

20 DICEMBRE 2017

La Corte costituzionale consolida
l'autodichia degli organi costituzionali

di **Renzo Dickmann**
Consigliere parlamentare della Camera dei deputati

La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali^{*}

di **Renzo Dickmann**

Consigliere parlamentare della Camera dei deputati^{**}

1. Con le sentenze nn. 213 e 262 del 2017 la Corte è tornata a pronunciarsi sul tema dell'autonomia costituzionale¹ delle Camere, dopo l'ultima significativa pronuncia in materia, la sentenza n. 120 del

* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

** Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza. Il presente scritto è stato elaborato nell'ambito del programma di studi del Corso di Diritto parlamentare presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Cassino e del Lazio meridionale.

¹ In tema di autonomia e autodichia delle Camere la bibliografia è molto ampia. Senza pretesa di completezza si ricordano: R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali*, intervento al Convegno su "L'autonomia degli Organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza" (Roma, Palazzo della Consulta, 19 maggio 2014), atti a cura di M. Boni, Corte costituzionale, Roma, 2015, 31 ss., consultabile anche in Forumcostituzionale.it, n. 6/2014; G. PELELLA, [La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sopranazionali: l'autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo](#), in *Il Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2013, vol. I, 237 ss.; G. MALINCONICO, *Ancora sull'autodichia delle Camere e sul sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari*, in *Federalismi.it*, 12/2013; V. COZZOLI, *La rinnovata validità dell'autodichia della Camera dei deputati come strumento di autonomia dell'istituzione parlamentare*, in *Le autonomie in cammino. Scritti in onore di G.C. De Martin*, Padova, Cedam, 2012, 315 ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.; T.F. GIUPPONI, *Autonomia e indipendenza delle Camere e dei Consigli regionali davanti alla Corte*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, a cura di A. Pace, Milano, Giuffrè, 2010, 372 ss.; N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'Uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, 397 ss.; G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione 14/2009 della Corte europea dei diritti dell'Uomo: guida alla lettura e modifica dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *Federalismi.it*, n. 22/2009; C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss.; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, in *Rass. parlam.*, 2009, 1077 ss.; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 1051 ss.; E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull'autodichia delle Camere; dal "giusto processo" al "giusto procedimento" parlamentare*, in *Rass. parlam.*, 2008, 175 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente imprudente*, in *Giur. cost.*, 2008, 2695 ss.; G. RIVOSECCHI, *La Corte e la politica nel maggioritario: sulla necessaria giustiziabilità del regolamento parlamentare per conflitto di attribuzioni*, in *Corte costituzionale e processi di decisione politica* (Atti del seminario di Otranto-Lecce, 4-5 giugno 2004), a cura di V. Tondi della Mura, M. Carducci, R.G. Rodio, Torino, Giappichelli, 2005, 643 ss.; A.G. FERRO, *L'autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sopranazionali in tema di tutela giurisdizionale*, in *Scritti dei dottorandi in onore di A. Pizzorusso*, Torino, Giappichelli, 2005, 224 ss.; A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004; 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*, in *Giur. cost.*, 2002, 471 ss.; A. STEVANIN, *Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati*, in *Il Parlamento della Repubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2001, 373 ss.; C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2001, 3492 ss.; M. MIDIRI, *Sull'autonomia organizzativa degli organi costituzionali: la prassi recente*, in *Dir. soc.*, 2000, 435 ss.; M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, CEDAM, 1999; G.G. FLORIDIA, *L'"ordinamento" parlamentare: ipotesi di lettura della giurisprudenza costituzionale*, in *Principio di*

2014², fornendo importanti chiarimenti anche in materia di autodichia della Presidenza della Repubblica e considerazioni in generale valide a consolidare l'autodichia degli altri organi costituzionali.

Tale tema da sempre è oggetto di vasta attenzione in dottrina. Le sentenze in commento consentono di esplorarlo nuovamente soprattutto per quanto concerne i termini della conciliazione tra l'autonomia-autodichia degli organi costituzionali e la necessaria garanzia delle situazioni giuridiche soggettive individuali, avendo particolare attenzione all'esperienza delle Camere.

Come si è avuto modo di approfondire in altra sede³ l'autonomia costituzionale consiste in generale in una originale manifestazione della posizione nell'ordinamento degli organi costituzionali funzionale all'esercizio delle relative attribuzioni.

Il giustificativo dell'autonomia degli organi costituzionali si percepisce nella dimensione delle relazioni tra organi e poteri dello Stato nell'ambito dell'organizzazione e della ripartizione delle attribuzioni assegnate dalla Costituzione, che affida ai predetti organi e poteri - non in via esclusiva ma ripartendolo - anche il compito di esercitare la sovranità in reciproco concorso. L'autonomia degli organi costituzionali si manifesta sotto forma sia di autosufficienza normativa, o autarchia⁴, sia di speciali

eguaglianza e principio di legalità nella pluralità degli ordinamenti giuridici (atti del convegno annuale dell'AIC, Trieste, 17-18 dicembre 1998), Padova, Cedam, 1999, 169 ss.; R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali: l'esperienza delle assemblee parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1997, 399 ss.; G. MINUTOLI, *Il rapporto di impiego con gli organi costituzionali tra autonomia dell'organo e tutela del dipendente*, in *Foro amm.*, 1995, 781 ss.; A. PLACANICA, *Autodichia delle assemblee parlamentari*, in *Boll. inf. cost. parl.*, 1994, 189 ss.

² Tra i molti commenti della sentenza n. 120 del 2014 si segnalano: G. MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, Focus Human Rights n. 2/2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014; M. MIDIRI, *L'incerta sorte dell'autonomia parlamentare*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; R. LUGARA', *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091-2103; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103-2110; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giur. cost.*, 2014, 2110-2118; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in *Consulta online*, 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 5/2014; T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 7/2014; S. GATTAMELATA, *Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione?* in *Amministrativamente*, n. 1/2014; M.M.C. COVIELLO, *L'autodichia delle Camere dalla generale artificialità all'effettiva ma residuale specialità?*, in *Amministrativamente*, n. 3-4/2015; C. DELLE DONNE, *Autodichia degli organi costituzionali e universalità della giurisdizione nella cornice dello Stato di diritto: la Corte costituzionale fa il punto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2015, 141-164; A. GIGLIOTTI, *Autodichia e sindacabilità dei regolamenti parlamentari nella più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Rass. parlam.*, 2015, 245-268; G. GIOIA, *Autodichia in declino*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 232-242; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015, 1-21.

³ R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità*, cit., 1-3.

⁴ In questa sede si segnalano alcune voci in dottrina che evidenziano un concetto originale, la cd. "autocrinia", intesa come la produzione di norme giuridiche da parte dello stesso ente che ne è destinatario, poi giudicabili in sede di autodichia. Si tratta a parere personale di una concettualizzazione che nulla aggiunge al concetto di

garanzie, quali l'autodichia, in modo da determinare che ciascuno di essi, nel relativo ambito di attribuzioni, sia formalmente ed effettivamente *superiorem non recognoscens*. Ciò vale solo ai fini del libero esercizio delle attribuzioni costituzionali proprie di tali organi.

Arbitro delle questioni connesse è la Corte costituzionale⁵, alla quale spetta in via esclusiva garantire ... gli “statuti di garanzia” dei singoli organi costituzionali per quanto concerne le relative funzioni proprie. Tale autonomia si connette alla dimensione *formale* dei procedimenti costituzionali, nell’ambito dei quali tali organi sono chiamati ad esprimere le proprie funzioni con atti costituzionali tipici e infungibili.

In tal senso l’autonomia costituzionale che assiste le Camere e gli altri organi costituzionali al fine di garantire il libero esercizio delle relative funzioni tipiche previste dalla Costituzione è una declinazione del principio di legalità costituzionale, non una sua deroga, in quanto si giustifica in chiave non solo di garanzia ma anche di limitazione degli ambiti delle attribuzioni assegnate a ciascun organo in quanto titolare *pro quota* della legittimazione all’esercizio della sovranità (*ex art. 1, secondo comma, Cost.*).

In particolare non costituisce una clausola generale di affievolimento dei diritti e delle libertà dei soggetti dell’ordinamento, cioè non può valere di per sé a risolvere le garanzie dell’ordinamento dei diritti e delle libertà dei singoli contemplati dalla Parte prima della Costituzione, derivanti dal predetto principio di legalità, che è garanzia per tutti i soggetti dell’ordinamento, quindi anche per quei soggetti che stabilmente o occasionalmente si relazionino con le Camere (e gli altri organi costituzionali) ad esempio sulla base di rapporti giuridici di lavoro dipendente o di natura negoziale.

