

LO STRAORDINARIO VIRTUOSISMO MANICHEO DELL'AUTODICHI A DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI .

Brevi osservazioni a margine di C. cost. n. 262 del 2017

Giancarlo A. Ferro^N

SOMMARIO: **1.** Premessa - **2.** Gli antecedenti della sentenza n. 262 del 2017: la sentenza n. 120 del 2014 - **3.** (segue): i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica - **4.** I contenuti della sentenza n. 262 del 2017 - **5.** Una brevissima digressione sulla distonia tra autodichia e Costituzione - **6.** Fanno i giudici, ma non sono giudici. O forse sì: spunti di riflessione sul rapporto con la sentenza n. 213 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha apoditticamente qualificato la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati come giudice a quo, “ai limitati fini” del promovimento della questione di legittimità costituzionale in via incidentale - **7.** Il virtuosismo manicheo dell'autodichia: a mo' di conclusione.

^N Associato di diritto costituzionale nell'Università degli Studi di Catania.

1. Premessa

Con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sull'istituto dell'autodichia, deludendo in gran parte le aspettative "rivoluzionarie" suscitate dalla sentenza n. 120 del 2014¹.

Come noto, infatti, con la pronuncia da ultimo richiamata la Consulta aveva dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità dell'art. 12 Reg. Sen., nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti.

Pur confermando vetusti indirizzi giurisprudenziali sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio in via incidentale², la Corte aveva mostrato buoni propositi di "auxologia" costituzionale, attraverso l'individuazione nel giudizio su conflitto interorganico di uno strumento (alternativo rispetto ai giudizi di legittimità) per il ripristino della legalità costituzionale in un ambito finora collocato tra le zone più buie della giustizia costituzionale³.

Una porta, dunque, lasciata socchiusa ai giudici comuni per tentare di sgretolare, per altra via, un granitico feticcio del diritto parlamentare italiano.

Lo spiraglio aperto dalla sentenza n. 120 del 2014 è stato con immediatezza colto dalla Corte di Cassazione, che con distinte ordinanze⁴ ha sollevato due conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica,

¹ C. cost., sent. 5 maggio 2014, n. 120. Tra i numerosi commenti alla pronuncia, cfr., a mero titolo d'esempio, G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni Costituzionali – Rassegna* (13 maggio 2014); R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, (14 maggio 2014); T.F. GIUPPONI, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni costituzionali* (3 luglio 2014); A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi.it* (14 maggio 2014); R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Corte indica la strada*, in *Rivista Aic*, 1/2014 (1 agosto 2014); M. MANETTI, *La corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, 2103 ss.; P. PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, *ibidem*, 2014, 2110 ss.; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, in *Consulta online*, 2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014, 2091 ss.; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it* (14 maggio 2014) e, se si vuole, G.A. FERRO, *Autodichia delle Camere e camouflage dei conflitti interorganici (all'ombra della CEDU)*, in *Rivista Aic*, 2015, 17 ss..

² Il riferimento è, in particolare, alla sentenza n. 154 del 1985.

³ Si erano manifestate già in altra sede perplessità su tale "indicazione metodologica" fornita dalla Corte. Sia consentito, sul punto, il rinvio a G.A. FERRO, *op. ult. cit.*, 17 ss..

⁴ Rispettivamente del 19 dicembre 2014 e del 19 gennaio 2015.

in relazione alle rispettive disposizioni regolamentari che disciplinano la tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro dei propri dipendenti⁵.

Gli esiti della sentenza qui annotata inducono, tuttavia, a ritenere che le porte di Palazzo della Consulta siano state – seppur elegantemente – chiuse ai giudici di piazza Cavour.

Scopo delle riflessioni che seguono è di dimostrare che il ragionamento condotto dal giudice costituzionale in tema di autodichia risulta intimamente contraddittorio, laddove destruttura l'istituto della giustizia domestica degli organi costituzionali, distinguendone due profili: l'uno compatibile a Costituzione; l'altro, invece, no.

In particolare, la Corte ha ritenuto “blindata” l'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali, ponendo invece in discussione la tenuta costituzionale della giustizia domestica in materia di appalti e forniture.

Alla luce di un retto intendimento della Costituzione e dell'insegnamento secondo cui essa va intesa ed interpretata *magis ut valeat*⁶, è proprio quest'ultimo aspetto della sentenza n. 262 del 2017 a destare maggiori perplessità: per un verso, infatti, non si ritiene condivisibile un approccio frazionato alla giustizia domestica; per altro verso, è forse in materia di tutela giurisdizionale dei lavoratori che l'autodichia dimostra la propria incompatibilità con i valori apicali dell'ordinamento costituzionale.

2. Gli antefatti della sentenza n. 262 del 2017: la sentenza n. 120 del 2014

Prima di esaminare il contenuto della sentenza n. 262 del 2017 è opportuno tracciare un breve quadro degli “antefatti” su cui si innesta il più recente intervento del giudice costituzionale.

Con la sentenza n. 120 del 2014, la Corte costituzionale si era pronunciata sulla questione di legittimità – sollevata dalla Corte di Cassazione - dell'art. 12 Reg. Sen., nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti.

⁵ In entrambi i giudizi, nei quali erano stati promossi i conflitti, la Corte di cassazione era stata chiamata a giudicare sui ricorsi proposti ai sensi dell'art. 111, settimo comma, della Costituzione da alcuni dipendenti del Senato e della Presidenza della Repubblica, per l'annullamento delle decisioni rese dagli organi di autodichia delle rispettive istituzioni, nell'ambito di giudizi relativi a controversie di lavoro.

⁶ V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano 1952, 11.

Come è noto, il giudice costituzionale era stato già chiamato in passato a valutare la compatibilità del sistema di giustizia domestica con la Legge fondamentale e, in particolare, con i principi costituzionali in tema di giurisdizione⁷.

