, cost. e quello tipico del regolamento preventivo, deputato alla verifica, tra l'altro, dell'esistenza di "*una sede decisoria bensì peculiare ma non estranea alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti*" (vedi Cass. SU n. 6529 del 2010 cit.) (...) perché capace di assicurare le garanzie del processo equo ex art. 6 CEDU.

Il punto è che però proprio questa differenza, indiscutibile sotto il profilo strutturale, non appare idonea a fondare, da sé sola, l'ammissibilità del regolamento di giurisdizione nato in un contesto che si assuma estraneo alla giurisdizione. Pur essendo un mezzo preventivo, il regolamento presuppone infatti, esattamente come il mezzo di impugnazione ex art. 111, comma 7 cost., quel rapporto di sovraordinazione ordinamentale tra giudice supremo ed altri giudici²⁹ in base al quale le decisioni del primo si impongono ai secondi. Proprio ciò, insomma, che in base alle premesse espressamente adottate, e prima ancora secondo la logica intrinseca dell'autodichia, sarebbe invece da escludere.

Non resta dunque che prendere atto di una contraddizione di fondo che, veicolata dall'ammissibilità del regolamento di giurisdizione,³⁰ muta inesorabilmente, riportandolo nel limbo precedente alle sentenze costituzionali nn. 120/2014 e 262/2017, il rapporto tra giurisdizione e autodichia.

La Cassazione passa infatti dal quesito "*se esiste un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica*", e quindi dallo schema del "difetto assoluto di giurisdizione" adottato nei regolamenti nati nel corso di processi giurisdizionali, alla verifica del carattere "oggettivamente giurisdizionale" degli organi di autodichia e della loro capacità di assicurare le garanzie dell'equo processo. Indagine, questa, rivendicata come tipica del regolamento³¹ perché

²⁹ Sia pure, nel nostro caso, sotto il solo profilo della delimitazione delle sfere di giurisdizione.

³⁰ Occorre infatti sempre tenere presente che l'inammissibilità del regolamento di giurisdizione non ha riguardato la carenza di legittimazione della parte istante per non essere parte di un processo giurisdizionale, ma il requisito "interno" dell'assenza di controversia sulla potestà decisoria, pacificamente appartenente ai collegi di autodichia.

³¹ Che resta sotto traccia sia quando il regolamento nasce dal processo giurisdizionale, posto che è scontato che si tratti di regolamento di confini tra giudici, sia nello schema del "difetto assoluto" di giurisdizione, essendo del pari scontato che si

presupposto logico dell'esistenza stessa del potere regolatorio. Un potere che però finisce fatalmente per avere ad oggetto, ed è questa la trasformazione silenziosa ma inesorabile, la distribuzione della competenza giurisdizionale tra due ordini di giudicanti (cd. difetto relativo di giurisdizione).

Il ragionamento si compendia in pochi serrati passaggi: poiché l'esito dell'indagine è positivo, i collegi di autodichia sono sostanzialmente ("oggettivamente") giudici, il regolamento di giurisdizione nato nel corso di giudizi ivi pendenti è dunque ammissibile e la Corte esercita a pieno titolo i poteri di giudice supremo delle questioni di "giurisdizione".

Privata dalla Consulta del ruolo di giudice supremo di legittimità ex art. 111, comma 7 cost., la Cassazione se ne riappropria dunque, almeno in parte, nella sede del regolamento di giurisdizione.

7. Giurisdizione vs autodichia: quale giudice supremo per il regolamento di confini?

La Cassazione sconfessa dunque, almeno nell'ipotesi in discorso, i risultati cui è giunta la Corte costituzionale sui rapporti tra giurisdizione ed autodichia dando surrettiziamente a quest'ultima le stimmate della giurisdizione, di "*una sede decisoria bensì peculiare ma non estranea alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti*" (vedi Cass. SU n. 6529 del 2010 cit.) (...). Una "sede decisoria" che tuttavia, in contrasto con l'art. 111, comma 7 cost., parrebbe restare immune al sindacato di legittimità da parte di quella stessa Corte suprema le cui decisioni è invece vincolata a rispettare in punto di "giurisdizione".