Con le sentenze in commento può dirsi consolidata la lettura di cui alla sentenza n. 120 del 2014 nella sua sostanza argomentativa, mirante a rilevare nel tessuto costituzionale un chiaro fondamento non solo dell’autonomia-autodichia delle Camere e degli altri organi costituzionali a garanzia delle relative funzioni sovrane ma anche chiari limiti imposti ad essa dal principio di legalità-giurisdizione⁶, in quanto secondo la Corte le situazioni giuridiche soggettive spettanti ai soggetti giuridici come “persone” possiedono uno “statuto costituzionale (...) dal quale traggono una naturale vocazione giurisdizionale (art. 24 Cost.), che non può essere sacrificata alla autonomia delle Camere”⁷.

“autarchia”, che esprime la capacità dell’organo di porre norme per regolare le proprie esigenze organizzative. Sul tema si vedano, ad esempio, [B. RANDAZZO, L'autodichia della Camera e il diritto al giudice una condanna a metà. Il commento, in Giornale di diritto amministrativo, n. 10/2009, 1051-1059](#); G. BUONOMO, *Autodichia e autocrinia degli organi costituzionali*, Seminario del corso di Dottorato di ricerca in scienze giuridiche, giustizia costituzionale e diritti fondamentali, Pisa, 12 novembre 2014 (https://www.academia.edu/9269135/Allocuzione_pisana_12_novembre_2014); I. TESTA, *Sotto il tappeto: autocrinia e altri misteri di palazzo*, Roma, Aracne, 2016.

⁵ Sul punto si veda esemplarmente Corte cost., sent. n. 15 del 1969, punto 1 in diritto.

⁶ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto, che richiama la propria sent. n. 379 del 1996 (spec. punto 7 in diritto).

⁷ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 6 in diritto.

Sotto questo profilo la Corte nella sentenza n. 120 del 2014 aveva precisato che la *competenza* regolamentare delle Camere di cui all'art. 64 Cost., nella quale si fonda l'autonomia-autodichia delle stesse, incontra dei limiti oggettivi ove non valga ad organizzarne le funzioni costituzionali, delle quali l'autonomia rappresenta lo "statuto di garanzia". Ove le Camere al di fuori di tale ambito di competenza regolamentare costituzionalmente garantita travalichino tali limiti, la Corte ha configurato la sindacabilità dei relativi atti nelle forme del conflitto di attribuzioni, a presidio di quei poteri dello Stato che si sentano lesi o menomati nella propria sfera di potere.

L'autonomia è dunque una garanzia *causalmente connessa* solo alla titolarità di attribuzioni costituzionali sovrane ed è strettamente funzionale al relativo esercizio. Ne sono legittime declinazioni l'autosufficienza normativa (autarchia) e l'autodichia, a condizione che non sia violato il principio di legalità sia sul piano costituzionale quanto alle relazioni con gli altri poteri sia sul piano "ordinario" quanto alla garanzia dei singoli, specie del relativo diritto alla tutela giurisdizionale piena delle proprie situazioni giuridiche soggettive configurate in generale dalla legge in quanto soggetti dell'ordinamento.

2. La Corte nella sentenza n. 262 del 2017 precisa che l'autodichia degli organi costituzionali è la relativa "potestà di decidere attraverso organi interni le controversie che attengano allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia"⁸.

Secondo la Corte l'autonomia degli organi costituzionali, nel caso di specie delle Camere e della Presidenza della Repubblica, si pone primariamente sul piano normativo in svolgimento di una esplicita previsione costituzionale per le Camere (art. 64, primo comma, Cost.) ovvero di un fondamento costituzionale di natura consuetudinaria per i regolamenti che concernono la Presidenza della Repubblica⁹.

Per le Camere e gli altri organi costituzionali l'autonomia costituzionale copre tanto la garanzia del libero esercizio delle funzioni costituzionali di titolarità dell'organo quanto l'organizzazione interna di esso, rispetto alla quale legittima la posizione di norme interne *giuridiche* che regolino l'organizzazione e il funzionamento degli apparati serventi, "che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali"¹⁰. La Corte chiarisce in particolare che su tale "fondamento" l'autonomia costituzionale si svolge e trova anche il proprio confine.

⁸ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.1 in diritto.

⁹ Corte cost., sent. n. 129 del 1981, punti 3-4 in diritto; la Corte cost., nella sent. n. 262 del 2017, punto 7.2 in diritto, parla di "implicito fondamento costituzionale" dell'autonomia della Presidenza della Repubblica.

¹⁰ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.2 in diritto.

In particolare secondo la Corte le ragioni dell'autonomia costituzionale declinate sul piano auto-organizzativo consentono di riconoscere agli organi costituzionali “la potestà di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti” nel presupposto che “il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è *selezionato*¹¹, *normativamente disciplinato*, *organizzato e gestito il personale*”. Vincolo dell'autonomia costituzionale è pertanto quello di non compromettere ma valorizzare la funzionalità degli apparati serventi, in quanto strumentali alla piena e libera espressione delle funzioni costituzionali dell'organo titolare.

Per altro verso il titolo dell'autonomia costituzionale non consente ai predetti organi, *in linea di principio*, di ricorrere alla propria potestà normativa anche per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi o per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive, come secondo la Corte sarebbero le controversie relative ad appalti e forniture di servizi a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali, che invece allo stato della normativa interna in vigore presso le Camere sono affidate alla giurisdizione esclusiva degli organi di autodichia. Si tratta secondo la Corte di controversie che, “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”¹², salvo ovviamente che i terzi accedano al relativo deferimento alla giurisdizione domestica sottoscrivendo una apposita clausola negoziale.

Sorprendentemente, almeno per quanto concerne le Camere, la Corte non prende posizione con riferimento alle questioni giuridiche che possono insorgere tra organo e singoli parlamentari, tema sul quale ci si riserva di intervenire in altra sede.

3. Le considerazioni della Corte evidenziano come l'autonomia-autodichia assista tutti gli organi costituzionali al fine esclusivo di garantirne le attribuzioni. Non ne discende pertanto di per sé alcuna efficacia privilegiata dei relativi atti, che rimangono qualificati formalmente e materialmente dalla Costituzione e dalle altre fonti da essa qualificate competenti.

In tal senso e con riferimento alle Camere la Corte¹³ aveva affermato che non possono accettarsi letture della relativa autonomia costituzionale che vi ravvisino un qualche titolo alla legittimazione di “privilegi” rispetto agli altri poteri. Sotto questo profilo le prerogative delle Camere sono piuttosto

¹¹ Tale inciso pare attrarre nella categoria “dipendenti” anche i candidati ai concorsi per l'accesso alle relative carriere. Sulla base inoltre della sent. n. 213 del 2017 (vedi spec. paragrafo 6) vi devono essere inclusi anche i dipendenti pensionati.

¹² Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.2 in diritto.

¹³ Corte cost., sent. n. 379 del 1996, punto 4 in diritto.

connesse all'esigenza *costituzionale* di garantirne la funzionalità in una moderna democrazia partecipata permeata dal principio di legalità. Non a caso la Corte ha sintetizzato significativamente il titolo di legittimazione di queste prerogative con la locuzione “statuto di *garanzia* delle Assemblee parlamentari”¹⁴.

Per evidenziare quanto appena osservato in tema di autodichia, si rende necessario ponderare l'attributo dell'autonomia costituzionale in termini esclusivamente giuridici, connettendola al principio di legalità, come sostiene la Corte. Sotto tale aspetto vi trovano sintesi molteplici istituti che non solo svelano sul piano costituzionale il ruolo delle Camere e degli altri organi costituzionali in termini pienamente liberi (autonomi) dai condizionamenti reciproci e degli altri poteri ma anche svolgono la funzione di contenerne eventuali eccessi formali o materiali.

In breve il concetto di autonomia costituzionale delle Camere e degli altri organi costituzionali, se declinato sul piano giuridico, rivela sia prerogative sia limitazioni formali e materiali del relativo ruolo, in quanto, come ricordato, implica lo svolgimento, non la contraddizione, del principio di legalità costituzionale¹⁵.