A distanza di quasi trenta anni dal *leading case* del 1985, la Corte ha risolto, anche questa volta, la questione attraverso una declaratoria di inammissibilità. Al di là dell'identità del dispositivo rispetto al precedente della sentenza n. 154 del 1985, tuttavia, la motivazione della sentenza n. 120 del 2014 ha segnato una (seppur parziale) cesura rispetto al passato⁸. Il primo punto di divaricazione tra le motivazioni delle due richiamate pronunce è rappresentato dalle differenti ragioni poste a base del giudizio di inammissibilità. Nella sentenza del 1985, infatti, la Corte aveva precisato che l'art. 134 Cost., «segnando rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento» avrebbe dovuto essere letto «alla stregua del sistema costituzionale», che non avrebbe ammesso di annoverare i regolamenti parlamentari tra gli atti oggetto del sindacato di legittimità. In particolare, secondo la Corte, la centralità garantita dal costituente al Parlamento, quale istituto caratterizzante l'ordinamento, avrebbe giustificato l'indipendenza garantita delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere, a cui pertanto avrebbe dovuto ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, co. 1, Cost..

Diverso, invece, è l'approccio alla questione della insindacabilità dei regolamenti in sede di giudizio di legittimità nella sentenza n. 120 del 2014.

In questo caso la Corte, richiamando il precedente del 1985, ha confermato la tesi restrittiva sull'interpretazione del concetto di “atti aventi forza di legge” ex art. 134 Cost., nel cui novero non possono farsi rientrare i regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64 Cost., quali fonti dotate «di una sfera di competenza riservata e distinta rispetto a quella della legge ordinaria e nella quale, pertanto, neppure questa è abilitata ad intervenire», radicando tuttavia tale lettura solo su ragioni di stretto diritto positivo e non su profili di ordine sistematico, fondati sulla teorica del Parlamento come organo espressione della sovranità popolare⁹. Piuttosto, «della convinta affermazione

⁷ Con la sentenza n. 154 del 1985, infatti, la Corte non affrontò il merito della questione ma adottò una pronuncia di inammissibilità, attesa la propria incompetenza a censurare, in sede di giudizio di legittimità, l'eventuale incostituzionalità dei regolamenti parlamentari, i quali, secondo il giudice delle leggi, non possono essere inclusi nemmeno in via interpretativa tra gli atti oggetto del sindacato di legittimità costituzionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 134 Cost.. Tale indirizzo giurisprudenziale è stato successivamente confermato dalle ordinanze nn. 444 e 445 del 1993, con le quali la Corte dichiarò la manifesta inammissibilità, alla luce degli esiti della sentenza n. 154 del 1985, delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto disposizioni dei regolamenti parlamentari (in materia di insindacabilità parlamentare).

⁸ Parla, in proposito, di “pronuncia-ponte” A. RUGGERI, *Novità*, cit., 1 ss.. Va, inoltre, ricordato che sulla scorta della sentenza n. 120 del 2014, la Corte di cassazione ha promosso conflitto di attribuzioni avente ad oggetto il sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica, su cui vedasi *supra* nt. 6.

⁹ Si vedano, sul punto, le puntuali riflessioni di T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, 3. che, a proposito della pronuncia in commento, discorre di «una sentenza a due velocità, dunque, dove il tentativo di farsi carico delle evocate esigenze

dell'”indipendenza guarentigiata”, dopo quasi trent’anni, è rimasto nulla più che un fugace riferimento alla garanzia di indipendenza delle Camere dagli altri poteri come *ratio*, sul piano sistematico, dell’insindacabilità dei regolamenti parlamentari; un riferimento, questo, oltretutto operato al precipuo fine di escludere ogni residuo fondamento alla vecchia tesi della configurazione dei regolamenti come “fonti interne”¹⁰ e per avvalorare di contro la loro espressa qualificazione, ad opera della Corte, come «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»¹¹.

Non può in questa sede ripercorrersi il dibattito dottrinale sulla possibilità di annoverare anche i regolamenti parlamentari tra gli atti aventi “forza di legge” e, quindi, tra gli oggetti del sindacato costituzionale di legittimità¹². Basti qui rilevare che il richiamo all’argomento testuale nell’interpretazione dell’art. 134 Cost. finisce per creare più problemi di quanto intenda risolverne, soprattutto laddove raffrontato con la giurisprudenza della Corte che, a far data dalla sentenza n. 1146 del 1988, ha incluso tra gli atti aventi forza di legge sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale ai sensi dell’art. 134 Cost. anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale.

Ne consegue, come è stato puntualmente osservato, che se l’insindacabilità dei regolamenti viene ricavata – come di fatto è stata ricavata nella sentenza n. 120 del 2014 - dall’opponibilità della riserva ex art. 64 Cost. agli “atti aventi forza di legge” previsti dal primo alinea dell’art. 134 Cost., dovrebbe concludersi che tale riserva di regolamento sia opponibile anche alle leggi costituzionali. Tuttavia, «una siffatta soluzione non pare agevolmente sostenibile in uno stato costituzionale di diritto, tanto più nel momento in cui si neghi espressamente — come la Corte ha fatto — la configurabilità per le Camere di ordinamenti speciali separati da quello generale e retti (soltanto?) da norme interne»¹³.

dello stato di diritto sembra fare i conti (a distanza di quasi trent’anni) con il precedente rappresentato dalla sent. n. 154/1985, avente ad oggetto la medesima questione: oggi, però, la stessa evoluzione della forma di governo italiana spinge la Corte a motivare diversamente l’inammissibilità, dovuta esclusivamente al tenore dell’art. 134 Cost. e non più a “motivazioni storiche” o a “risalenti tradizioni interpretative” connesse alla centralità del Parlamento nel nostro sistema costituzionale».

¹⁰ P. PASSAGLIA, *op. cit.*, 2113.

¹¹ Punto 4.2, cons. dir.. Per una lettura critica dell’interpretazione fornita dalla Corte, cfr. M. MANETTI, *op. cit.*, 2017 ss.

