

## I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei “terzi”\*

di Giuseppina Barcellona \*\*  
(31 marzo 2018)

Con la sentenza in esame – la numero 262/2017, su cui vedi i contributi di Lupo, Buonomo, Brunetti e Marolda su questo *Forum* – la Corte, a distanza di tre anni, torna a pronunciarsi sulla “controversa questione” dell'autodichia degli organi costituzionali, e più precisamente sulla legittima estensione di tale *potestas* e della *vis* “classificatoria” dei regolamenti parlamentari che della prima rappresenta il necessario presupposto.

A dire il vero, questa decisione può considerarsi il prosieguo, forse inatteso, di una precedente pronuncia della Corte: la sentenza 120/2014. Quest'ultima, salutata dalla dottrina come un importante *revirement* (M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), Ottobre 2014) della giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità dei regolamenti parlamentari, poteva sembrare costituisce il primo passo verso il progressivo superamento di una «concezione totalizzante dell'autonomia parlamentare» (M. Manetti). Proprio per questa ragione, da tale pronuncia è necessario prendere le mosse per comprendere tanto i termini nei quali il problema dell'autodichia viene sollevato dalla Corte di cassazione e risolto nella sentenza in commento, tanto i modi nei quali appaiono affrontate le ambiguità e le “questioni controverse” che la sentenza del 2014 aveva, forse volutamente, lasciato in sospeso (M. Manetti).

La decisione del 2014 pare muoversi – come pure è stato scritto - «tra continuità e discontinuità» (T.F. Giupponi, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, sul *Forum di QC*, ma v. anche G. Buonomo, *Il diritto pretorio sull'autodichia, fra resistenze e desistenze*, in *ivi.*). In quest'occasione, infatti, la Corte, nel dichiarare inammissibile la questione di legittimità costituzionale, che aveva ad oggetto l'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica (approvato il 17 Febbraio 1971) «nella parte in cui attribuisce al Senato l'autodichia sui propri dipendenti», sembrava anche suggerire una possibile via per superare la, sino ad allora assoluta, impenetrabilità degli *interna corporis* e per affrontare la “controversa questione” dell'autodichia degli organi costituzionali. «Anche norme non sindacabili – si legge nel dispositivo della sentenza – potrebbero esser fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili e, d'altra parte, deve sempre ritenersi soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità».

Nella prospettiva del Giudice costituzionale, il problema dell'ambito di efficacia della giurisdizione domestica delle Camere rimandava, perciò, alla competenza della fonte regolamentare e alla sua eventuale sindacabilità. Ed è proprio su tali questioni che la sentenza del 2014 pare introdurre almeno due importanti elementi di novità (M. Manetti). Per vero, muovendo dal postulato che «l'indipendenza delle Camere non può compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili», la Corte superava – almeno in via di principio - il tradizionale dogma dell'insindacabilità dei

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

regolamenti parlamentari e indicava nel conflitto fra poteri la sede nella quale sarebbe stato possibile accertare l'eventuale «incompetenza assoluta» di tali fonti di autonomia (M. Manetti). Non solo. Essa finiva anche con l'assumere i «diritti fondamentali» e i «principi inderogabili» come il confine innanzi al quale la garanzia dell'indipendenza delle Assemblee doveva necessariamente arrestarsi, e quindi come il luogo a partire dal quale la «grande regola dello Stato di diritto» avrebbe ripreso a prevalere.

Ma, una tale «apertura» e la discontinuità che essa introduce nella giurisprudenza costituzionale in materia di insindacabilità dei regolamenti parlamentari non appaiono, del tutto, scevre da ambiguità. Queste attengono, per un verso, all'oggetto e alla portata reali di ciò che vi viene definito «questione controversa», per l'altro, invece, alla «sede» e alla «forma» – il conflitto tra poteri – nelle quali la «incompetenza assoluta» dei regolamenti parlamentari avrebbe potuto essere sanzionata e la «grande regola dello Stato di diritto» ripristinata.