Per le medesime ragioni deve ritenersi che la Costituzione non legittimi alcuna potenzialità espansiva del principio di autonomia, soprattutto ove ciò determini deroghe ai limiti che presidiano alla tutela dei diritti e delle libertà individuali.

Per le Camere si può ritenere già dimostrato dalla sentenza n. 120 del 2014 che gli atti espressivi di autonomia costituzionale delle Camere, nello svolgimento sia di autarchia sia di autodichia, siano legittimi solo in quanto il relativo profilo causale riveli lo svolgimento *effettivo* dello “statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari”¹⁶.

Tale “statuto”, in omaggio ai principi di legalità costituzionale e ordinaria, implica chiari limiti dell'autonomia, che discendono sia dalla logica costituzionale dell'equilibrato riparto delle attribuzioni sovrane di cui alla Parte seconda sia dall'esigenza di tutela dei diritti e delle libertà di cui alla Parte prima della Costituzione. Il merito della Corte costituzionale nella sentenza n. 120 del 2014 e nelle sentenze in commento nn. 213 e 262 del 2017 è dunque quello di aver preteso che le singole espressioni di

¹⁴ Corte cost. sent. n. 120 del 2014, punto 4.3 in diritto; sent. n. 379 del 1996, punto 5 in diritto.

¹⁵ In tal senso si vedano le considerazioni svolte in R. DICKMANN, *Autonomia costituzionale e principio di legalità*, cit., pp. 1-2.

¹⁶ Sul punto non tutta la dottrina si è mostrata concorde. Sotto questo aspetto, ma (... *licet*) senza evidenziare singole voci della dottrina, per un riepilogo della quale si rinvia alla nota 2, a commento della sent. Corte cost. n. 120 del 2014 si rilevano anche letture critiche dell'autonomia costituzionale, specie se declinata come autodichia, la maggior parte delle quali appare a chi scrive frutto non tanto di una ponderazione dell'istituto nei termini che si è cercato di prospettare nel testo, cioè sul piano formale, giuridico, quanto piuttosto di un certo *favor* verso il ridimensionamento del ruolo delle Camere nell'economia della forma di governo, non a caso registrabile nelle quasi contemporanee riforme costituzionali messe a punto nella XVII legislatura, che miravano alla soluzione del bicameralismo simmetrico ed alla sostanziale liquidazione del ruolo politico del Senato, poi bocciate nel *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016.

autonomia delle Camere siano sempre e comunque conformi al principio di legalità come “grande regola dello Stato di diritto”¹⁷.

In omaggio a tale principio gli atti delle Camere e degli altri organi costituzionali possono sempre essere sindacati, in sede di conflitto davanti alla Corte costituzionale ove lesivi di ambiti di attribuzione di poteri terzi ovvero 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.

Devono ritenersi non sindacabili invece gli “atti politici” degli organi costituzionali, cioè gli atti che secondo la giurisprudenza costituzionale consolidata non presentino attitudine causale a ledere situazioni giuridiche soggettive individuali¹⁸.

4. La Corte nelle sentenze in commento ha consolidato una delle più significative declinazioni dell’autonomia costituzionale, la “giustizia domestica” o autodichia degli organi costituzionali, assumendo che tale autonomia non si esaurisce nella posizione di norme interne ma comprende – *coerentemente* – il “momento applicativo” delle norme stesse, “ossia proprio l’autodichia (che) costituisce dunque uno svolgimento dell’autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica”, sia con riferimento “alla diretta disciplina delle funzioni costituzionali primarie attribuite agli organi di vertice del sistema” sia “per l’interpretazione e l’applicazione della disciplina del rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all’organo costituzionale (...) presso il quale prestano servizio”.

Continua la Corte¹⁹ evidenziando come la scelta degli organi costituzionali, nella specie le Camere e la Presidenza della Repubblica, di disciplinare attraverso fonti interne il rapporto di lavoro dei propri

¹⁷ Corte cost., n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto. Si veda anche Corte cost., sent. n. 379 del 1996, cit. in note 6 e 7.

¹⁸ Sugli atti politici si vedano le sentt. della Corte n. 81 del 2012 e 52 del 2016, variamente commentate in dottrina (vedi *infra*), dalle quali emerge la lettura indicata nel testo. In particolare, seguendo le indicazioni della Corte, si è avuto modo di sostenere che la categoria dell’atto politico non può sussistere in sé, cioè in quanto categoria di atti non giustiziabili, ma solo in quanto categoria di atti correlati a funzioni costituzionali tipiche. Nello specifico tra gli atti costituzionali se ne possono rilevare di politici e non politici, ancorché espressivi di ambiti di autonomia di organi costituzionali. Gli atti costituzionali *non politici* sono sempre giustiziabili a prescindere dalla provenienza da un organo costituzionale se idonei a violare situazioni giuridiche soggettive: ciò vale naturalmente per gli atti posti in essere in espressione tanto di autarchia quanto di autodichia. L’atto politico si identifica pertanto non già per la provenienza quanto piuttosto per la non idoneità sul piano causale ad incidere direttamente sul patrimonio giuridico dei soggetti dell’ordinamento. Pertanto anche gli atti costituzionali non politici delle Camere, espressivi della relativa autonomia costituzionale, sono pienamente giustiziabili (il tema è approfondito, in ultimo, in R. DICKMANN, *La delibera del Consiglio dei ministri di avviare o meno le trattative finalizzate ad una intesa di cui all’art. 8, terzo comma, Cost. è un atto politico insindacabile in sede giurisdizionale*, in *Forumcostituzionale.it*, n. 1/2016, al quale per praticità sia consentito fare mero rinvio anche per una compiuta rassegna di bibl. e giur. sull’argomento).

dipendenti si connette “alla più completa garanzia della propria autonomia”. Pertanto secondo la Corte la “conseguente riserva agli organi di autodichia dell’interpretazione e dell’applicazione di tali fonti non comporta un’alterazione dell’ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell’autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, 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”. Pertanto la riserva che la Corte formulava nella sentenza n. 120 del 2014, che definiva “questione controversa” il confine e il fondamento dell’autodichia, viene risolta nel senso che “in tanto quest’ultima non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, in quanto (e solo in quanto) riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti”. Conclude sul punto la Corte: “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”.

Naturalmente con queste considerazioni la Corte ha inteso presupporre che gli organi della giurisdizione domestica garantiscano comunque una tutela non inferiore qualitativamente a quella che può essere garantita dagli organi giurisdizionali dello Stato quanto alla piena applicazione di tutti i parametri che concorrono a sostanziare il principio di legalità come grande regola dello Stato di diritto, che costituisce una sua primaria preoccupazione sin dalla sentenza n. 120 del 2014. In tal senso si esprime in termini tassativi, ribadendo²⁰ “che ‘la grande regola’ del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, *non può conoscere eccezioni*”²¹.

In sostanza la Corte, pur riconoscendo il fondamento costituzionale - esplicito o implicito - dell’autodichia come svolgimento costituzionalmente garantito del “momento applicativo” dell’autonomia degli organi costituzionali per quanto concerne il rapporto di lavoro dei propri dipendenti, certamente non ha voluto giustificare l’autonomia ad essa sottesa come clausola di soluzione delle garanzie giuridiche dei predetti dipendenti, che discendono dall’ordinamento generale e dalla Costituzione *in primis*.

In questo percorso argomentativo tuttavia ci si permette di rilevare una significativa smagliatura sul piano logico-giuridico.

¹⁹ Le considerazioni che seguono sono tratte, nelle parti virgolettate, dalla sent. Corte cost. n. 262 del 2017, punto 7.3 in diritto.

²⁰ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto.

²¹ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto, che sul punto rinvia alle affermazioni rese nella sent. n. 238 del 2014, spec. punto 3 in diritto, dove la Corte aveva ricostruito mirabilmente l’inviolabilità del diritto al giudice *ex art. 24 Cost.* come acquisizione insopprimibile dello Stato di diritto e principio supremo dell’ordinamento costituzionale.

La Corte potrebbe non aver colto nel segno ammettendo che gli organi dell'autodichia esprimono giurisdizione solo in senso sostanziale, non anche formale.

Pur convenendo, come si vedrà nel successivo paragrafo 5, che gli organi dell'autodichia non sono giudici speciali, formalmente inclusi nell'ordine giudiziario, non si colgono ragioni giuridiche per far derivare dalla qualificazione dell'autodichia come “giurisdizione in senso sostanziale”, essenzialmente classificatoria, l'esclusione dell'accesso alla Corte di Cassazione *ex art.* 111, settimo comma, Cost.²². Su questo punto si svolgeranno nei paragrafi 7 e 8 apposite considerazioni; intanto si osserva che la Corte non ha ritenuto di approfondire i risvolti problematici delle indicazioni appena evidenziate sul piano del *minus* di garanzie processuali che ne scaturirebbe a carico dei dipendenti degli organi costituzionali.