¹² Tra gli Autori favorevoli ad un’estensione del sindacato di legittimità costituzionale anche ai regolamenti parlamentari, cfr., a titolo d’esempio, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 2, II ed., Padova, 1974, 99 ss.; F. MODUGNO, *L’invalidità della legge*, II, Milano, 1970, 121 ss.; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1977, 88 ss.; ID., *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti*, cit., *passim*; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, 243. *Contra*, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1834.

¹³ P. PASSAGLIA, *op. cit.*, 2114.

Al di là di queste notazioni, è opportuno osservare che l'aver sganciato il "mito" dell'insindacabilità dei regolamenti dal riferimento alla peculiare indipendenza garantita delle Camere contribuisce, semmai, a segnare un solco di "metodo" tra la sentenza n. 154 del 1985 e la sentenza n. 120 del 2014.

Se, infatti, nella prima l'interpretazione del disposto dell'art. 134 Cost. è stata interamente calibrata sugli assetti della forma di governo (e, potrebbe dirsi, costruita attraverso il filtro della sola "Costituzione dei poteri"), nella seconda prevale la dimensione della tutela dei diritti (e, dunque, l'attenzione per le dinamiche della forma di stato), verso cui l'interpretazione fornita dalla Corte sembra, in parte, essere orientata¹⁴.

Del resto, non può trascurarsi che il giudice costituzionale è stato sollecitato a riconsiderare i propri precedenti alla luce di un contesto ordinamentale profondamente mutato, ove sempre più stringenti e pressanti sono gli interventi delle Corti sovranazionali in materia di tutela dei diritti fondamentali (anche e soprattutto nei confronti dei pubblici poteri)¹⁵.

Sgombrando il campo dal richiamo alla sovranità del Parlamento olisticamente intesa, su cui era stata fondata (e, potrebbe dirsi, blindata) la insindacabilità dei regolamenti parlamentari nel precedente del 1985, il giudice costituzionale ha delineato un quadro di riferimento più favorevole all'opera di bilanciamento – necessaria soprattutto in tema di autodichia - tra indipendenza delle Camere e salvaguardia dei diritti, non potendo la prima «compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili».

Ed è proprio l'esigenza di un puntuale bilanciamento tra potere e diritti ad aver preliminarmente imposto alla Corte l'individuazione del "nucleo duro" dell'autonomia parlamentare, sottratto al sindacato esterno di qualunque altro potere dello Stato.

A tal uopo, la Consulta ha sottolineato l'esistenza di uno «statuto di garanzia delle Assemblee elettive», delimitato in particolare dagli artt. 64 e 72 Cost., all'interno del quale «viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione». Secondo il giudice costituzionale, soltanto «le vicende e i rapporti che ineriscono alle *funzioni primarie* delle Camere», in quanto strutturalmente connessi alla peculiare posizione del Parlamento nell'ordinamento, possono farsi rientrare nell'area coperta dalla

¹⁴ Al riguardo, di «insistiti e risoluti» riferimenti, nella sentenza in parola, alla salvaguardia dei diritti costituzionali discorre A. RUGGERI, *Novità*, cit., 1.

¹⁵ A ciò potrebbe, in parte, ricollegarsi la decisione del giudice delle leggi di andare in udienza pubblica e di pronunciarsi con un'articolata sentenza, anziché definire il giudizio con un'ordinanza di manifesta inammissibilità adottata in camera di consiglio. Per questo rilievo, si veda L. TESTA, *op. cit.*, 11, il quale ricollega la decisione della Corte costituzionale sul punto al mutato clima "culturale" riguardo al tema dell'autodichia, di cui sarebbe sintomo l'iniziativa legislativa in materia variamente esercitata in seguito alla sentenza *Savino e altri c. Italia* della Corte Edu.

competenza regolamentare. Pertanto, solo in quest'ambito «l'interpretazione delle relative norme regolamentari e sub-regolamentari non può che essere affidata in via esclusiva alle Camere stesse», con esclusione di qualsiasi altro potere dello Stato. La salvaguardia dello statuto di indipendenza e libertà parlamentare non attiene, prosegue la Corte, «soltanto all'autonomia normativa, ma si estende al momento applicativo delle stesse norme regolamentari e comporta, di necessità, la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare»¹⁶.

Ne consegue che lo scrutinio (tanto da parte della giurisdizione ordinaria, quanto di quella costituzionale) sull'eventuale lesione di diritti fondamentali perpetrata dalle fonti regolamentari del Parlamento (o da atti di attuazione di queste) può essere circoscritto alle sole manifestazioni di *funzioni non primarie* delle Camere, in quanto non connesse alla peculiare posizione dell'organo nell'ordinamento.

È, dunque, lungo la sottile linea di demarcazione tra la natura delle funzioni parlamentari che deve essere individuata, nell'ottica adottata dalla Corte, la soluzione su un eventuale sindacato esterno in materia di giustizia domestica.

Nella sentenza n. 120 del 2014, infatti, era precisato che solo laddove si dimostrasse che l'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti delle Camere (e dei soggetti terzi che con esse vengano in rapporto) attiene alle funzioni primarie delle Camere – questione che la stessa Corte definisce “controversa” - potrebbe concludersi per un'intangibilità assoluta delle norme che la prevedono e degli atti con cui viene in concreto esercitata.

In caso contrario, dovrebbe farsi prevalere la «grande regola dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)»¹⁷.

Strettamente collegata a questo profilo è, del resto, l'indicazione dello strumento del conflitto di attribuzioni quale sede naturale per far valere eventuali lesioni di diritti fondamentali poste in essere dai (e in applicazione dei) regolamenti parlamentari in materia di autodichia sui dipendenti e nei rapporti con i terzi. Nella prospettazione della Corte, il rispetto dei diritti fondamentali e dei principi inderogabili dell'ordinamento costituiscono limiti alla competenza regolamentare delle Camere.