Sotto il primo profilo, infatti, non è del tutto chiaro se la Corte definisca controversa – come pure si è ritenuto (T.F. Giupponi) – l'inerenza dell'autodichia alle funzioni primarie delle Camere, ovvero, se un tale dubbio attenga, piuttosto, all'ambito di competenza degli stessi regolamenti parlamentari, e più esattamente all'inclusione in esso dei rapporti di lavoro con i dipendenti e dei rapporti con i terzi. Sotto il secondo profilo, invece, si è prospettata la difficoltà di «ipotizzare in materia un vero e proprio caso di *vindicatio potestatis*» (T.F. Giupponi), e, più ancora, si è dubitato dell'adeguatezza della «strada» prospettata dalla Corte – il conflitto tra poteri – rispetto all'obiettivo della tutela dei diritti fondamentali (T.F. Giupponi; M. Manetti).

Da tali «controversie» – e non risolte – questioni sembra, per l'appunto, muovere la sentenza 262/2017.

Il problema della legittima estensione dell'autodichia degli organi costituzionali viene, qui, posto in quella che il Giudice costituzionale aveva definito la sua «sede naturale»: il conflitto tra poteri dello Stato. Sono – per l'appunto - le Sezioni unite della Corte di cassazione (proprio seguendo l'impostazione suggerita dalla sentenza 120/2014) a sollevare, con due distinti ricorsi (poi riuniti), il conflitto di attribuzioni nei confronti del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica. Segnatamente, ciò che in tali ricorsi si lamentava era l'approvazione, da parte di entrambi tali organi, di norme regolamentari istitutive di un sistema di autodichia, che si sarebbe, per ciò stesso, risolto nell'invasione del potere attribuito dal Testo costituzionale alla medesima «ricorrente».

Per vero, in riferimento al Senato, le Sezioni unite deducevano che gli articoli da 72 a 84 del Titolo II del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione violavano, in via principale, l'art. 3, comma 1; l'art. 24, comma 1; l'art. 102, comma 2; l'art. 108, comma 2, e l'art. 111, commi 1 e 2, Cost., in quanto precludevano ai dipendenti l'accesso alla tutela giurisdizionale rispetto alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione, e, in subordine, l'art. 111, comma 7, e l'art. 3, comma 1, Cost., in quanto, comunque, escludevano, rispetto alle decisioni degli organi di autodichia, il ricorso in cassazione per violazione di legge.

Censure sostanzialmente analoghe le Sezioni unite muovevano al decreto presidenziale del 24 luglio 1996 n. 81, come modificato e integrato, rispettivamente, dai decreti presidenziali del 9 ottobre 1996 n. 89 e del 30 dicembre 2008, n. 34, che istituiva il sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica.

Ora, già in sede di preliminare esame dell'ammissibilità dei ricorsi, la Corte ha modo di fornire risposta ad alcune delle questioni che la decisione del 2014 aveva lasciato in sospeso.

Per vero, riferendosi ad entrambi i ricorsi ed ai molteplici parametri costituzionali che vi si assumevano violati, il Giudice costituzionale precisa che «le censure mosse dalla ricorrente in relazione alla violazione di diritti individuali, ovvero in ordine alla violazione di specifici parametri costituzionali, devono essere valutate alla luce del *tipo di giudizio* (cors. nos.) instaurato innanzi a questa Corte». Quindi, se, per un verso, si ammette che i regolamenti degli organi costituzionali, pur non sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale, siano, tuttavia, suscettibili di dar luogo a un conflitto tra poteri, per l'altro, invece, si chiarisce che la sindacabilità della fonte regolamentare è, inevitabilmente, condizionata dalla "sede" nella quale essa viene impugnata: «ciò che conta, al fine del presente giudizio per conflitto, è che la medesima ricorrente abbia avuto cura di motivare la ridondanza di tali asserite lesioni (delle norme costituzionali, cioè) sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali».

Alla sanzionata ammissibilità dei conflitti sollevati dalla Corte di cassazione fa, però, seguito una pronuncia che ne dichiara l'infondatezza (v. N. Lupo, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo una lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum QC*; G. Buonomo, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in *ivi*; R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, *federalismi.it*) e che pare muovere dalla soluzione delle questioni che, nel 2014, il Giudice costituzionale aveva definito "controverse" e la cui decisione aveva rinviato ad un momento e ad una sede diversi.