5. Con le sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 la Corte ha concorso a consolidare il contesto giurisprudenziale e dogmatico dove ponderare e svolgere l'istituto dell'autodichia, quale risvolto dell'autonomia costituzionale, muovendo dall'assunto di principio per il quale il giudice domestico presso le Camere è autentico giudice *super partes*: in tal senso nella sentenza n. 213 del 2017 la Corte ha affermato con univocità che “va riconosciuta la legittimazione della Commissione rimettente” (cioè la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera, organo di giurisdizione domestica di primo grado) “a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice *a quo* ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in quanto organo di autodichia, *chiamato a svolgere, in posizione super partes, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie* (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e suoi dipendenti pensionati) per l'obiettivo applicazione della legge”²³.

E' superata ogni questione circa la natura autenticamente giurisdizionale, ancorché non speciale, degli organi dell'autodichia: per la Corte non si pone tanto il problema se sia legittima o meno l'autodichia quale espressione di giurisdizione o meno, *ma quali limiti debbano essere posti a tale istituto ed agli organi della giurisdizione domestica*, affinché le relative funzioni possano intendersi in armonia con le previsioni dell'ordinamento costituzionale in tema di garanzie giurisdizionali. L'autodichia può essere intesa certamente come giurisdizione solo in svolgimento dello statuto di garanzia dell'autonomia costituzionale quindi non deroga all'art. 102, secondo comma, Cost., che vieta *in generale* le giurisdizioni speciali. In breve è speciale il giustificativo costituzionale dell'autodichia e, come tale, non collide con l'art. 102, secondo comma, Cost., mentre non è speciale la giurisdizione domestica.

²² Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto: “Non essendo stati configurati gli organi di autodichia quali giudici speciali, avverso le relative decisioni non sarebbe neppure configurabile – come chiesto in via subordinata dalla ricorrente – il ricorso *ex art.* 111, settimo comma, Cost.”.

²³ Corte cost., sent. n. 213 del 2017, punto 2 in diritto.

La Corte lo dice chiaramente: la tutela dei dipendenti delle Camere e degli altri organi costituzionali nelle forme dell'autodichia "è assicurata 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", soluzione che, sempre secondo la Corte, "è in definitiva un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali"²⁴.

Perché sia garantita una tutela effettiva occorre che gli organi dell'autodichia siano costituiti secondo "regole volte a garantirne indipendenza ed imparzialità, 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", riconoscendo che la vigente organizzazione degli organi dell'autodichia delle Camere e della Presidenza della Repubblica effettivamente offre garanzie in tal senso, in particolare riconoscendovi "moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio"²⁵.

La giurisdizione domestica è pertanto legittima non solo in quanto strutturata in termini funzionali al presidio dell'autonomia degli organi costituzionali e delle relative sfere di attribuzioni ma anche (e soprattutto) a condizione che valga solo per i relativi dipendenti e anche per essi non deroghi al principio di legalità quale "grande regola" dello Stato di diritto, nel quale si impernano le garanzie generali dell'ordinamento a tutela dei diritti e delle libertà individuali. La giurisdizione domestica è dunque costituzionalmente protetta *solo* in quanto istituto di garanzia dell'autonomia delle Camere e degli altri organi costituzionali ("momento applicativo"), non anche quando sia declinata nel senso di creare un giudice, ancorché in senso solo oggettivo, "in competizione" con i giudici in senso anche soggettivo che costituiscono l'ordine giudiziario.

Analoghe considerazioni valgono di riflesso per l'autarchia delle Camere e degli altri organi costituzionali: non sono ammissibili norme regolamentari interne aventi la funzione di surrogare il diritto generale dello Stato, specie se di fonte primaria e super-primaria, fuori dagli ambiti rimessi alla competenza regolamentare di ciascun organo semplicemente invocando il titolo dell'autonomia costituzionale, anche se la competenza a dare svolgimento all'autarchia ed all'autodichia, radicate nella Costituzione nei termini esposti, spetta in via esclusiva ai regolamenti parlamentari ed alle competenti fonti interne degli altri organi costituzionali.

In breve l'autonomia costituzionale, ove svolta come autarchia ed autodichia, non può superare i limiti costituzionali alla competenza formale e materiale degli atti tipici dell'organo costituzionale.

²⁴ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto.

²⁵ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto.

Alla luce del relativo originale giustificativo causale le previsioni che regolano l'autarchia e l'autodichia delle Camere e degli altri organi costituzionali devono pertanto ritenersi di stretta interpretazione, quindi insuscettibili di interpretazione analogica o estensiva e soprattutto non riferibili a soggetti che non siano dipendenti di tali organi.

Per quanto concerne le Camere l'autarchia e l'autodichia non possono espandersi fuori dall'ambito di competenza formale e materiale dei regolamenti parlamentari, costituzionalmente garantita dagli artt. 64-69 e 72 Cost., e tanto meno ciò può avvenire per il tramite di atti sub-regolamentari, anche se legittimati dai regolamenti "maggiori" come fonti normative. La relativa competenza normativa infatti, come dimostrato, non può eccedere la competenza dei regolamenti che la fondano.

In sostanza i regolamenti parlamentari hanno competenza solo a svolgere l'autonomia delle Camere in coerenza con la Costituzione ed in funzione del libero esercizio delle attribuzioni di tali organi, non anche ad ampliarne l'ambito di operatività in deroga alla Carta (o, peggio, violandola per talune categorie di soggetti, i relativi dipendenti), invadendo *sine titulo* la competenza della Costituzione o della legge, cosa che *in primis* contraddirebbe sul piano formale il principio di legalità sopra ricordato. *A fortiori* i regolamenti parlamentari non possono legittimare fonti sub-regolamentari in ambiti di competenza che non sono stati loro rilasciati dagli artt. 64-69 e 72 Cost.

6. Riguardando l'autodichia dal punto di vista dei singoli soggetti dell'ordinamento e non delle Camere e degli altri organi costituzionali si pongono varie questioni concernenti l'effettività della tutela loro assicurata in luogo della giurisdizione naturale *ex* art. 25, primo comma, Cost.

Questo aspetto ha sempre costituito il *punctum dolens* del tema "autonomia costituzionale": non a caso tutto il contenzioso dal quale si è sviluppata la giurisprudenza illustrata, incluse le sentenze in commento, trae origine da ricorsi di singoli soggetti dell'ordinamento.

Analizziamo in sintesi i casi da cui si sono generate le sentenze n. 213 e 262 del 2017.

Per quanto concerne la sentenza n. 213 del 2017 alcuni dipendenti in pensione della Camera avevano presentato ricorso davanti alla Commissione giurisdizionale per il personale, organo di primo grado del sistema di giustizia domestica della Camera²⁶, per ottenere l'annullamento di una delibera dell'Ufficio di

²⁶ La Commissione giurisdizionale è competente solo per le cause dei dipendenti ed *ex* dipendenti della Camera; in materia di atti amministrativi della Camera non concernenti dipendenti è competente il Consiglio di giurisdizione. In secondo grado è competente sempre il Collegio d'appello. Al Senato vi sono una Commissione contenziosa di primo grado ed un Consiglio di garanzia di secondo grado (solo in primo grado ai tre componenti senatori sono aggregati per le cause concernenti i dipendenti un consigliere parlamentare ed un ulteriore dipendente scelto dal Presidente del Senato in una terna indicata dai dipendenti mentre per le cause non concernenti i dipendenti sono aggregati due componenti esperti non senatori scelti tra magistrati superiori ordinari o amministrativi a riposo, professori ordinari universitari in materie giuridiche anche a riposo e avvocati con almeno venti anni di esercizio).

Presidenza della Camera che aveva disposto sia la decurtazione delle loro pensioni (gravanti sul bilancio della Camera) negli stessi termini previsti dalla legge esterna per tutti i pensionati (gravanti sull'INPS), ed in particolare per l'importo e la durata stabiliti dal comma 486 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147, sia il versamento dei correlativi risparmi all'entrata del bilancio dello Stato, con (implicito) riferimento a quanto previsto dal successivo comma 487, sollevando questione di legittimità di tali disposizioni.