L'eventuale superamento di questi limiti non ridonda, tuttavia, in vizio di incostituzionalità censurabile nei modi del giudizio di costituzionalità in via incidentale ma costituisce un'alterazione

¹⁶ Punto 4.3, cons. dir..

¹⁷ Punto 4.4, cons. dir..

dell'equilibrio dei poteri dello Stato, censurabile soltanto dalla Corte in sede di conflitto interorganico.

3. (segue) i conflitti di attribuzione sollevati dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato e della Presidenza della Repubblica

Con un'articolata ordinanza interlocutoria¹⁸ le Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione sollevavano prontamente conflitto di attribuzione contro il Senato della Repubblica, nel corso del medesimo giudizio che già aveva dato luogo al sindacato di legittimità costituzionale dell'art. 12 Reg. Sen.. Le censure stavolta hanno avuto ad oggetto direttamente le norme dei regolamenti derivati concernenti la disciplina della giustizia domestica del Senato nei confronti dei propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'Amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti degli stessi dipendenti. Nella specie, il Supremo collegio ha ritenuto lesivi gli artt. 72-84 del titolo II (Contenzioso) del *Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*, in via principale (a) nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione del Senato e in via subordinata (b) nella parte in cui contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali interni non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost..

Tali norme dei regolamenti derivati, infatti, determinerebbero una duplice invasione del potere giurisdizionale, nella forma della menomazione o della turbativa. Per un verso, infatti, l'autodichia del Senato preclude l'accesso alla giustizia comune (sia ordinaria che speciale), con conseguente lesione degli artt. 3 co. 1, 24, co. 1, 102, comma 2, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, co. 2, 111 co. 1 e 2 della Costituzione. Per altro verso, in una prospettiva più limitata, la giustizia domestica preclude l'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario ex art. 111, co. 7 Cost., ed art. 360, co. 4, c.p.c., con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, co. 1, Cost.).

La doppia modulazione del *petitum* sottendeva due diversi presupposti di qualificazione degli organi di giustizia domestica e portava con sé due differenti ordini di conseguenze, che comunque

¹⁸ C. Cass., SS.UU. civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, sulla quale cfr. le lucide osservazioni di 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.

non sarebbero state destinate a travolgere il sistema di autodichia, quanto piuttosto a delinearne i confini. Ed infatti, sia nell'una che nell'altra lettura circa il carattere lesivo delle disposizioni regolamentari la Corte non escludeva che, a seguito di un'eventuale pronuncia di accoglimento del giudice costituzionale, gli organi della giustizia domestica potessero continuare ad operare¹⁹.

Le stesse Sezioni Unite hanno dimostrato di avvedersene, laddove hanno precisato che anche nell'ipotesi di accoglimento della prima, più radicale censura, si sarebbe assistito ad una riespansione della giurisdizione comune «anche in ipotesi nella forma della giurisdizione condizionata al previo esperimento dei rimedi interni (id est: ricorso alla Commissione contenziosa e al Consiglio di Garanzia)». Nel caso, invece, di valorizzazione della (sola) seconda prospettazione la riespansione avrebbe riguardato «la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna del Senato»²⁰.

Diverso era il presupposto di qualificazione degli organi e dei procedimenti di giustizia domestica. Nella prima ipotesi, infatti, si sarebbe trattato di organi (e procedimenti) di natura amministrativa. Solo dopo aver esperito i rimedi interni, sarebbe stato possibile adire il giudice comune, ordinario o amministrativo, nelle forme, appunto, della giurisdizione condizionata. Nell'ipotesi in cui, invece, fosse stata accolta la seconda prospettiva avanzata dalle Sezioni Unite, gli organi di autodichia avrebbero dovuto essere considerati giudici speciali, come del resto sembrava emergere dallo stesso tessuto motivazionale della sentenza n. 120 del 2014 (ove il giudice costituzionale aveva espressamente richiamato, quale esempio di principio inderogabile, l'art. 108 Cost.).

Lungo lo stesso crinale si colloca l'altra ordinanza di promovimento del conflitto di attribuzione risolto con la sentenza in commento²¹. In essa la Corte di cassazione censurava il sistema di autodichia della Presidenza della Repubblica, siccome stabilito dal decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89 e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34. In particolare si chiedeva alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettasse al Presidente della Repubblica deliberare tali disposizioni, in via principale nella parte in cui, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale), 108, primo comma, e 111, primo comma, Cost., «precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale comune, in riferimento alle

¹⁹ Cfr., sul punto, E. GRIGLIO, *Le Assemblee parlamentari, giudici in causa propria ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1, 2015, *passim*.

²⁰ Punto 11, cons. dir.

²¹ C. Cass, SS.UU. civ., ord. 19 gennaio 2015, n. 740.

controversie di lavoro insorte con lo stesso»; e in via subordinata nella parte in cui, in violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost., «non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali da tali disposizioni previste, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.».

4. I contenuti della sentenza n. 262 del 2017

A distanza di due anni dalle ordinanze con cui era stata dichiarata l'ammissibilità dei conflitti sollevati dalla Corte di cassazione²², il giudice costituzionale con la sentenza n. 262 del 2017, riuniti i ricorsi, ha stabilito che spettava, rispettivamente, al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati con le citate ordinanze, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti²³.

Si tratta, come già anticipato, di un esito in gran parte deludente e oggetto con ogni probabilità di divergenze all'interno del collegio giudicante, sol che si pensi alla decisione del relatore Amato –già relatore e redattore della sentenza n. 120 del 2014 – di lasciare la redazione delle motivazioni ad altro giudice (Zanon).

Dopo aver condivisibilmente ammesso l'intervento spiegato dalla parte ricorrente nell'ambito del giudizio promosso dinnanzi alla Corte di cassazione contro il Senato della Repubblica, la Consulta ha esaminato il merito dei conflitti, dichiarandone l'infondatezza.