Quale è allora il quadro dei rapporti tra giurisdizione ed autodichia all'indomani delle pronunce rese in sede di regolamento preventivo?

Laddove il regolamento scaturisce da processi giurisdizionali, il dispositivo di "difetto assoluto di giurisdizione" rimanda, come accade per il difetto assoluto di giurisdizione nei confronti della PA, ad un rigetto definitivo nel merito per assenza di posizione tutelabile. Con la conseguenza che al ricorrente privato si offrirà la sola via dell'autodichia, all'esaurimento della quale neppure potrà, allo stato, ricorrere ex art. 111, comma 7 cost., posto che non di pronuncia giurisdizionale si tratta. In tale ipotesi la Corte legittimamente decide di una questione di giurisdizione sì peculiare, ma che è pur sempre la legge, per complesse ragioni storiche, ad attribuire ad essa.³²

Laddove invece il regolamento nasce nell'ambito dell'autodichia, la sua ritenuta ammissibilità, a prescindere dal dispositivo adottato, trasforma inevitabilmente, se ci si muove sul terreno del diritto positivo, il rapporto tra giurisdizione ed autodichia in quello tra giudici e "altre sedi decisorie" che giudici speciali non sono ma che, tuttavia, sono "oggettivamente giurisdizionali" tanto da essere sottoposte al potere regolatorio della Cassazione in punto di "giurisdizione." La pronuncia della Corte sarà perciò vincolante sia per le parti che per i giudici ed i collegi di autodichia, ma parrebbe comunque da escludersi il ricorso straordinario ex art. 111, comma 7. Su tale profilo la Cassazione non ha infatti preso posizione diversa da quella assunta dalla Corte costituzionale. In questa ipotesi assisteremmo dunque alla nascita di un *tertium genus* intermedio tra la giurisdizione e l'autodichia che legittima il

tratta di verificare se esiste o meno una posizione tutelabile davanti al giudice, o se l'affare debba essere appannaggio dell'amministrazione "attiva".

³² Si tratta, in effetti, di questione di giurisdizione solo perché la legge, in ossequio alla storia, la chiama così, afferma categoricamente ma ineccepibilmente Cipriani, *Il Regolamento di giurisdizione*, cit., 298. Una questione di squisito merito è devoluta al giudice supremo sub specie di questione "di giurisdizione" in modo artificioso, e quindi assolutamente straordinario.

controllo della Cassazione in sede di regolamento preventivo ma non il sindacato di legittimità ex art. 111, comma 7 cost...

E' evidente non solo la insostenibilità di quest'ultima conclusione ma altresì la forte irrazionalità del sistema che ne deriva. E' infatti inevitabile la parziale sovrapposizione oggettiva tra conflitto di attribuzioni e regolamento di giurisdizione e la compresenza di ben due giudici supremi chiamati a decidere, in sedi diverse, quella che, al di là dei profili definitivi, resta sostanzialmente la stessa questione: se cioè una controversia debba essere decisa da un giudice o in autodichia.

Né la differenza di presupposti e di legittimazioni mitiga questa irrazionalità. Al contrario, rischia di acuirlo nella misura in cui non esclude che entrambi i rimedi siano utilizzati, a processo pendente, su iniziativa di parti diverse. Si pensi solo all'ipotesi, appena esaminata, dell'attore che, a fronte dell'eccezione di autodichia della controparte organo costituzionale propone il regolamento di giurisdizione, e vi si aggiunga la possibilità che la controparte stessa, ove il giudice non sospenda il processo e dia corso all'istruttoria, sollevi il conflitto tra poteri presso la Consulta. Per quanto improbabile appaia questo scenario, come dovrebbero coordinarsi i due procedimenti ed in base a quali norme?