La Corte, nel rigettare nel merito la questione di legittimità, ha comunque riconosciuto *de plano* la piena legittimazione del giudice domestico come giudice *a quo*, affermandone (come ricordato) la natura di “giudice *super partes*”, e soprattutto ha evidenziato che il principio dell'autonomia delle Camere si sostanzia anche in valutazioni discrezionali circa la scelta se aderire o meno alla legge generale, che nella specie prevedeva misure di risparmio mediante trattenute sul reddito di pensionati. Detto in altri termini, secondo la Corte le Camere non possono ritenersi obbligate dalla legge generale ad adottare le misure da essa previste, nel caso di specie per raggiungere obiettivi di risparmio²⁷.

Quanto alla sentenza n. 262 del 2017 si rammenta preliminarmente che le Sezioni unite della Cassazione²⁸ avevano sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del Regolamento del Senato nella parte in cui attribuisce a tale ramo il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti in sede di autodichia. La Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 120 del 2014, aveva dichiarato inammissibile la questione sulla base della ricordata argomentazione per la quale i regolamenti parlamentari non sono ascrivibili tra gli atti aventi valore e forza di legge di cui all'art. 134 Cost., prospettando l'accesso ad essa nelle forme del conflitto di attribuzione in sede di contestazione dell'esercizio delle competenze delle Camere che svolgano la propria autonomia costituzionale, nell'assunto che il conflitto, quale “sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati”, consente il confronto “tra i due distinti valori autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro”²⁹.

La Cassazione aveva quindi nella sostanza trasferito gli argomenti alla base della precedente questione di costituzionalità in due distinti conflitti di attribuzione³⁰, rispettivamente, avverso il Senato e la Presidenza della Repubblica in relazione ai relativi sistemi di giurisdizione domestica³¹.

²⁷ Corte cost., sent. n. 213 del 2017, punti 9-11 in diritto.

²⁸ Corte cass., SS.UU. Civ., ord. n. 10400 del 2013.

²⁹ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto.

³⁰ Corte cass., SS.UU. Civ., ordd. nn. 26934 del 2014 e 740 del 2015. I conflitti sono stati dichiarati ammissibili dalla Corte cost. con ordd. nn. 137 e 138 del 2015.

³¹ Sui conflitti di attribuzioni sollevati dalla Cassazione si vedano G.A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015; S. GATTAMELATA, *La compatibilità dell'autodichia con il sistema repubblicano: parole alla Consulta*, in *Amministrativamente*, n. 1-2/2016, G. CASALE, *I primi*

I conflitti sono stati dichiarati infondati dalla Corte in quanto, in ragione degli argomenti sopra esposti, non risultano sottratti alla Corte di Cassazione quote di potere giurisdizionale, visto che gli organi di autodichia non appartengono formalmente all'ordine giudiziario ma sono solo legittimati all'esercizio di funzioni giurisdizionali sostanziali rispetto ai dipendenti degli organi costituzionali.

7. Quanto considerato nelle pagine precedenti consente di tornare sulla esclusione da parte della Corte del rimedio del ricorso in Cassazione *ex art. 111, settimo comma, Cost.*³², che dispone che “contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è *sempre* ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge”.

Muoviamo dall'esperienza dei regolamenti parlamentari.

In particolare si rammenta che la Corte costituzionale nella nota sent. n. 120 del 2014 aveva affermato che i regolamenti parlamentari, pur non essendo fonti legislative, sono comunque “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*”³³; alla luce di questo assunto di principio, si può sostenere come l'ordinamento generale certamente non può ammettere che l'ermeneusi di tali norme si svolga in contrasto con il diritto come univocamente interpretato dalla Corte di cassazione nello svolgimento della propria funzione nomofilattica *ex art. 360 c.p.c.*

Inoltre le norme autarchiche delle Camere sono prive della competenza a disporre in materie nelle quali la legge sia chiamata a svolgere la propria competenza normativa se non sussiste il giustificativo dello svolgimento dell'autonomia costituzionale. *A fortiori* ciò vale per le materie rimesse alla competenza di fonti super-primarie e primarie rinforzate dello Stato.

Sotto questo profilo, visto che l'autodichia delle Camere non trova fondamento diretto in Costituzione ma solo nei regolamenti parlamentari³⁴, è ragionevole ritenere che essa possa svolgersi legittimamente

due tocchi di campana per l'autodichia, in *Forumcostituzionale.it*, n. 8/2015; M.C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative: un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2015; A. MASTANTUONO, *Brevi considerazioni in tema di autodichia parlamentare*, in *Corr. giur.*, 2015, 845-862; C. MEOLI, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere: brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. ord. n. 26934/2014*, in *Giust.Amm.it.*, n. 1/2015; R. ROMBOLI, *In tema di autodichia degli organi costituzionali in relazione alla garanzia del diritto di difesa dei diritti e degli interessi davanti all'autorità giudiziaria (nota a ord. Corte cost. 7 luglio 2015, n. 138; ord. Corte cost. 7 luglio 2015, n. 137; ord. Corte Cass. SS.UU. Civ. 29 dicembre 2014, n. 27396)*, in *Il Foro italiano*, 2015, I, 2599-2602; M.C. SORRENTINO, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015; M. TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta? (Nota a Corte cass., SS. UU. civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934)*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2015.

³² Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto (cfr. nota 22).

³³ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.2 in diritto.

³⁴ L'art. 12, commi 3, lett. f), e 6, RC rimette alla competenza regolamentare dell'Ufficio di presidenza della Camera la disciplina del contenzioso dei dipendenti e dei soggetti esterni e l'istituzione degli organi dell'autodichia mentre il corrispondente art. 12 RS è estremamente generico sul punto, anche se può ritenersi in vigore una consolidata e corrispondente base consuetudinaria al Senato.

sotto il titolo dell'autonomia costituzionale solo se tale titolo sia riconosciuto come effettivo e non pretestuoso, cioè in quanto traduca, assieme alle altre previsioni costituzionali che ne governano le prerogative, l'esigenza che le Camere siano sottratte al rischio *effettivo* di condizionamenti esterni della relativa autonomia, nell'esercizio di proprie attribuzioni. *In altri termini ci deve essere una oggettiva connessione causale tra autarchia e autonomia costituzionale per giustificare la competenza normativa delle fonti interne degli organi costituzionali.* Pertanto l'opposizione dell'autonomia a prescindere da tale sinallagma di per sé non può valere in linea di principio a generare solo per i dipendenti di tali organi parentesi o cesure nel sistema di tutele che la Costituzione ed il diritto esterno, in combinazione con il diritto internazionale ed europeo, approntano per la generalità dei soggetti dell'ordinamento.

Conseguentemente l'autodichia deve essere svolta in termini costituzionalmente orientati quando coinvolga situazioni giuridiche di dipendenti, nei termini sopra evidenziati: in tali casi deve garantire una tutela giurisdizionale *effettiva* non inferiore rispetto a quella che sarebbe loro garantita dal giudice naturale e non deve legittimare deroghe pretestuose al principio di legalità nell'esercizio dell'autarchia.

In tali termini la funzione del giudice domestico delle Camere, che - si rammenta ancora - pur giurisdizione oggettiva non è anche giurisdizione speciale *ex art. 102, secondo comma, Cost.*, si deve preservare anche in relazione ai parametri ed alle garanzie costituzionali che governano l'indipendenza e l'imparzialità delle giurisdizioni a presidio della legalità generale. E' un'esigenza logica, prima che giuridica, perché due giurisdizioni, una sostanziale e una ordinaria, non possono coesistere legittimamente se assicurano differenziati gradi di efficacia sul piano delle garanzie processuali. La cornice costituzionale di riferimento è comune e si alimenta dei principi di cui all'art. 111 Cost. che garantiscono il giusto processo.

Poiché la Corte di Cassazione partecipa di questa cornice sulla base di quanto previsto dall'art. 111, settimo comma, Cost., in cui si legittima anche l'art. 360 c.p.c. specie al n. 3), che ne radica la giurisdizione di legittimità per violazione o falsa applicazione di norme di diritto, e poiché le fonti di autarchia degli organi costituzionali, secondo quanto detto dalla Corte, sono fonti del diritto³⁵, nonostante il diverso avviso della Corte l'art. 111, settimo comma, Cost. *deve* ritenersi applicabile anche alle sentenze degli organi giurisdizionali domestici *in quanto facciano applicazione di norme giuridiche per risolvere controversie giuridiche inerenti libertà individuali, diritti soggettivi ed interessi legittimi, dirimendo all'occorrenza eventuali questioni connesse ai limiti di competenza della fonte regolamentare parlamentare.*

Del resto la Corte ha riconosciuto, nella sentenza n. 213 del 2017, che il giudice domestico delle Camere è giudice *super partes* legittimato persino alla proposizione di questioni di legittimità costituzionale di norme aventi valore e forza di legge!

