

**Recensione a V. Campigli, *L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 1-498**

LUCA CASTELLI\*

---

Ulteriori informazioni disponibili all'indirizzo  
<https://editorialescientifica.it/prodotto/laudodichia-degli-organi-costituzionali/>.

**Data della pubblicazione sul sito:** 14 giugno 2024

**Suggerimento di citazione**

L. CASTELLI, *Recensione a V. Campigli, L'autodichia degli organi costituzionali. Dal privilegio dell'organo alla tutela amministrativa dell'individuo*, *Editoriale Scientifica, Napoli, 2024, pp. 1-498*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2024. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

---

\* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nel Dipartimento di Economia dell'Università degli Studi di Perugia. Indirizzo mail: [luca.castelli@unipg.it](mailto:luca.castelli@unipg.it).

Il volume di Virginia Campigli si apprezza anzitutto per l'approccio metodologico seguito che tiene insieme, da una parte, prospettiva storica, costituzionalistica, amministrativistica; dall'altra, questioni di grande respiro teorico – il principio di separazione dei poteri, la teoria della sovranità – con una disamina completa degli assetti attuali degli organi di autodichia e di come la giustizia viene amministrata in concreto davanti a loro.

Da questo punto di vista particolarmente interessante è la disamina del contenzioso relativo al personale dattilografico del Senato. Questo tipo di analisi rappresenta senz'altro un valore aggiunto del lavoro, perché tra i vari problemi dell'autodichia c'è anche quello che l'Autrice, a p. 233, definisce il «preoccupante difetto di trasparenza e accessibilità» delle decisioni dei relativi organi. In ragione della limitata pubblicità, infatti, tali pronunce sono molto difficili da reperire, il che rende arduo esaminare come, in concreto, questi giudici interpretano il diritto, motivano le loro decisioni; insomma, in una parola, come rendono giustizia.

Il libro si segnala anche per il sicuro inquadramento dogmatico delle questioni trattate. L'Autrice muove dalla prospettazione dell'autodichia come corollario di una certa lettura dei principi di sovranità e separazione dei poteri e da qui sviluppa la sua chiave di lettura che è critica non nei confronti dell'istituto in sé, ma della sua configurazione come rimedio di carattere esclusivo, che preclude il diritto al giudice.

Il tutto sullo sfondo di una pregevole ricostruzione storica. Si parte dalla concezione soggettivo-organica della separazione dei poteri, che considera gli organi costituzionali – per dirla con Occhiocupo – «come novelli re sacri e inviolabili», ognuno dei quali replica al proprio interno tutte le funzioni fondamentali dello Stato in modo da garantirsi quello «splendido isolamento» che lo mette al riparo dalle interferenze degli altri poteri.

Si continua con il dogma della sovranità «assoluta» che nasce a Westfalia nel 1648: l'idea dello Stato sovrano esclusivo sul suo territorio, *superiorem non recognoscens* e la sua proiezione sul versante parlamentare, che consente alle Camere di «fare tutto, tranne che trasformare una donna in uomo e un uomo in donna» (De Lolme).

Si arriva alla diversa lettura oggettivo funzionale che si afferma in Europa con Kelsen, negli Stati Uniti con Il Federalista; si approda, infine, a quella che l'Autrice definisce la «rivoluzione copernicana» della Costituzione, in cui la sovranità non è più assoluta, ma limitata: l'art. 1, comma 2, l'art. 11; la visione per cui non c'è più «l'uomo per lo Stato, ma lo Stato per l'uomo» (La Pira) e dunque i poteri statali diventano strumentali all'attuazione dei valori costituzionali e alla garanzia dei diritti della persona. Di qui l'opinione dell'Autrice secondo la quale «quel che rimane della separazione dei poteri è oggi funzionale ad assicurare un'effettiva tutela giurisdizionale dell'individuo» (p. 117).