In effetti, sembrano, per l'appunto, due le principali *rationes* a partire dalle quali l'infondatezza dei ricorsi presentati dalla Corte di cassazione è costruita. Esse attengono, rispettivamente, alla competenza della fonte regolamentare sulla disciplina dei rapporti di lavoro fra l'organo (costituzionale) e i suoi dipendenti e alla conseguente e necessaria inerenza dell'autodichia ad una tale *potestas* normativa.

Questi i fondamentali snodi dell'argomentare della Corte.

La questione sottoposta alla cognizione del Giudice costituzionale, che – si precisa – attiene al «fondamento e all'esatta definizione dei poteri di autodichia degli organi costituzionali», è, invero, affrontata muovendo dalla ricostruzione della *ratio* istitutiva dell'autonomia normativa degli organi costituzionali e dello spazio entro il quale essa può legittimamente dispiegarsi. Una tale autonomia, e dunque il relativo potere di "dare regole a sé stessi", si fonderebbe sulla necessità di garantire «il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni». Non solo. È proprio a partire dall'enucleazione di una tale *ratio* istitutiva che la Corte definisce lo spazio entro il quale la potestà normativa degli organi costituzionali può legittimamente esercitarsi. Questo – si legge - comprende tutto ciò che attiene alla loro «organizzazione interna», ivi incluso il funzionamento degli apparati amministrativi "serventi", dal momento che – si motiva – questi «consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali». Per questa via, dunque, la *potestas* normativa degli organi costituzionali finisce con l'attrarre a sé anche la regolamentazione delle «modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale». Lo stringente nesso con le "funzioni costituzionali primarie" (Corte cost. 120/2014; 212/2017) è, così, chiamato a definire i confini che delimitano l'autonomia normativa degli organi costituzionali, ciò che essa, necessariamente, include e ciò che, invece, è destinato a

rimanerne fuori. Giacché «se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto 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».

Muove, invero, da una tale superiore premessa la soluzione della questione che attiene al «fondamento e all'esatta definizione dei poteri di autodichia degli organi costituzionali», sulla quale la Corte era stata – primariamente – chiamata a pronunciarsi.

Come già in altre occasioni il Giudice costituzionale aveva avuto modo di chiarire, l'autodichia rappresenta il «diritto riflesso della spiccata autonomia» (Corte cost. 129/1981) degli organi costituzionali, della quale ultima ripete la *ratio* istitutiva e l'estensione. Tale *potestas iudicandi* appare, dunque, incardinata nella stessa autonomia degli organi costituzionali, della quale (autonomia) si dà come necessaria inferenza: «l'autonomia normativa degli organi costituzionali – si legge nel dispositivo della sentenza – non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti le concrete misure atte ad assicurarne l'osservanza». Per la medesima ragione, lo spazio dell'autodichia si sovrappone a quello dell'autonomia normativa, finendo con l'includere – almeno, così, sembra sostenere la Corte – le “materie” che la *vis* classificatoria dei regolamenti legittimamente abbraccia: «tutto ciò vale necessariamente per ciò che attiene alle funzioni costituzionali primarie attribuite agli organi di vertice del sistema [...]. Ma ciò vale anche 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». D'altronde – argomenta ancora il Giudice costituzionale - «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».

Discende – appunto - da un tal modo di argomentare l'infondatezza dei ricorsi presentati dalla Corte di cassazione e la soluzione delle questioni che, sollevate nel 2014, erano ancora rimaste prive di una precisa risposta.

La definizione dello spazio dell'autodichia degli organi costituzionali – prima definita “questione controversa” – appare, ora, ricostruita a partire dal nesso – in via di principio – indiscutibile fra competenza delle fonti di autonomia e “funzioni costituzionali primarie” (Corte cost. 154/1985). L'assunto secondo il quale «l'autonomia normativa [...] ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine» determinerebbe, per ciò stesso, l'inclusione, nella sfera riservata alla competenza esclusiva dei regolamenti degli organi costituzionali, di tutto ciò che “serve” a garantire l'esercizio libero e indipendente della funzione. Segnatamente, in tale ambito è fatta rientrare la disciplina degli “apparati amministrativi serventi”, ai quali si estenderebbe – in coerenza con una tale premessa - anche la *potestas iudicandi* dell'organo costituzionale. Il circolo, che muove dalle “funzioni costituzionali primarie” e che da esse risale alla competenza, per giungere, poi, sino agli “strumenti” necessari alla garanzia della funzione e che, infine, si chiude con l'autodichia, sembra, così, sanzionare una rinnovata impenetrabilità degli *interna corporis*.