Le ragioni poste a base della decisione meritano di essere qui brevemente richiamate.

In primo luogo, il giudice costituzionale ha precisato che la potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia (c.d. autodichia) «costituisce *manifestazione tradizionale*

²² Ordinanze nn. 137 e 138 del 2015.

²³ Sulla quale, si vedano i commenti di L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 29 gennaio 2018; G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, ibidem, 20 gennaio 2018; L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in *Osservatorio Costituzionale AIC*, 21 febbraio 2018; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2017; R. IBRIDO, *"Il meglio deve ancora venire". La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato*, in *Diritti comparati*, 22 gennaio 2018; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, *Forum di Quaderni Costituzionali*, 21 dicembre 2017.

della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale»²⁴.

Secondo la Corte l'autonomia regolamentare delle Camere e della Presidenza della Repubblica ha un preciso fondamento normativo: per l'una individuato nell'art. 64, co. 1, Cost., che conferisce alle Camere il potere di darsi un regolamento; per l'altra, invece, in consuetudini costituzionali che legittimerebbero il potere regolamentare della Presidenza.

Nella specie, riferendosi ad entrambi gli organi, la Corte – richiamando propri precedenti – ha ribadito che attraverso la potestà normativa del Parlamento e della Presidenza della Repubblica, tali organi costituzionali sono messi nella condizione di provvedere alla «produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi».

Ne conseguirebbe, secondo il giudice costituzionale, che «l'autonomia normativa *logicamente investe* anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”, che *consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente*, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali. Su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, *il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi in questione dipende in misura decisiva* dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale»²⁵.

Tutto ciò posto, la Corte avanza riserve, invece, sulla giustizia domestica in materie diverse da quella dei rapporti degli organi costituzionali con i propri dipendenti. Ed infatti, «se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, *in via di principio*, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive». Sul punto, i giudici della Consulta pongono come esempio di autodichia “dimidiata” le controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali. Infatti, in queste ipotesi, le liti «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».

²⁴ Corsivi aggiunti.

²⁵ Corsivi aggiunti.

Sulla base di tali premesse, secondo la Corte, le Camere e il Presidente della Repubblica, attraverso le fonti di autonomia, hanno disciplinato il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, «poiché hanno ritenuto tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia. 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»²⁶.

Tutto ciò è ritenuto sufficiente dalla Corte per sciogliere «la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 (...), che definiva “questione controversa” il confine e il fondamento dell'autodichia: *in tanto quest'ultima non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, in quanto (e solo in quanto) riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti*»

Si tratta di una precisazione di grande rilievo, che certo «non dovrebbe passare inosservata, ed appare perciò idonea a spingere le Camere a rivedere tempestivamente quelle norme mediante le quali, in forme e modalità varie, hanno, sul finire degli anni '90, previsto una discutibile estensione dell'autonomia normativa e anche della stessa autodichia»²⁷.

Epperò, come si vedrà, rappresenta il passaggio forse più incauto della pronuncia in commento, da cui sono tratte non condivisibili conclusioni.

Secondo la Corte, infatti, gli organi di autodichia sarebbero idonei a tutelare la posizione delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti, in luogo dell'autorità giudiziaria comune. Del resto, la Corte ricorda – con un *obiter dictum* un po' stonato e che può finire per creare più problemi di quanto intende risolvere sotto il profilo dell'argomentazione – che «a fronte di situazioni nelle quali tale tutela risultava effettivamente inesistente, questa Corte ha riconosciuto, e non può che ribadire qui, 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 (sentenza n. 238 del 2014)».

Nelle ipotesi di autodichia, non vi sarebbe alcuna violazione del nucleo essenziale del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva dei dipendenti dell'organo costituzionale, in quanto «nelle controversie che li oppongono all'organo costituzionale, risulta assicurata per il tramite dell'istituzione di organi interni e procedure di garanzia variamente conformate, in un contesto

²⁶ Corsivi aggiunti.

²⁷ N. LUPO, op. cit., 3.

che al tempo stesso consente che l'interpretazione e l'applicazione della specifica normativa approvata in materia dagli organi costituzionali sia sottratta ad ingerenze esterne».

Gli organi di giustizia domestica, pur non essendo qualificabili come giudici speciali ex art. 102 Cost. (tanto che avverso le loro decisioni non può ammettersi il ricorso ex art. 111, co. 7, Cost.), assumerebbero la natura di «organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale». Ne consegue che «l'affidamento a collegi interni del compito di interpretare e applicare le norme relative al rapporto di lavoro dei dipendenti con gli organi costituzionali di cui si tratta, nonché la sottrazione delle decisioni di tali collegi al controllo della giurisdizione comune è, in definitiva, un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali».

Tali precisazioni conducono la Corte ad affermare il pieno rispetto da parte degli organi di giustizia domestica delle Camere e della Presidenza della Repubblica del requisito della terzietà ed imparzialità del giudicante²⁸, richiesto dalle regole di struttura del diritto ad un giusto processo ex art. 111 Cost.. Più precisamente, il giudice costituzionale sostiene nella parte conclusiva delle motivazioni «che gli organi di autodichia sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti secondo moduli procedimentali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti. *Non a caso, questa Corte ha già riconosciuto che il carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività degli organi di autodichia, posti in posizione d'indipendenza, li rende giudici ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio* (sentenza n. 213 del 2017)»²⁹.

5. Una brevissima digressione sulla distonia tra autodichia e Costituzione

²⁸ In particolare, la Corte precisa che «le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché “interni” ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 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». Su tale profilo, si sofferma in modo puntuale L. CASTELLI, op. cit., *passim*.

²⁹ Corsivi aggiunti.

Con la pronuncia in esame, la Corte ha disatteso i rilievi critici che, da tempo, la dottrina ha mosso in ordine alla compatibilità dei sistemi di giustizia domestica con i principi costituzionali in materia di tutela giurisdizionale³⁰.