Nella recente sentenza n. 65 del 2024 la Corte aderisce in pieno a questa prospettiva. La Camera lamentava, tra le altre cose, che se il contenzioso relativo alla selezione dei contraenti fosse devoluto al giudice amministrativo, ciò avrebbe determinato un'inammissibile ingerenza del giudiziario in scelte proprie dell'organo costituzionale.

Ebbene rispetto a questo argomento, che ripropone la solita diffidenza verso il potere giudiziario e la tradizionale interpretazione della separazione dei poteri, il giudice costituzionale fa valere esattamente la (opposta) lettura del principio portata contenuta nel libro, affermando che «le esigenze di tutela degli interessi legittimi [...] implicano sempre, per forza di cose, significative limitazioni dei poteri pubblici con i quali si trovino a interagire» anche quando «si tratti di organi costituzionali, come nel caso ora all'esame»; e che devono ritenersi «fisiologiche, in uno stato di diritto, le ingerenze del potere giudiziario sull'attività di qualsiasi amministrazione pubblica».

Il taglio dell'amministrativista quale l'Autrice è emerge più da vicino nella tesi di fondo del volume, che dopo aver riletto l'autodichia alla luce della Costituzione, ne valorizza la natura amministrativa giustiziale e la riconduce al novero degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, come tali cumulabili con il ricorso davanti al giudice. Solo se intesa come rimedio alternativo alla giurisdizione l'autodichia sarebbe pienamente compatibile con la Costituzione.

Peraltro, secondo l'Autrice, questa linea di sviluppo sarebbe anticipata dalla tendenza già in atto in Senato, dove la ditta esclusa dalla gara d'appalto può scegliere se andare davanti al TAR o davanti agli organi di autodichia senza che – nel primo caso – il Senato eccipisca alcun difetto di giurisdizione. Quindi esisterebbe già in via di prassi un regime di cumulo dei ricorsi.

Alla luce della sentenza n. 65 del 2024, tuttavia, tale cumulabilità deve ritenersi ormai venuta meno, perché queste controversie vengono collocate al di fuori dall'autodichia. In realtà, l'acquiescenza del Senato rispetto alla giurisdizione del GA – a differenza del diverso atteggiamento della Camera, che ha avviato un lungo contenzioso legale per vedersi riconosciuta un'interpretazione estensiva della propria prerogativa – mette semmai in evidenza come il Senato abbia implicitamente riconosciuto che la linea di confine tracciata dalla sentenza n. 262 del 2017 sui terzi fosse ormai pacifica.

Rispetto alla rilettura dell'autodichia come ADR, tuttavia, si pongono due problemi. Il primo è di ordine meramente testuale. C'è un dato letterale al momento insuperabile – tanto alla Camera, quanto alla Corte costituzionale – che rende la prospettiva indicata nel libro del tutto teorica in mancanza di un intervento di modifica regolamentare.

Per la Camera l'art. 12, comma 6, del Regolamento prevede infatti l'istituzione di «organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, *che giudicano in via esclusiva* sui ricorsi» di dipendenti e terzi.

Questa modifica era stata introdotta nel 2009 per tenere conto dei rilievi mossi dalla Corte di Strasburgo nella sentenza *Savino* che, come noto, aveva censurato la composizione della (vecchia) Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera – l'organo d'appello che decideva in via definitiva sui ricorsi dei dipendenti – perché composta integralmente da membri dell'Ufficio di Presidenza, cioè dello stesso legislatore interno che adottava gli atti che potevano poi essere oggetto di giudizio davanti alla Sezione.

Con la novella del 2009, invece, le sorti dell'organo d'appello vengono completamente scisse da quelle dell'organo di autogoverno della Camera e sono modificati di conseguenza anche i regolamenti minori di tutela giurisdizionale.

Peraltro pure il primo regolamento del personale di epoca repubblicana – il regolamento del 1° novembre 1949 – prevedeva che all'Ufficio di Presidenza «*esclusivamente spetta ... il giudizio definitivo sugli eventuali ricorsi*».

Per quanto riguarda invece la Corte costituzionale osta l'art. 14, comma 3, della legge n. 87 del 1953, secondo cui «*[l]a Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti*».