Questa comprensione del “confine” che definisce la legittima estensione dell'autodichia troverebbe conforto – a parere del Giudice costituzionale – nella distinzione, cui il

dispositivo della sentenza espressamente rinvia, fra dipendenti dell'organo e soggetti che, invece, vi vengono definiti "terzi". Solo per i primi – sembra ragionare la Corte – si dà quella che potrebbe descriversi come una sorta di "incorporazione" nell'organo, e dunque la legittima sottoposizione dei loro rapporti di lavoro alla "capacità classificatoria" dei regolamenti costituzionali (e la – secondo il Giudice costituzionale – "coerente" autodichia). Di contro, i secondi, siccome legati all'organo costituzionale da un mero contratto di appalto, ovvero, di fornitura di servizi, sarebbero, per ciò stesso, "esterni" ad esso (all'organo, cioè) e, come tali, sottratti ai poteri che nell'autonomia si radicano.

Ora, proprio la distinzione tra dipendenti "interni" all'organo (e alla sua funzione) e appaltatori "esterni" – su cui, alla fine, sembra poggiare l'intero ragionamento della Corte – potrebbe, tuttavia, suscitare qualche non secondaria perplessità.

Per vero, l'incorporazione dei dipendenti nell'organo costituzionale è inferita dalla Corte a partire dal carattere "servente" degli apparati amministrativi, e più esattamente a partire dalla loro rappresentazione come strumenti necessari alla garanzia (dell'indipendenza) della funzione. Così non sarebbe, invece, per i soggetti – non a caso definiti "terzi" – legati agli organi costituzionali da un "semplice" contratto di appalto, per i quali, quindi, un tale nesso con le "primarie funzioni costituzionali", e la conseguente incorporazione, sarebbero, invece, da escludere.

Ma da cosa ricava la Corte una tale esclusione e la legittimità del diverso regime regolativo che su di essa è fondato? È possibile inferire la natura "servente" di una prestazione a partire dal tipo di contratto che ne regola l'erogazione?

In fondo – potrebbe ritenersi – l'appalto altro non è che uno strumento attraverso il quale si consegue il diritto a ricevere una prestazione, che, il più delle volte, consiste nell'erogazione di un servizio. Ciò significa – almeno in linea di principio – che la registrazione stenografica delle sedute delle Camere, ma allo stesso modo i servizi informatici dei quali gli organi costituzionali si servono, potrebbero essere affidati, indifferentemente, al personale dipendente dell'organo, ovvero, ad una società appaltatrice. E che, di conseguenza, la scelta per l'una o l'altra forma contrattuale – contratto di lavoro vs. contratto di appalto – non risponde alla "natura" della prestazione che ne costituisce l'oggetto, ma ad una contingente scelta organizzativa dell'organo.

D'altronde, questa conclusione ed il ragionamento che la supporta paiono trovare conforto anche in un fondamentale passaggio della sentenza in commento, dove, riferendosi alle controversie che riguardano i rapporti con i soggetti "terzi", la Corte argomenta: «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».

Non, dunque, lo stringente nesso con le "funzioni costituzionali primarie" motiverebbe il differente regime regolativo cui dipendenti dell'organo e appaltatori sono sottoposti, ma – almeno, così, sembra potersi evincere dal dispositivo della sentenza – il carattere "interno" dei primi e la "terzietà" che, invece, si attribuisce ai secondi.

Può, allora, sembrare opportuno interrogarsi su una tale "terzietà", comprendere cosa la definisca e, quindi, cosa consenta di riferirla agli appaltatori e non, invece, ai dipendenti degli organi costituzionali.