La Costituzione, infatti, in conformità a quanto previsto in sede sovranazionale³¹ considera come valori essenziali per l'esercizio della funzione giurisdizionale e per l'esistenza stessa di un giudice la sua imparzialità e indipendenza, elementi irrinunciabili del principio del giusto processo (art. 111, co. 2, Cost.)³². Il giudice costituzionale, dal canto suo, ha sottolineato con costanza che «il principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale con riferimento a qualunque tipo di processo in relazione specifica al quale, peraltro, può e deve trovare attuazione»³³, fino ad elevarlo al rango di principio supremo dell'ordinamento, che può perfino fungere da “controlimita” all'ingresso della normativa sovranazionale³⁴.

A definire il contenuto assiologico del principio di imparzialità del giudice contribuisce, del resto, in modo rilevante la giurisprudenza elaborata dalla Corte di Strasburgo nell'interpretazione dell'art. 6 CEDU, che, per un verso, ha rappresentato il modello per la riscrittura dell'art. 111 Cost. e, per altro verso, funge oggi da parametro interposto per la valutazione della conformità costituzionale delle leggi, in relazione all'art. 117, co. I, Cost..

³⁰ Sui principi costituzionali in materia di giurisdizione, valga per tutti il riferimento alle lucide riflessioni di G. SILVESTRI, *Giustizia e giudici nel sistema costituzionale*, Torino, 1997, *passim*.

³¹ Basti pensare all'art. 10 della *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo* proclamata dalle Nazioni Unite nel 1948 ed all'art. 14 del *Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici* del 1966, in cui si riconosce a ciascun individuo il diritto «ad una equa e pubblica udienza», in condizioni di eguaglianza, davanti un tribunale indipendente ed imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri.

Il principio del *due process* è, inoltre, sancito dall'art. 6 della *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950, che individua il diritto ad un equo processo, statuendone i caratteri strutturali nella pubblicità e nell'equità dell'udienza, nell'imparzialità e nell'indipendenza di un giudice costituito per legge e nella durata ragionevole.

In ambito comunitario, l'art. 47, co. 2, della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* – che, ai sensi dell'art. 6 del TFUE, ha acquisito la medesima efficacia giuridica dei Trattati istitutivi – statuisce che «ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge».

³² Nella sterminata letteratura sull'argomento, cfr., *ex plurimis*, E. AMODIO, *Giusto processo, procès équitable e fair trial: la riscoperta del giusnaturalismo processuale in Europa*, in Id., *Processo penale, diritto europeo e common law. Dal rito inquisitorio al giusto processo*, Milano 2003, 131 ss.; M. CECCHETTI, *Giusto processo (Diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir., Appendice, V*, Milano, 2001, 595 ss.; L. P. COMOGLIO, *Le garanzie fondamentali del “giusto processo”*, in *Jus*, 2000, 335 ss.; G. FERRARA, *Garanzie processuali dei diritti costituzionali e “giusto processo”*, in *Rass. Parl.*, 1999, 539 ss.; N. TROCKER, *Il valore costituzionale del “giusto processo”*, in *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il giusto processo civile. Atti del Convegno dell'Elba, 9–10 giugno 2000*, a cura di M.G. Civinini E C.M. Verardi, Milano 2001, 36 ss; Id., *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il “giusto processo” in materia civile: profili generali*, cit., 381 ss.

Sulle ascendenze “culturali” del “giusto processo”, cfr. L. BUFFONI, *Processo e pluralismo nell'ordinamento costituzionale italiano. Apologia e limiti dell'universalismo procedurale*, Napoli, 2012 *passim* e G. SORRENTI, *Giustizia e processo nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2013, *passim*.

³³ C. cost., sent. 27 ottobre 1997, n. 326.

³⁴ Vedi, da ultimo, C. cost., sent. 22 ottobre 2014, n. 238, citata, come sopra rilevato, nella sentenza in esame. Tra i numerosi commenti a tale pronuncia, cfr., per tutti, A. RUGGERI, *La Corte aziona l'arma dei “controlimiti” e, facendo un uso alquanto singolare delle categorie processuali, sbarra le porte all'ingresso in ambito interno di norma internazionale consuetudinaria (a margine di Corte cost.n. 238 del 2014)*, in, *Consultaonline*, 2014.

Fin dalla sentenza *Piersack c. Belgio*³⁵, la Corte EDU ha invero sottolineato che «è necessario distinguere tra una valutazione a carattere soggettivo (*subjective test*), in ragione della quale si deve indagare il coinvolgimento personale (*personal conviction*) di un certo componente in un determinato caso, e una valutazione a carattere oggettivo (*objective test*), volta a verificare se tale componente fornisca rassicurazioni sufficienti per escludere ogni legittimo sospetto in tal senso». Se l'imparzialità in senso soggettivo deve essere presunta fino a prova contraria³⁶, per la valutazione dell'aspetto oggettivo possono assumere rilevanza anche le apparenze (*appearances*). Pertanto, al fine di escludere la violazione del principio dell'imparzialità del giudice, non solo questo deve essere indipendente e imparziale ma deve anche - secondo il noto adagio *justice must not only be done; it must also be seen to be done* - apparire tale a chi davanti ad esso viene presentato, sempre che tale dubbio non sia frutto di una impressione soggettiva³⁷ ma si fondi su elementi obiettivi da valutare in concreto³⁸.

Il riferimento alla dimensione soggettiva ed oggettiva dell'imparzialità, nei termini precisati dalla Corte EDU, è stato, altresì, utilizzato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea nella propria giurisprudenza. Invero, ancor prima dell'inserimento della *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea* tra le fonti del diritto comunitario immediatamente precettive, il diritto ad un equo processo, siccome previsto dall'art. 6 CEDU ed interpretato dalla Corte di Strasburgo, è stato da sempre considerato dal giudice di Lussemburgo un diritto fondamentale riconosciuto e garantito dall'Unione europea quale principio generale ai sensi dell'originaria formulazione dell'art. 6, n. 2, TUE³⁹.