³⁵ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.2 in diritto.

8. Quest'ultimo approdo argomentativo interessa ai fini delle presenti considerazioni sotto un ulteriore profilo.

Sempre con riferimento all'esperienza delle Camere l'autodichia rileva su due piani normativi: uno costituzionale, delineato dagli artt. 64-69 e 72 Cost., ed uno regolamentare, coperto dall'art. 64 Cost. ma affidato allo svolgimento dell'autonomia di ciascun organo parlamentare *in primis* attraverso il proprio regolamento.

La Corte nella sentenza n. 120 del 2014 ha offerto una lettura delle condizioni di legittimazione dell'autodichia su entrambi i piani. Poi ha affermato, come ricordato, che i regolamenti delle Camere, strumentali allo svolgimento della relativa autonomia ma non dotati di valore e forza di legge, come da sempre riconosciuto³⁶, sono pur sempre “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”³⁷.

Si è sostenuto che, se i regolamenti parlamentari contengono norme giuridiche, alla luce delle osservazioni che precedono è pertanto lecito indagare la legittimità di tali norme ove poste oltre l'ambito proprio di competenza della fonte regolamentare, dove si risolve il giustificativo costituzionale dell'autonomia.

Si è anche dimostrato che i regolamenti parlamentari, in ragione della originalità formale di atti monocamerale ed avendo ambiti riservati di competenza materiale, non possono ritenersi fonti legislative e dunque, *a fortiori*, non possono considerarsi nemmeno fonti “in competizione” con le altre fonti del diritto della Repubblica, le quali dunque sono le sole legittimate ad innovare l'ordinamento giuridico generale.

Non avendo né forza né valore di legge, sono sottratti come tipologia di atti allo scrutinio di legittimità della Corte. Ma, in quanto recanti *norme*, possono comportare il prodursi di effetti giuridici nel patrimonio dei singoli, nel caso di specie i dipendenti delle Camere, ma anche i parlamentari *uti singuli* (per i quali si torna a ricordare che la Corte non dice nulla) ed i terzi che con esse entrino in rapporto giuridico. In tal senso va considerato che essi incidono *oggettivamente* su rapporti giuridici altrimenti regolati per tutti i soggetti dell'ordinamento dal diritto generale di fonte legislativa.

A quali condizioni tali effetti sono legittimi? Si tratta di una questione oltremodo problematica sul piano giuridico visto che occorre evitare la seguente contraddizione di fondo: o sono fonti dell'ordinamento generale, e questa attitudine ad incidere nella sfera patrimoniale individuale è loro propria (ma la Corte lo ha negato), o sono fonti a competenza riservata, strumentali allo svolgimento di autonomia

³⁶ Corte cost., sent. n. 154 del 1985, punto 5.1 in diritto.

³⁷ Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.2 in diritto.

costituzionale, come dice la Corte, e come tali non possono avere in linea di principio capacità normative ulteriori rispetto a quelle connesse al loro precipuo giustificativo causale di svolgere l'autonomia dell'organo.

Alla precedente questione è correlata la seguente: la fonte del diritto “regolamento parlamentare” - fuori dal relativo ambito di competenza causalmente proprio, inclusivo della competenza degli atti interni a legittimazione normativa derivata - concorre sulle medesime fattispecie con il diritto generale esterno in termini di abrogazione/deroga in ragione del mero titolo dell'autonomia costituzionale? Oppure tale fonte può regolamentare in via speciale una materia che non rientri nella propria competenza nell'assunto di non contraddire il diritto esterno, con il quale pertanto - permanendo tale assunto - non si stabilirebbe alcuna relazione propria degli atti normativi che concorrono a formare il sistema delle fonti generali del diritto?

A parere personale, ancorché la giurisprudenza della Corte non fornisca indicazioni sullo specifico punto, si deve ritenere che le norme poste da fonti regolamentari interne, che dispongano fuori dal proprio ambito di competenza, non sono *ipso iure* illegittime se assistite, anche implicitamente, da una “clausola di accettazione” da parte dei destinatari, che le legittimi come *fonti* di regolazione dei relativi rapporti giuridici.

Solo aderendo a tale lettura si supera l'esigenza di ricostruire l'efficacia di tali fonti in termini abrogativi/derogatori rispetto alle fonti dell'ordinamento generale, cosa che altrimenti, come dimostrato, non sarebbe giuridicamente legittima.

In tal senso i dipendenti, ma anche i parlamentari *uti singuli* (di cui la Corte non parla affatto ma che possono rilevare come ulteriore categoria di ricorrenti legittimati all'accesso agli organi dell'autodichia per quanto concerne loro prerogative aventi fonte nel diritto interno) ed i terzi contraenti con le Camere possono ritenersi destinatari di norme interne che li riguardino (al di fuori di ogni connessione del relativo ruolo con funzioni parlamentari in senso proprio) in quanto si intendano parti di un sotteso accordo, in virtù del quale le controversie che li riguardino (da lavoro dipendente o da contratto) sono rimesse alla giurisdizione domestica³⁸. Per i soggetti terzi questo accordo deve risultare esplicitamente.

Questo sotteso accordo non può alterare le garanzie che assistono tali soggetti in quanto soggetti dell'ordinamento generale, costituzionalmente garantiti alla luce delle previsioni della Parte prima della Costituzione. Non può nemmeno contraddire l'insieme delle norme imperative che scaturiscono dall'ordinamento legislativo a presidio e preservazione dei valori della comunità di diritto. Pertanto, ove tale accordo sia violato, essenzialmente quando siano adottate norme interne restrittive in contrasto con

³⁸ Di norma questo tipo di accordo è quasi sempre esplicitato con i terzi contraenti sotto forma di clausola negoziale di accettazione della giurisdizione domestica per le cause nascenti da contratto. Per i dipendenti è nota la sottoposizione alla giurisdizione domestica sin dall'assunzione, alla quale si aderisce con la presa di servizio.

i limiti alla competenza della fonte regolamentare, i singoli lesi nel proprio patrimonio giuridico possono contestare il conseguente abusivo esercizio della funzione normativa autarchica non solo esperendo i rimedi consentiti dalla giurisdizione domestica ma anche accedendo alla garanzia di cui all'art. 111, settimo comma, Cost., *ove si tratti di denunciare la violazione della competenza formale e sostanziale, cioè causalmente propria, della fonte domestica.*

A parere personale senza questa conclusione il cerchio disegnato dalla Consulta rimane aperto. Del resto gli stessi argomenti della Corte passati in rassegna inducono a questa lettura, nonostante la laconica esclusione del ricorso in Cassazione che si legge nella sentenza n. 262 del 2017 nel semplificato assunto che gli organi di autodichia sono giudici solo in senso sostanziale, oggettivo, non anche in senso formale, soggettivo: si tratta di una differenziazione fatta dalla Corte che i Costituenti non potevano conoscere! E' dunque molto opinabile che da una differenziazione solo argomentativa possa discendere una conclusione così discutibile per l'effetto limitativo delle garanzie costituzionali di cui agli artt. 24 e 111 Cost.³⁹.

A radicare la cognizione della Cassazione dovrebbe rilevare di per sé il rilievo per il quale l'oggettività della funzione giurisdizionale svolta dagli organi dell'autodichia *implica le garanzie del giusto processo*, altrimenti una categoria di soggetti giuridici e cittadini, i dipendenti degli organi costituzionali ed eventualmente gli stessi parlamentari *uti singuli*, sarebbero privati di una garanzia somma, il terzo grado di giudizio, con conseguente menomazione del diritto inviolabile al giudice di cui all'art. 24 Cost. nel senso pregnante che la stessa Corte ha evidenziato con profusione di argomenti a partire dalla citata sentenza n. 238 del 2014. Si tratterebbe di una contraddizione inaccettabile perché menomerebbe la lettura espansiva dell'art. 24 Cost. portata avanti dalla Consulta a danno di specifiche categorie di cittadini, che la Corte conferma anche nella sentenza n. 262⁴⁰.