Ora, quando si guardi alla posizione giuridica dei primi non pare del tutto corretto attribuire loro la qualifica di "terzi": gli appaltatori sono, invero, parti di un contratto – quello di appalto – che ha nell'organo costituzionale la sua controparte. Di modo che, la "terzietà"

che ad essi si imputa può alludere – solo ed esclusivamente – alla circostanza che essi non siano “parte” dell’organo, ma ne rimangano “esterni”. A bene vedere, però, un’analoga “terzietà” pare possa predicarsi anche dei dipendenti degli organi costituzionali, che, al pari dei primi (appaltatori), sono legati all’organo da un contratto – questa volta di lavoro – che ne regola la prestazione: «gli stessi dipendenti delle Camere – come pure è stato scritto - non possono non essere considerati “terzi”, soggetti come altri lavoratori al vincolo di fedeltà, ma titolari al pari di questi ultimi del diritto di ricorrere al giudice contro gli atti del proprio datore di lavoro» (M. Manetti).

Ma se così, può allora ritenersi che non vi sia una ragione giuridica che giustifichi la diversa regolazione, e dunque anche il diverso sistema di giurisdizione, cui sono sottoposti i rapporti di lavoro con i dipendenti e i rapporti con i soggetti cd. “terzi”: non una *ragione sostantiva*, che rinvii ad un, più o meno, stringente nesso con le funzioni, e, allo stesso modo, non una *ragione “formale”*, che trovi fondamento in una qualche “singolare” posizione giuridica dei dipendenti degli organi costituzionali.

L’*impasse*, che la “controversa questione” dell’autodichia degli organi costituzionali inevitabilmente solleva, può – forse – essere superata provando a mettere in discussione quella che di questo ragionamento costituisce l’implicita premessa.

Nell’argomentare della Corte, infatti, la necessaria competenza dell’organo costituzionale a disciplinare le «modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale» finirebbe per incorporare anche i contratti di lavoro con i propri dipendenti, che, per questa ragione, sarebbero sottratti alla competenza della giurisdizione ordinaria, per essere, invece, affidati al sistema dell’autodichia. Dunque, l’esigenza di garantire l’indipendenza dell’organo definirebbe lo “spazio” dell’autonomia normativa, che includerebbe non soltanto la disciplina degli apparati “serventi”, ma anche i rapporti di lavoro dei dipendenti, entrambi sottoposti – “coerentemente” - all’autodichia.

E tuttavia, in ordine a quella che – nella prospettiva della Corte – si presenta come una “necessaria” e “coerente” inferenza sembra possibile avanzare qualche riserva. Per vero, il potere di definire le «modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale», che agli organi costituzionali si riconosce, non sembra – almeno sotto il profilo qualitativo – differire dal potere riservato al datore di lavoro. Questi, invero, può organizzare la propria attività e dirigere i dipendenti della cui collaborazione si avvale (artt. 2082 e 2086 c.c.), ma un tale potere è destinato a rimanere distinto dai rapporti contrattuali stipulati per avvalersi dell’altrui collaborazione e, di conseguenza, dai diritti che dalla loro conclusione discendono.

Non si vede, allora, per quale ragione la distinzione tra «modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale» e rapporti contrattuali con i dipendenti non possa estendersi anche agli organi costituzionali. Se è vero, infatti, che l’autonomia (normativa e organizzativa) di questi ultimi deve, inevitabilmente, considerarsi potenziata dal riferimento al principio di indipendenza dell’organo, è anche vero, però, che un tale potenziamento non sembra sia in grado di superare la distinzione fra organizzazione del lavoro – che di quell’autonomia, anzi, di ogni autonomia, si dà come essenziale corollario – e rapporti contrattuali. Questi ultimi rappresentano lo strumento attraverso il quale l’organo costituzionale – al pari di qualsiasi datore di lavoro – si avvale dell’altrui collaborazione e hanno nei regolamenti interni, e dunque nelle norme che disciplinano la “selezione”, l’“organizzazione” e la “gestione” del

personale, la loro imprescindibile “cornice” normativa, le regole nel cui rispetto può legittimamente esercitarsi l’autonomia contrattuale di entrambe le parti.