Nella specie, è stato precisato che le garanzie d'accesso ad un tribunale indipendente e imparziale e, in particolare, quelle tra esse che ne stabiliscono la nozione e la composizione rappresentano la pietra angolare del diritto all'equo processo. Quest'ultimo implica che «ogni

³⁵ Corte Edu, sent. 1.10.1982, *Piersack c. Belgio*, cui *adde*, per specificazioni, sent. 24.02.1993, *Fey c. Austria*.

³⁶ Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo lo scrutinio sulla violazione dell'imparzialità soggettiva del giudice è stato, in realtà, molto raro. In questi casi, infatti, la Corte è chiamata a valutare eventuali atteggiamenti personali del giudice, tali da far seriamente dubitare della di lui imparzialità. Si pensi, ad esempio, ad un'anticipazione del giudizio o ad ostilità manifeste tra il giudice e le parti. Cfr., in proposito, Corte Edu, sent. 16.09.1999, *Buscemi c. Italia*. Interessanti spunti di riflessione anche in Corte Edu, sent. 27.05.2014, *Baka c. Ungheria*.

³⁷ Talvolta, però, la Corte Edu ha utilizzato il punto di vista delle parti come parametro di valutazione della sussistenza, o meno, dell'apparenza di oggettiva imparzialità. Cfr., ad esempio, Corte Edu, sent. 26 ottobre 1984, *De Cubber c. Belgio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1985, 942 ss., con nota di F. RUGGIERI.

³⁸ Cfr., nella copiosa giurisprudenza, Corte Edu, sentt. 26.02.1993, *Padovani c. Italia*; 7.8.1996, *Ferrantelli e Santangelo c. Italia*; 25.02.1997, *Findlay c. Royaume-Uni*; 16.12.2003, *C. e altro c. Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.*; 15.12.2005, *Kyprianou c. Cipro*; 10.06.2008, *Scoppola c. Italia*; 28.04.2009, *Savino e altri c. Italia*. Per puntuali riferimenti giurisprudenziali e bibliografici sulle pronunce della Corte Edu relative all'art. 6 Cedu, si vedano M. CHIAVARIO, *Art. 6*, in S. BARTOLE – B. CONFORTI – G. RAIMONDI (a cura di), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova 2001, 154 ss.; R. CHENAL – F. GAMBINI – A. TAMIETTI, *Art. 6*, in S. BARTOLE – P. DE SENA – V. ZAGREBELSKY (a cura di), *Commentario breve alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Padova 2012, 173 ss..

³⁹ Cfr., per tutte, Corte di giustizia, sentenza 26 giugno 2007, causa C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e a..*

giurisdizione ha l'obbligo di verificare se la sua composizione sia tale da consentirle di costituire effettivamente detto tribunale indipendente e imparziale, laddove sorga al riguardo una contestazione che non appaia a prima vista manifestamente priva di serietà. Tale verifica è necessaria *nell'interesse della fiducia che in una società democratica il giudice deve ispirare al singolo parte in giudizio*. In tal senso, detto controllo costituisce una formalità di importanza sostanziale il cui rispetto è rilevante sul piano *dell'ordine pubblico*»⁴⁰.

Nonostante le rassicuranti notazioni inserite nella motivazione della sentenza n. 262 del 2017, circa le garanzie poste dalle norme regolamentari di Camere e Presidenza della Repubblica a presidio dell'imparzialità del giudicante, non sembra con tutta franchezza che di tali caratteri partecipino i giudici domestici, soprattutto con riguardo alla citata dimensione oggettiva del principio in parola. È stato efficacemente sottolineato, del resto, l'ossimoro insito nella stessa etimologia del termine autodichia: in quanto domestico, l'organo decidente non può per definizione essere giudice e la sua attività non può configurarsi in termini di giurisdizione⁴¹.

6. Fanno i giudici, ma non sono giudici. O forse sì: spunti di riflessione sul rapporto con la sentenza n. 213 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha apoditticamente qualificato la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati come giudice *a quo*, "ai limitati fini" del promovimento della questione di legittimità costituzionale in via incidentale.

⁴⁰ Corte di giustizia, sent. 01.07.2008 C-341/06 P e C-342/06 P, ove si richiama in particolare Corte Edu, sentenza 23 aprile 1996, *Remli c. France*. Peraltro, il collegamento tra imparzialità ed ordine pubblico non appare affatto trascurabile, sol che si pensi che in ragione di tale carattere, il motivo di impugnazione fondato sull'accertamento dell'imparzialità non è soggetto, nel giudizio in Corte di giustizia, a preclusioni risultando di contro rilevabile d'ufficio in qualsiasi fase del procedimento. In questo senso, si richiamano nella pronuncia in parola, Corte di giustizia sentenza 2 aprile 1998, causa C-367/95 P, *Commissione/Sytraval e Brink's France*; sentenza 20 febbraio 1997, causa C-166/95 P, *Commissione/Daffix*.

⁴¹ In questi termini, cfr. C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia delle Camere*, in *Giur. cost.*, 2000, 3492 ss.. La letteratura in tema di autodichia è molto ampia e, per lo più, omogenea nel ritenere incostituzionale la giustizia domestica parlamentare. Cfr., a mero titolo esemplificativo, G.G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.; G.A. FERRO, *L'autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale*, in *Scritti dei dottorandi in onore di A. Pizzorusso*, Torino, 2005, 224 ss.; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teoria sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1986, 424 ss.; 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.; N. OCCHIOCUPO, *Il diritto ad un giudice "indipendente e imparziale" del personale degli organi costituzionali e della Corte dei conti*, in *Dir. e soc.*, 1979, 737 ss.; ID., voce *Autodichia*, in *Enc. giur.*, IV, Roma, 1988; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia della politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, 256 ss.; D. PICCIONE, *Dell'estensione parossistica dell'autodichia delle Camere: critica ad un regolamento di giurisdizione costituzionalmente...imprudente*, in *Giur. Cost.*, 2008, 2695 ss.; F.G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 3, 491 e ss.; F. SORRENTINO, *L'autodichia degli organi parlamentari*, in *Giur. mer.*, 2008, 544 ss. *Contra*, invece, A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, cit., 1831 ss..