³⁹ Al riguardo si osserva che la sentenza di un organo giurisdizionale domestico è un atto *non politico* in quanto determina conseguenze nella sfera patrimoniale dei destinatari, quindi deve ritenersi pienamente giustiziabile nei termini evidenziati dalla Corte nella propria giurisprudenza in materia di atti politici e non politici, sintetizzata nella nota 18. La tesi della Corte contestata nel testo dunque si pone sul punto in contraddizione con la predetta giurisprudenza della stessa Corte.

⁴⁰ Come ricordato, la Corte nella sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto, rammenta la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, già evidenziata nella propria sent. n. 238 del 2014 sulla base di una lettura valorizzante dell'art. 24 Cost. “in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente”, che “non può conoscere eccezioni”. Inoltre la Corte nella sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto, aveva espressamente precisato che “anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità. L'indipendenza delle Camere non può infatti compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili”.

Per altro verso quanto argomentato sarebbe comunque implicato dai *limiti* dell'autonomia degli organi costituzionali che discendono proprio dalle relative attribuzioni, ai quali la Consulta non ha lesinato richiami.

Al di fuori di quanto essenziale a garantire l'autonomia delle Camere e degli altri organi costituzionali, deve pertanto ritenersi che il “diritto domestico” non è in linea di principio competente a derogare alla Costituzione ed ai principi fondamentali dell'ordinamento generale di fonte legislativa concernenti le relazioni economiche e sociali, nonché alle norme imperative che li esprimono, contenuti anche nel codice civile con riferimento al diritto delle obbligazioni e nel relativo diritto “satellite”, rappresentato ad esempio dal sistema della disciplina dei rapporti giuridici di lavoro, e soprattutto non può contraddire gli *acquis* interpretativi in tali materie della Corte di Cassazione come Giudice supremo garante dell'osservanza della legge, della sua interpretazione uniforme e dell'unità del diritto nello Stato.

In conclusione sul punto la fonte che esprime l'autonomia-autarchia degli organi costituzionali non è tale in quanto competente a contraddire il diritto generale della Repubblica ma solo in quanto valga a garantire l'autonomia costituzionale dell'organo. Tali limitazioni si riverberano come limiti della giurisdizione domestica, che ne costituisce il “momento applicativo”, come sostiene la Corte.

Svolgendo questa lettura si può ritenere, con riferimento alle Camere, che i regolamenti parlamentari e le fonti da questi legittimate, che dispongano non già nell'ambito di competenze della Camera o del Senato, in stretto svolgimento delle relative attribuzioni di autonomia, *ma al di fuori delle relative ragioni*, direttamente nella dimensione del patrimonio giuridico di singoli soggetti dell'ordinamento, sono “fonti” di norme *a condizione che siano riconosciute come tali dai destinatari*. Non essendo fonti legislative in ragione della relativa natura formale, *non hanno alcuna competenza originaria a modificare la sfera patrimoniale dei singoli se questi non siano concordi (in base ad una volontà espressa anche in via generale) a che si realizzi tale effetto*. La stessa limitazione dovrebbe valere *a fortiori* per gli altri organi costituzionali, visto che la relativa autarchia trova riscontro solo implicito in Costituzione.

Proseguendo con riferimento alle Camere, secondo la Corte costituzionale, quando venga in gioco non l'esercizio delle relative funzioni costituzionali, bensì la questione della capacità espansiva della propria autonomia nel campo delle situazioni giuridiche soggettive, *cioè quando gli organi parlamentari intendano intervenire nella dimensione del patrimonio giuridico di singoli, i dipendenti, con forme diverse dalla legge, fonte del diritto generale*, ritenendo a tal fine sufficiente legittimare solo nominalmente il proprio intervento sotto il titolo dello svolgimento di tale autonomia, *è possibile eccepire l'incompetenza della fonte che, contro la volontà dei destinatari della disciplina, contravvenga all'esigenza di tutela delle libertà e dei diritti fondamentali sotto forma di indebite deroghe alle relative garanzie poste nel diritto generale, assumendo per l'effetto leso il principio di legalità*.

Ove tale eccezione non sia accolta presso gli organi dell'autodichia, giudici *super partes*⁴¹, secondo la tesi esposta *deve* poter essere fatta valere presso la Corte di Cassazione dopo aver esperito i due gradi della giustizia domestica. Infatti secondo la Corte costituzionale sull'autonomia delle Camere deve prevalere la “grande regola” dello stato di diritto “e il conseguente regime al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (art. 24, 112 e 113 Cost.)”⁴². In tal senso sempre secondo la Corte la giustizia domestica, come ricordato, deve essere organizzata secondo i principi costituzionali che si impongono alla “funzione del giudicare” ai sensi degli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell’Uomo⁴³. La Corte cioè nella stessa sentenza n. 262 evoca per la giustizia domestica, tra gli altri parametri, il rispetto dell’art. 111 Cost. sul giusto processo ed esclude l’applicazione del settimo comma di tale articolo! Tale contraddizione vanifica di per sé la conclusione della Corte costituzionale nel senso dell’esclusione del rimedio del ricorso in Cassazione avverso le pronunce del giudice domestico, almeno fino ad un nuovo chiarimento da parte della stessa Corte. Per altro verso non impedisce alla Cassazione di pronunciarsi alla prima occasione utile ove adita *ex art. 111*, settimo comma, Cost. ovvero *ex art. 360 c.p.c.*, per esprimere la propria posizione al riguardo.

In breve il “baricentro” normativo di tale disposizione non è tanto nel riferimento a sentenze e provvedimenti “pronunciati da organi giurisdizionali o speciali”, come ritiene la Corte, quanto nel principio “è *sempre* ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge”.

9. Ancora con riferimento alle Camere si documenta ulteriormente quanto sostenuto, rilevando che la disciplina interna del personale è improntata al principio della previa contrattazione delle regole che attengono al trattamento economico ed allo stato giuridico, accettato all’atto dell’assunzione (cioè le materie in cui propriamente vengono in gioco diritti soggettivi pieni di *status* o a carattere patrimoniale), il che lascia intendere come il rapporto di lavoro di tale personale sia essenzialmente contrattualizzato. La giurisprudenza della Cassazione non si è pronunciata sul punto. Ha solo riconosciuto che le Camere non sono pubbliche amministrazioni⁴⁴. Il principio della contrattazione regge ormai tutti i rapporti di

⁴¹ Corte cost., sent. n. 213 del 2017, punto 2 in diritto.

⁴² Corte cost., sent. n. 120 del 2014, punto 4.4 in diritto.

⁴³ Corte cost., sent. n. 262 del 2017, punto 7.4 in diritto.

⁴⁴ In tal senso la Corte di cass. SS.UU. Civ., sent. n. 27396 del 2014 (punto 7.2 in diritto), escludendo che il Senato della Repubblica possa intendersi una pubblica amministrazione, ha rilevato come il rapporto di lavoro dei dipendenti dei gruppi del Senato sia integralmente sottoposto al diritto civile. In senso analogo si veda anche la Commissione contenziosa del Senato, organo giurisdizionale domestico di primo grado (sent. 214 del 19 aprile 2016, spec. punto 10.1 in diritto). Sul caso di specie dal quale è scaturita la citata pronuncia della Cassazione si vedano L. BRUNETTI, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi. L'autodichia delle Camere*, in *Jus*, n. 1/2014, n. 1, 163-194; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria*, cit., pp. 12-16; C. DELLE DONNE, *L'autodichia delle Camere ancora alla prova della giurisprudenza di merito: una declinatoria di giurisdizione che non*

lavoro anche alle dipendenze di pubbliche amministrazioni e le categorie di personale non contrattualizzato costituiscono eccezioni a tale principio tassativamente previste dalla legge, alla quale i regolamenti parlamentari e le fonti interne ad essi subordinate non possono derogare. Infine è univoco l'orientamento della Corte costituzionale per il quale nell'ordinamento generale vige il principio per il quale per il personale contrattualizzato dipendente da pubbliche amministrazioni la disciplina delle retribuzioni è sottoposta al principio della contrattazione ed è sottratta ad interventi diretti per via legislativa⁴⁵.