Ora, la distinzione che si è provato a delineare – ove se ne ammetta l’estensione agli organi costituzionali – sembra possa anche comportare la parziale “scorporazione” dell’autodichia dall’autonomia normativa. In fondo – potrebbe ragionarsi – l’ambito dei rapporti contrattuali con i “terzi”, quali deve riconoscersi sono anche i dipendenti, rientrerebbe, secondo la “grande regola” dello Stato di diritto, nella competenza del giudice ordinario. In un tale ambito, questi sarebbe, invero, chiamato ad accertare il rispetto degli accordi sottoscritti da entrambi i contraenti, mentre gli sarebbe precluso qualsiasi sindacato sull’autonomia normativa dell’organo costituzionale, così come, d’altra parte, gli è di certo precluso qualsiasi sindacato sull’autonomia organizzativa del datore di lavoro. La funzione meramente “applicativa” cui il giudice ordinario verrebbe chiamato non sembra costituisca, perciò, un potenziale *vulnus* al principio di indipendenza dell’organo costituzionale. Le regole che definiscono le «modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale» rimarrebbero, infatti, sottratte al suo sindacato, così come lo spazio dell’autonomia normativa che in esse prende corpo.

Questa possibile soluzione all’anomalia – tutta italiana (Corte cost. 120/2014) - dell’autodichia non pare, però, fornire risposta ad uno dei problemi che la sentenza in commento, al pari della precedente decisione del 2014, pure solleva. Questo attiene, invero, ai limiti dell’autonomia normativa degli organi costituzionali, e più precisamente al limite che nella sentenza del 2014 veniva così delineato: «l’indipendenza delle Camere non può ... compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l’attuazione di principi inderogabili».

Nella prospettiva della Corte, una tale questione non avrebbe nemmeno motivo di porsi: gli organi di giurisdizione interna – si legge nel dispositivo della sentenza – garantirebbero, al pari del giudice ordinario, la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti «secondo moduli procedurali di carattere giurisdizionale». Non solo. Il carattere «oggettivamente giurisdizionale» che a tali organi si riconosce ne implicherebbe la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale «delle norme di legge cui le fonti di autonomia rinviino». Ma cosa fare innanzi all’eventualità – qui, per l’appunto, nemmeno considerata – di una norma regolamentare che violi un diritto costituzionalmente garantito? Che, ad es., comporti la violazione del divieto di discriminazione, ovvero, si risolva in una non giustificabile compressione della dignità del lavoratore dipendente?

Per vero, qualunque sia il giudice cui si riconosce la competenza sulle controversie relative ai rapporti di lavoro con i dipendenti degli organi costituzionali, e dunque anche quando questa sia attribuita agli organi di autodichia, appare esclusa la possibilità stessa di un controllo di legittimità costituzionale sulle norme che di tali accordi contrattuali rappresentano la “cornice normativa”. L’autonomia degli organi costituzionali definisce, così, uno spazio sottratto ad ogni possibile controllo, una “zona franca” nella quale il rispetto dei diritti costituzionali appare affidato – unicamente – alla *voluntas* del soggetto che si auto-norma.

La questione diviene allora: è proprio necessario sia così? Non si dà un possibile, e alternativo, “bilanciamento” fra le ragioni dell’indipendenza degli organi costituzionali e la tutela dei diritti e dei principi fondamentali?

Una risposta a questi interrogativi può – forse – venire approfondendo il significato e la *ratio* stessa di una tale autonomia normativa.

Questa – ha più volte ribadito la Corte – trova fondamento nella necessità di porre l'organo e le funzioni che ad esso sono affidate al riparo dalle altrui possibili ingerenze. Questa la *ratio* profonda di quel “dare regole a sé stessi” nel quale l'autonomia si risolve; questo, perciò, il criterio sul quale la competenza di tali fonti interne andrebbe perimetrata.

Ora, l'idea stessa dell'auto-regolazione delle proprie funzioni sembra già recare in sé un preciso limite. In fondo – potrebbe anche sostenersi – una tale *potestas* implica, solo e soltanto, la competenza ad approvare le norme che disciplinano la dialettica fra i soggetti che compongono l'organo e il modo in cui esso organizza le “funzioni costituzionali primarie” che gli sono affidate. Di contro, tutto ciò che supera i confini così definiti si sottrarrebbe alla competenza dei regolamenti degli organi costituzionali: meglio, potrebbe anche essere disciplinato da tali fonti, ma non godrebbe della protezione dell'insindacabilità che ad esse si attribuisce. L'assenza di un nesso stringente fra tale “ulteriore” normativa e il principio dell'indipendenza della funzione – potrebbe anche ritenersi – consente di ammettere che su di essa (tale ulteriore normativa, cioè) possa darsi, almeno in via di principio, un controllo di legittimità costituzionale, in modo da ripristinare – ove fosse violata – la garanzia dei diritti e dei principi costituzionali.