Diverso è il caso della Presidenza della Repubblica, dove l'art. 5, comma 2, del decreto del 1980 stabiliva l'improcedibilità del ricorso agli organi interni se nei confronti dello stesso atto era stato presentato ricorso al giudice amministrativo.

Questa norma rappresentava una «indiretta ammissione della esperibilità dei comuni rimedi di tutela giurisdizionale» (Stancati). Il punto, però, è che la non esclusività del ricorso all'organo interno era espressamente prevista dal regolamento presidenziale e dunque per arrivare ad un regime di «un'autodichia eventuale» (Cicconetti) sarebbe in ogni caso necessaria una novella regolamentare.

Se gli organi costituzionali procedessero spontaneamente in tal senso ciò rappresenterebbe, già di per sé, un grande passo avanti. L'Autrice, nelle sue conclusioni, ritiene maturo il tempo per introdurre addirittura una disciplina legislativa della giustizia domestica, che avrebbe certamente il merito di uniformare la disciplina attualmente sparsa tra diversi "codici" di autodichia e di consentire anche il controllo di costituzionalità della Corte.

In questo senso, ad avviso dell'Autrice, deporrebbe anche la sentenza 237 del 2022, che fa cadere l'automatismo fra autonomia normativa e autodichia, uno dei caposaldi della sentenza n. 262 del 2017 e quindi sembra comportare – a prima vista – un ridimensionamento dell'area dell'autodichia degli organi costituzionali.

A ben vedere, tuttavia, dire che la riserva di regolamento parlamentare è "assoluta" solo in materia di procedimento legislativo, e che quindi ogni altro oggetto in essa ricompreso è rimesso alla disponibilità delle Camere quanto alla scelta della fonte di disciplina, non equivale automaticamente a ridurre gli spazi riconducibili alla potestà regolamentare delle Camere.

Significa semplicemente che sono le Camere a decidere cosa è dentro e cosa è fuori la riserva, con un'escursione regolativa che – in linea puramente teorica –

potrebbe oscillare dal massimo della rilegificazione di tutti gli ambiti che esulano dal procedimento legislativo al minimo della conservazione dell'assetto regolativo attuale.

Molto più realisticamente è da credere che a prevalere sarà una logica conservativa, perché i due rami del Parlamento non hanno alcun interesse a perdere pezzi del loro potere di autodichia trasferendo in sede legislativa la disciplina di determinati rapporti ora coperti dalla fonte regolamentare, ben sapendo che da ciò deriverebbe l'automatica devoluzione alla giurisdizione della relativa tutela.

Ecco perché è sicuramente auspicabile quanto scritto nell'ultima pagina del libro, e cioè che «il mutamento di prospettiva – dal privilegio dell'organo alla tutela dell'individuo – dovrebbe essere primariamente condiviso dalle amministrazioni degli organi costituzionali» –, ma non si può fare a meno di nutrire un certo scetticismo sul fatto che questa condivisione possa effettivamente maturare.

La seconda obiezione che – *rebus sic stantibus* – pare difficile da superare è che la tesi dell'autodichia come ADR presuppone che i collegi giudicanti interni non siano giudici, ma organi amministrativi.

Se però dal punto di vista formale i loro atti sono atti amministrativi, emanati da un soggetto che non avendo i requisiti del giudice è riconducibile ad una PA, si va a sbattere inesorabilmente contro l'art. 113 della Costituzione, perché sarebbe precluso l'accesso al giudice nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Chi scrive resta convinto che i collegi interni degli organi costituzionali siano giudici speciali. Questa tesi viene contestata dall'Autrice sulla base di due argomenti. Il primo è che gli organi interni delle Camere in epoca statutaria avevano natura amministrativa e quindi non c'era alcun giudice neppure prima.

In realtà, è proprio per questa ragione che la Costituzione nella VI disposizione transitoria esige la revisione. E la revisione non presuppone affatto che quegli organi siano già giurisdizionali. Lo conferma, a tacer d'altro, la vicenda delle Commissioni tributarie.