E i profili di criticità non finiscono certo qui. Entrambi gli strumenti si mostrano infatti estremamente inadeguati alla tutela della posizione del privato in ipotesi di esclusione del potere decisorio del giudice. Nel regolamento di giurisdizione l'assenza di posizione tutelabile è consacrata in una pronuncia di merito in unico grado, resa in un giudizio che pone ristretti limiti all'istruttoria. Nel conflitto di attribuzioni l'ambito oggettivo è delimitato dal regolamento di confini tra organi costituzionali³³ ai quali compete perciò in via esclusiva la legittimazione ad agire e resistere. E la Corte costituzionale si mostra molto restia ad ammettere l'intervento delle parti private dei giudizi *a quibus*, ritenendo che la tutela delle loro posizioni soggettive debba restare appannaggio esclusivo delle ordinarie sedi giurisdizionali³⁴.

Il corto circuito evidenziato è in buona parte, occorre pur riconoscerlo, frutto della storia del regolamento di giurisdizione. Un mezzo che nasce, e come tale è conservato dal codice di rito vigente, proprio per risolvere in via definitiva una questione squisitamente di merito, quella compendiata cioè nel cd. difetto assoluto di giurisdizione nei confronti della pubblica amministrazione. Deriva del resto da questa constatazione di fondo l'idea,³⁵ pure avanzata durante i lavori preparatori della Costituzione repubblicana, di mantenere la figura dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, a partire da quello

³³ E sulla base di norme costituzionali: v. Part. 37, comma 1, l. n. 87/1953, letto in combinato disposto con l'art. 24, comma 1, della Delibera della Corte costituzionale 7 ottobre 2008, recante Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, a mente del quale il ricorso previsto, appunto, dall'art. 37, deve contenere, oltre all'esposizione delle ragioni di conflitto, "l'indicazione delle norme costituzionali che regolano la materia".

³⁴ Ciò anche ad evitare un generale e surrettizio aggiramento del giudicato. Il tema è complesso ed in questa sede non può che essere accennato, rinviando per più diffuse indicazioni anche bibliografiche, per tutti ed a titolo solo esemplificativo, a Marone, *L'intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale (corte cost. 9 giugno 2015, n. 107)*, in www.giurcost.it, e a Logroscino, *La Corte costituzionale ancora sulla "impossibile" legittimazione del singolo cittadino al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (a margine dell'ordinanza 39/2019 della Corte costituzionale)*, in www.federalismi.it.

³⁵ E trasfusa nelle proposte di Mortati e Tosato, convergenti nella direzione di precisare che i conflitti dovevano ritenersi i medesimi regolati dalla Legge del 1877. Il successivo dibattito condusse invece alla necessità di distinguere i nuovi conflitti tra organi costituzionali da quelli "classici": *amplius* Verrienti, *Conflitti di attribuzione e di giurisdizione (giustizia amministrativa)*, in *Dig. Disc. pubbl.*, III, Torino, 1999, 388 ss; Grassi, *Conflitti costituzionali, ivi*, 366 ss.

tra giurisdizione e amministrazione “attiva”, nello stesso ambito oggettivo di quelli riservati, dalla legislazione vigente, alla Corte di cassazione mantenendo altresì la competenza di quest’ultima.³⁶

Che vi sia una zona di interferenza oggettiva è dunque inevitabile in astratto.

Occorre valutare se sia scongiurabile in concreto.

La risposta positiva passa per la presa d’atto che se l’autodichia, in quanto precipitato di una prerogativa costituzionale, è intrinseca al sistema e va mantenuta, come ha ritenuto la Consulta, allora bisogna essere disposti ad accettarne le conseguenze: i relativi organi non sono giudici, a nessun effetto, e non vanno perciò sottoposti al controllo della Cassazione quale giudice supremo né ex art. 111, comma 7 cost. né ex art. 41 cpc.³⁷ La Corte dovrebbe allora fare una chiara scelta di campo: dichiarare inammissibili, sull’abbrivio del *self restraint* utilizzato in passato per l’ “improponibilità assoluta della domanda tra privati” ed in qualche caso anche per il “difetto assoluto di giurisdizione nei confronti della pa”³⁸, i regolamenti di giurisdizione proposti, nel corso di processi giurisdizionali ed a maggior ragione di procedure in autodichia, per risolvere la questione di autodichia stessa.