Ma un tal modo di ragionare sembra anche recare con sé l'inevitabile superamento della tradizionale concezione degli *interna corporis*. Per vero, tali fonti sono sempre state considerate come un *quid* “formalmente” e “sostanzialmente” unitario, così come unica ne sarebbe la *ratio* istitutiva, indicata, come si è detto, nel nesso con la funzione costituzionale: dunque, una fonte, una forma e una funzione/*ratio*. Lo spazio che, invece, si è provato a delimitare muovendo dall'idea del “dar regole a sé stessi” sembra proprio richiedere il superamento di una tale formale unitarietà e dell'indivisibilità che ne rappresenta l'inscindibile corollario. Una tale idea, invero, richiederebbe che si distinguano regole che si riferiscono solo all'organo ed ai suoi componenti, e che, quindi, appaiono radicate nel concetto stesso di auto-nomia, e regole che, invece, ad un ambito così definito sono estranee, perché attengono, ad es., alle posizioni giuridiche soggettive dei “terzi” (tra i quali figurano anche i dipendenti, che non sono componenti dell'organo e che nel suo funzionamento sono coinvolti solo con l'esteriorità propria del mezzo).

Questa prospettiva ed il criterio che essa introduce esigerebbero, allora, che le norme che compongono i regolamenti parlamentari siano distinte, che se ne superi, quindi, l'unitarietà che dalla “forma” dell'atto deriva loro. Più esattamente, tali norme potrebbero, forse, essere differenziate a seconda che rientrino o meno nello “spazio” dell'autonomia, a seconda, cioè, che si dia o meno quel “nesso stringente” con le funzioni costituzionali primarie, che si è, qui, provato a ricostruire. Con la conseguenza che solo alle regole che ricadessero in questo “spazio” andrebbero riferite tutte le guarentigie che appaiono radicate nell'auto-nomia della funzione, dalle quali (guarentigie), invece, sarebbero escluse quelle “ulteriori” norme che, pur presentando la medesima *forma giuridica*, ad un tale fondamento appaiono estranee.

D'altronde – potrebbe anche ragionarsi – questa distinzione non è, del tutto, estranea alla giurisprudenza costituzionale. Un criterio analogo, infatti, sembra utilizzato dal Giudice delle leggi per individuare i comportamenti dei parlamentari che rientrano nella protezione dell'insindacabilità. In tale ambito, si è, invero, distinto fra diritti che al parlamentare spettano *uti civis* e diritti che esibiscono, invece, «uno statuto [...] plasmato sul principio di

autonomia delle Camere», e che presentano, perciò, una «*natura squisitamente funzionale*» (Corte cost. 379/1996).

Gli esiti impliciti in un tal modo di ragionare consentirebbero, dunque, il ripristino della “grande regola” dello Stato di diritto e la parallela rideterminazione dei “confini” posti a presidio degli *interna corporis*. La protezione offerta dal complessivo sistema delle garanzie, che comprende l’autodichia e la sottrazione al controllo di legittimità costituzionale, riguarderebbe le sole norme che presentino – appunto - una «*natura squisitamente funzionale*». Tutte le altre, di contro, vedrebbero riaffermarsi la competenza del giudice ordinario e, ciò che più conta, l’indiscusso primato della Costituzione.

Una tale soluzione potrebbe – forse – permettere di superare il “nodo” dal quale anche la “controversa questione” dell’autodichia, alla fine, discende. Un nodo che attiene alla presenza di “spazi” idealmente sottratti al *dominium* del Testo costituzionale, veri e propri paradisi normativi, la cui sola presenza – ove ammessa - rappresenterebbe, per ciò stesso, un *vulnus* ai principi dello Stato di diritto ed alla civiltà che su di essi si è costruita.

\*\* Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico Università degli studi Kore di Enna.