Nella sentenza n. 10 del 1969 la Corte costituzionale ne afferma la natura amministrativa. Nella sentenza n. 287 del 1974, invece, prende atto dell'evoluzione che c'è stata nel frattempo in seguito alla riforma del contenzioso tributario del 1972 e le qualifica espressamente come giudici speciali.

È esattamente la stessa parabola che ha accompagnato gli organi di autodichia delle Camere. I quali non solo preesistevano alla Costituzione e dunque non violano l'art. 102 Cost.; ma sono anche andati incontro ad un processo di progressiva giurisdizionalizzazione, che ha portato i rimedi esperibili davanti a loro a evolvere dallo schema tipico del procedimento amministrativo a quello del contenzioso secondo il modello del processo amministrativo. Sicché possono ritenersi anche revisionati ai sensi della VI disp. trans.

Resta il problema che questi giudici devono rispettare l'art. 108 Cost., cioè soddisfare il requisito di indipendenza espressamente previsto per le giurisdizioni speciali. E qui viene l'altra critica di Campigli, secondo cui non si possono ritenere né indipendenti, né imparziali, perché sono strutturalmente legati ad una delle parti in causa essendo composti in tutto (alla Camera), in parte (al Senato), dagli stessi parlamentari, che dunque potrebbero avere un interesse personale a confermare le decisioni dell'organo di appartenenza.

Sono inoltre nominati dai Presidenti delle Camere, che presiedono altresì l'Ufficio di Presidenza, ossia l'organo a cui sono imputabili gli atti lesivi. Infine, neppure la ricusazione sarebbe un rimedio di per sé sufficiente a garantirne la terzietà, perché viene utilizzata in modo casistico e quando il conflitto di interessi già sussiste (p. 235).

Si tratta di preoccupazioni molto diffuse in dottrina, ma che possono essere ridimensionate alla luce sia della giurisprudenza convenzionale, sia di quella costituzionale. Nella richiamata sentenza *Savino* la Corte di Strasburgo osserva che la riserva di controversie agli organi di autodichia non è di per sé in contrasto con l'art. 6 della CEDU, a condizione che siano costituiti in modo tale da assicurare imparzialità, indipendenza e precostituzione per legge; e nel porre questa condizione, specifica espressamente che «il mero fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra i deputati membri della Camera non può far dubitare dell'indipendenza di questi organi giurisdizionali».

Non solo. La Corte costituzionale chiarisce che il nostro sistema «non rifiuta, in linea di principio, commistioni potenziali favorite dalla designazione, di matrice governativa o politica, di soggetti chiamati a comporre organi di giurisdizione speciale», ritenendo però imprescindibile la presenza di «una pluralità di presidi [...] che garantiscano [...] l'indipendenza del giudicante dall'amministrazione di riferimento [...] coinvolta nel relativo giudizio» (n. 215 del 2016).

I giudici di Palazzo della Consulta sottolineano altresì che l'indipendenza dell'organo deve soprattutto «ricercarsi nei modi in cui esso svolge le sue funzioni, non già in quelli coi quali si provvede a regolare la nomina dei suoi membri» (n. 1 del 1967).

A ben vedere, allora, ciò che diventa davvero dirimente ai fini dell'accertamento del requisito di indipendenza è lo statuto giuridico che consegue alla nomina, nel senso che coloro che sono chiamati a partecipare al collegio devono trovarsi in una posizione tale da escludere qualsivoglia vincolo di soggezione nei confronti di chi li ha nominati.

Ebbene, se guardiamo ai regolamenti di tutela non troviamo alcuna norma che ponga i componenti dei collegi interni in una posizione di dipendenza gerarchica o in uno stato di soggezione rispetto agli organi di vertice delle Camere.

Quindi sulla base della disciplina attuale si può dire – a buon diritto – che i fori domestici non solo svolgono un'attività sostanzialmente giurisdizionale, come

riconosciuto espressamente nella sentenza n. 262 del 2017, ma hanno anche una natura soggettivamente giurisdizionale, giacché tanto la loro composizione, quanto le loro modalità di funzionamento – già adesso – sono tali da assicurare il rispetto dei principi di indipendenza e imparzialità.