Quest’ultima resterebbe così appannaggio esclusivo del giudice comune nei vari gradi di giudizio, salvo il conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato sollevabile dall’organo costituzionale parte del processo. La Corte costituzionale, a sua volta, dovrebbe ammettere davanti a sé l’intervento delle parti private del giudizio *a quo*, posto che dalla decisione sul conflitto può dipendere la stessa possibilità, in capo ad esse, di ottenere tutela giurisdizionale.³⁹

Il recupero della razionalità del sistema impone dunque che alla *vindicatio potestatis* di ciascuna Corte Suprema si sostituisca il dialogo costruttivo e alle logiche di supremazia la pratica di soluzioni (se non ineccepibili, quantomeno) certe e rispettose delle garanzie dell’effettività della tutela dei cittadini.

Clarice Delle Donne

³⁶ L’assetto attuale, consacrato nell’art. 134 cost., si deve invece ad una nuova prospettiva innestata sul vecchio schema dei conflitti del 1877: si tratta l’emersione della figura, fino ad allora sconosciuta alla nostra legislazione ma sviluppatasi in Germania dal primo ottocento (*Amplius* Grassi, *Conflitti costituzionali*, cit., 365 ss.), delle cd. “controversie costituzionali”, insorgenti cioè tra poteri dello Stato in ordine all’esercizio di attribuzioni sancite, appunto, dalla normativa costituzionale. Sono ancora oggi estremamente istruttive a tal proposito anche le pagine di Redenti, *Il “conflitto di attribuzione” nella Costituzione e nel codice di procedura civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1948, 247 ss.

³⁷ Nessun rilievo hanno, in contrario, le circostanze che i membri dei collegi siano reclutati tra giuristi e che vengano assicurate “garanzie procedurali” che imitano le forme giurisdizionali, tra cui quella di sollevare le questioni di (il)legittimità costituzionale delle norme dello Stato cui i Regolamenti parlamentari fanno rinvio, e da cui deriva la qualificazione dei collegi di autodichia come “oggettivamente giurisdizionali”. A tal proposito estremamente fuorviante risulta il richiamo, operato da entrambe le ordinanze del 2019, alla sentenza costituzionale n. 376/2001 con la quale la Corte costituzionale legittimò gli arbitri proprio a sollevare q.l.c. In quel contesto infatti il carattere “oggettivamente giurisdizionale” attribuito agli arbitri era, ed è, conseguenza della loro natura privata e perciò estranea all’organizzazione statuale della giurisdizione. Il contesto è quello della giurisdizione (quale funzione) basata sul consenso delle parti, che come tale abdica alla precostituzione ordinamentale (ed a quella procedurale). Tutt’altro scenario è quello dell’autodichia: qui la sottoposizione a giudizio non si fonda affatto sul consenso ma sull’autorità e tuttavia non è regolata dalla legge. Essa sarebbe perciò *extra ordinem* se non se ne ammettesse la natura di prerogativa di organi costituzionali. Sul tema, che in questo scritto si dà per presupposto salvo fugaci riferimenti, v. *amplius*, per tutti, Lo Calzo, *L’autodichia degli organi costituzionali*, cit., *passim*, ove anche gli indispensabili riferimenti di dottrina.

³⁸ V., per i riferimenti, oltre a quanto già rilevato *supra*, alla nota 25, anche i rilievi di Panzarola, *La Cassazione civile giudice del merito*, II, cit., 357 ss

³⁹ Quando tale intervento ha ammesso la Consulta ha, giustamente, motivato la scelta proprio con la considerazione che le proprie valutazioni in ordine all’esistenza di una prerogativa escludente la giurisdizione si sarebbero sovrapposte a quelle del giudice comune, con il rischio di compromettere la stessa possibilità per la parte di agire in giudizio. V. *amplius* Marone, *L’intervento nei conflitti costituzionali: porta chiusa al deputato e porta aperta al consigliere regionale (corte cost. 9 giugno 2015, n. 107)*, cit.