Sulla base di quanto precede si può confermare la lettura offerta per la quale, anche se la Corte ha incluso i regolamenti parlamentari nel novero delle fonti del diritto dello Stato, non ha anche voluto assimilarli ad esse sotto il profilo della competenza ad incidere nell'ambito della sfera del patrimonio individuale dei propri dipendenti e dei terzi con i quali le Camere instaurano rapporti giuridici. La Corte non ha ritenuto di escludere la possibilità che tali fonti producano simili effetti, se imposti dalle esigenze dell'autonomia costituzionale. Ma in tal caso ha delineato il rimedio contro eventuali abusi: da un lato, rispetto ai rapporti tra poteri dello Stato, la via del conflitto di attribuzioni; dall'altro, sul piano dell'esigenza di tutela delle situazioni giuridiche soggettive individuali, la sede dell'autodichia come autentica giurisdizione *super partes*, chiamata a risolvere controversie all'insegna del principio di legalità.

Con le precedenti riflessioni si può trovare finalmente una soluzione all'apparente contraddizione che altrimenti risulterebbe dagli argomenti del giudice costituzionale: le fonti regolamentari interne delle Camere (e più in generale degli organi costituzionali) non possono pretendere *ipso iure autonomiae* di regolare ambiti eccedenti la propria competenza tipica, ad esempio incidendo direttamente sul patrimonio giuridico di singoli: ove non ricorrano effettive ragioni di svolgimento di autonomia costituzionale, possono farlo solo se riconosciute come competenti dai relativi destinatari, quindi se rispettose della legalità che da tale riconoscimento scaturisce, declinata essenzialmente come "legalità negoziale"⁴⁶. Solo in tal modo è rispettata *a priori* la preoccupazione della Corte che lo svolgimento

convince, in *Lavoro e previdenza oggi*, 2016, n. 5-6, 321-331; M. DIANA, *Controversie di lavoro dei dipendenti del Senato. Il giudice adito in via d'urgenza, riscontrato il "fumus boni iuris", potrebbe (comunque) accordare la tutela invocata?*, *ibidem*, 332-342.

⁴⁵ Tra le sentt. più recenti si vedano Corte cost., n. 160 del 2017, punto 3.1 in diritto, e n. 234 del 2017, punto 3 in diritto, che ricordano anche l'univoca giurisprudenza della Corte per la quale il rapporto di impiego pubblico rientra nella materia "ordinamento civile" riservata alla potestà legislativa dello Stato.

⁴⁶ In tal senso si vedano di recente le delibere dell'Ufficio di presidenza della Camera n. 219 del 2017 e del Consiglio di presidenza del Senato n. 98 del 2017, di approvazione di contratti sottoscritti con le organizzazioni sindacali istitutivo del ruolo unico e dello statuto unico del personale delle Camere, nei quali, tra l'altro, si conferma (in un atto denominato "Protocollo comune delle relazioni sindacali") che in materia di stato giuridico ed economico del personale vige il principio della contrattazione, già codificato nel 1988 in ciascuna Camera e comunque previgente in via di prassi, al fine precipuo di sottrarre il personale delle Camere ad eventuali "pressioni" delle maggioranze di governo *pro tempore*.

dell'autonomia costituzionale si concili indefettibilmente con il principio di legalità quale grande regola dello Stato di diritto.

Questa lettura presuppone il riconoscimento da parte delle Camere (e degli altri organi costituzionali) del principio per il quale l'autonomia costituzionale è una prerogativa da declinare in termini restrittivi, non espansivi, quindi essa non può determinare all'interno dell'ordinamento dell'organo la sospensione dell'ordinamento generale (o, peggio, la creazione di un ordinamento “antagonista”), bensì solo conciliarne l'applicazione con le ragioni costituzionali di tale prerogativa.

10. Proviamo a formulare alcuni “corollari” delle presenti argomentazioni limitatamente all'autonomia delle Camera, anche se validi in linea di principio anche per gli altri organi costituzionali.

Secondo la Corte i regolamenti parlamentari sono fonti del diritto ma non rientrano tra le fonti generali dell'ordinamento.

Inoltre i regolamenti parlamentari sono fonti a competenza riservata, cioè solo in quanto chiamati dalla Costituzione a porre norme di autorganizzazione delle Camere, in diretto svolgimento degli artt. 64-69 e 72 Cost.

L'autodichia costituisce il momento applicativo dell'autonomia costituzionale con riferimento ai soli dipendenti. Tuttavia tale principio ragionevolmente vale *a fortiori* anche per i componenti delle Camere *uti singuli* che certamente non possono ascrivere nella categoria dei relativi “dipendenti”, ove per tali componenti non siano apprestate specifiche sedi di tutela all'interno dell'organo.

I regolamenti parlamentari non svolgono invece la relativa competenza tipica e riservata quando pongano direttamente (ma i regolamenti vigenti non lo fanno) o, soprattutto, legittimino altri organi camerali a porre in essere “discipline” non meramente auto-organizzative ma direttamente regolative di rapporti giuridici inerenti il patrimonio dei singoli non indotte dalle ragioni dell'autonomia.

Comunque, se nello svolgimento della competenza del regolamento parlamentare, anche mediante legittimazione di regolamenti derivati attuativi o di atti applicativi, si incida nella sfera anche patrimoniale di singoli (parlamentari, dipendenti o terzi che siano), che per la generalità dei consociati è tipicamente assoggettata alla competenza della legge dello Stato e delle fonti generali che essa legittima, tali modifiche non possono essere in contraddizione con l'ordinamento generale, in quanto lo svolgimento dell'autonomia costituzionale dell'organo parlamentare non implica alcuna deroga al generale principio di legalità che informa tale ordinamento.

In altri termini non c'è surrogabilità sul piano della competenza tra regolamenti parlamentari e legge, quindi *a fortiori* non c'è surrogabilità sul medesimo piano tra atti sub-regolamentari e legge. Né esiste una legalità interna all'organo costituzionale che possa derogare alla legalità generale presupposta dallo svolgimento dello Stato di diritto.

Perché ciò avvenga nel campo dei diritti personali e patrimoniali di singoli (parlamentari, dipendenti o terzi contraenti), occorre che l'atto regolamentare o sub-regolamentare sia assistito da un patto negoziale con i destinatari, quale clausola di legittimazione specifica dell'atto come fonte di regolazione dei relativi rapporti giuridici con l'organo parlamentare.

Dunque non è certamente legittimo che un organo costituzionale eccipisca la propria autonomia costituzionale al fine primario di violare i diritti individuali di singoli, siano essi propri componenti, dipendenti o terzi contraenti.

Il contenzioso in ordine al rispetto di tale vincolo alla competenza della fonte regolamentare autarchica è di pertinenza del giudice domestico, nonché (se si accede alla lettura proposta che critica il contrario avviso della Consulta) della Corte di cassazione ove adita *ex art. 111*, settimo comma, Cost. avverso pronunce del giudice domestico, quale garanzia del rispetto dei principi costituzionali in tema di giusto processo, di cui all'art. 111 Cost. E' ovviamente salva la competenza della stessa Corte costituzionale ove sorga un conflitto tra l'organo costituzionale e la stessa Cassazione che si pronunci *ex art. 111*, settimo comma, Cost.⁴⁷. Comunque occorre rammentare che secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale il conflitto non può surrettiziamente introdurre davanti alla Corte costituzionale questioni di legittimità di norme dei regolamenti parlamentari o, *a fortiori*, di sub-regolamenti né, cambiando fronte, può risolversi in surrettizia impugnazione "in appello" della pronuncia della Cassazione eventualmente resa *ex art. 111*, settimo comma, Cost., contestata per motivi diversi dall'esorbitanza dalle relative attribuzioni.

In sintesi si può sostenere in omaggio al principio di legalità quale grande regola della Stato di diritto che la Consulta sia custode dei limiti esterni che discendono dall'ordinamento costituzionale alla competenza normativa degli organi costituzionali in svolgimento della relativa autonomia, e che la Corte di Cassazione sia custode dei limiti esterni alla medesima competenza che discendono dall'ordinamento generale, in omaggio ai principi del giusto processo *ex art. 111* Cost., per realizzare pienamente il fondamentale diritto al giudice di cui all'art. 24 Cost., che per tutti i consociati si consolida in tre gradi di giudizio.

⁴⁷ Nella specie si immagina che un conflitto possa sorgere allorché la Cassazione annulli una decisione dell'organo di autodichia che abbia riconosciuto l'efficacia di una disciplina interna oltre i limiti della competenza propria della fonte regolamentare o sub-regolamentare; la Camera o altro organo costituzionale potrebbe ricorrere per conflitto avverso la pronuncia della Cassazione ove ritenga che essa leda il proprio ambito di autonomia costituzionale.