Nulla vieta, naturalmente, che questi «presìdi» di indipendenza possano essere rafforzati, ma quelli attualmente previsti devono ritenersi adeguati, altrimenti non si spiegherebbe perché la stessa Corte, sempre nella 262, abbia ritenuto «ai fini del riconoscimento dell'esistenza di una tutela effettiva [...] che le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica hanno dato vita ad organi di autodichia i quali [...] risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità» (corsivo aggiunto).

Insomma, si tratta di organi che svolgono un'attività giurisdizionale, sono costituiti secondo regole che ne assicurano l'indipendenza e l'imparzialità. Però non sono giudici speciali. Ma se non sono né giudici, né organi amministrativi, non si capisce in positivo cosa siano.

Aldo Sandulli li ha efficacemente definiti «giudici non giudici». Una specie di “ircocervo giuridico”, secondo la Corte, mezzo giudice e mezzo no. Sia consentita una metafora dolciana. È come se il giudice costituzionale avesse detto: questo dolce è fatto con la panna, con le meringhe, con la crema di castagne, ma non è un *Montblanc*. Se è fatto con quegli ingredienti non può non essere un *Montblanc*!

Perché i giudici di Palazzo della Consulta non hanno tratto quelle che sembravano le naturali conclusioni del percorso argomentativo esposto nella sentenza n. 262 del 2017, qualificando i collegi interni come giudici speciali? Ad avviso di chi scrive per una ragione di ordine squisitamente pratico, relativa al non trascurabile “problema Savino” che la stessa Corte aveva al proprio interno.

In base alla vecchia disciplina del 1999, infatti, tanto i giudici del Collegio di prime cure, quanto la Corte nel suo *plenum*, avrebbero potuto giudicare su un contenzioso avente ad oggetto un provvedimento amministrativo da loro stessi adottato. Quindi erano giudici “in causa propria”.

Non è un caso che la sentenza n. 262 viene depositata il 13 dicembre 2017 e il 24 gennaio 2018 – poco meno di un mese dopo – la Corte delibera il suo nuovo regolamento sui ricorsi in materia di impiego che sana questo problema e si ispira al «modello Quirinale», introducendo cioè una composizione dei collegi domestici tutta esterna rispetto all'organo costituzionale.

Oggi, invece, il problema è completamente risolto e dunque nulla più osterebbe ad una rimeditazione della questione della natura giuridica degli organi di autodichia che li riconducesse nel novero dei giudici speciali.

Con l'ulteriore conseguenza che le loro sentenze potrebbero essere impugnate davanti alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., così superando quello che – a parere di chi scrive – resta l'unico vero residuo di distonia con la Costituzione che l'autodichia tuttora esibisce.

Come che sia, i sistemi di giurisdizione domestica hanno ormai ottenuto una formale legittimazione sul piano costituzionale dalla sentenza n. 262 del 2017. La sentenza n. 65 del 2024 – per quanto potenzialmente in grado di produrre nuovi assestamenti all'interno di tali sistemi – non mette in discussione questa legittimazione. Il problema adesso è quello di conservarla, dando prova di amministrare giustizia in modo oggettivo ed imparziale.

Se e nella misura in cui lo sapranno fare consolideranno questa loro legittimazione e reggeranno all'urto del populismo e dell'antipolitica. Se faranno sorgere anche il minimo dubbio che, nella funzione di giudicare, siano sensibili a condizionamenti o pressioni di vario genere, allora l'esigenza di un controllo esterno sulle loro pronunce tornerebbe fortemente a riproporsi.

A questo punto, tra le varie alternative sulla carta ipotizzabili, entra a pieno titolo anche quella proposta nel libro di Virginia Campigli, che fornisce al giudice costituzionale un materiale davvero utile su cui riflettere in vista di un possibile *revirement*.