Neppure in questa occasione la Corte è riuscita ad affrancarsi dal passato e da tratte ricostruzioni del principio di autonomia degli organi costituzionali. Anche l'annotata sentenza, infatti, consacra una zona di illegalità costituzionale, pur con qualche attenuazione.

Le "mitigazioni" apportate dalla Consulta al feticcio dell'autodichia non aiutano, tuttavia, a superare le riserve già ampiamente mostrate a commento della sentenza n. 120 del 2014⁴².

Riserve che, al contrario, risultano rinforzate.

Innanzitutto, «permane una notevole ambiguità quanto alla natura degli organi di autodichia: essi, infatti, devono qualificarsi come giudici ai sensi dell'art. 6 della CEDU, e altresì come giudici *a quibus* ai fini del promovimento di questioni di legittimità costituzionale, ma non sono da qualificarsi come giudici speciali ai sensi dell'art. 102, secondo comma, Cost., né come giudici ai fini della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge ex art. 111, settimo comma, Cost.»⁴³.

Il punto meriterebbe ben altro approfondimento, anche per le numerose implicazioni di ordine teorico in esso contenute⁴⁴. In questa sede, è sufficiente svolgere qualche rapida osservazione sulla qualificazione degli organi di autodichia (nella specie, alla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati) come giudici *a quibus*, ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, siccome ritenuto dalla Corte nella sentenza n. 213 del 2017.

Ebbene, in tale ultima pronuncia, la legittimazione della Commissione giurisdizionale a sollevare questione di legittimità costituzionale è stata ricondotta assertivamente al suo essere «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 pensionati suoi ex dipendenti) per l'obiettiva applicazione della legge».

Se è certamente apprezzabile l'apertura del giudizio costituzionale in via incidentale a questioni di legittimità su norme che, altrimenti, rischierebbero di essere sottratte allo scrutinio della Corte, in ragione della peculiarità della materia del contendere e del "giudice" chiamato a darne applicazione, desta qualche perplessità l'estensione pressoché "meccanica" dell'ormai acquisita nozione di *giudice a quo* agli organi della giurisdizione domestica (nella specie, delle Camere).

Non si ignora che già in altre occasioni la Corte ha riconosciuto natura giurisdizionale a determinati organi "ai limitati fini" della prospettazione della questione di legittimità costituzionale in via incidentale, senza spingersi oltre nella individuazione della sussistenza, o meno, dei caratteri

⁴² In G.A. FERRO, *Autodichia delle Camere*, it., passim.

⁴³ N. LUPO, op. cit., 4.

⁴⁴ Sul punto, cfr. le lucide osservazioni di L. CASTELLI, op. cit., *passim* ma in particolare 6 ss..

propri della giurisdizione⁴⁵. Epperò, nella sentenza n. 213 del 2017, «la legittimazione “ai limitati fini”, nella sua essenza concreta, avrebbe proprio lo scopo di superare le “strettezze” della natura giurisdizionale dell’organo al fine di sollevare questioni di legittimità costituzionale, quasi escludendo tale natura e prendendo a fondamento la posizione *super partes* e di soggezione dell’organo alla legge. Ciò vale a dire che il profilo concernente la natura di giurisdizione speciale dell’autodichia e la legittimazione degli organi di giustizia domestica a sollevare questioni di legittimità costituzionale non procedono in parallelo, ma seguono due percorsi distinti, come la più recente sentenza 13 dicembre 2017, n. 262 sembra dimostrare»⁴⁶.

Quel che più rileva è, comunque, l’assenza di qualsivoglia approfondimento sul punto da parte del giudice costituzionale, che ha in definitiva dato per presupposto quel che presupposto non è affatto.

Sotto questo profilo, il richiamo alle sentenze n. 376 del 2001 e n. 226 del 1976, a sostegno della qualificazione degli organi di autodichia quali giudici “ai limitati fini” del promovimento della questione di legittimità costituzionale in via incidentale, non può ritenersi conferente. Per un verso, infatti, le due pronunce hanno riguardato organi atipici diversi da quelli di autodichia: nell’un caso gli arbitri rituali; nell’altro, la sezione di controllo della Corte dei conti, per i quali in linea teorica non sembrano porsi gli stessi problemi circa l’assenza di imparzialità del “giudicante”, che invece investono (tanto in teoria, quanto in pratica) gli organi della giustizia domestica. Per altro verso, proprio nelle pronunce citate *ad adiuvandum* la Corte ha chiarito le ragioni della qualificazione di tali organi siccome giudici *a quibus* (sia pure “ai limitati fini”); di contro, nella sentenza n. 213 del 2017 i toni utilizzati sono manifestamente apodittici.

Dalla lettura congiunta delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 emerge, dunque, un quadro profondamente asimmetrico, nel quale la Corte mostra di plasmare categorie fondamentali – quale quella di giurisdizione e giudice – *ratione decisionis* più che *ratione Constitutionis*, sacrificando sull’altare della contingenza del caso da decidere (e della tipologia di giudizio da definire) valori apicali, che andrebbero al contrario rigidamente applicati e non parcellizzati. Ed infatti, come persuasivamente osservato, «la lettura congiunta delle due sentenze sopra citate, seppur nel segno della continuità rispetto alla precedente giurisprudenza sulla legittimazione “ai limitati fini”, attribuisce e nega la qualifica di “giudice” a seconda del profilo analizzato: gli organi di autodichia sono “giudici” quando devono sollevare questioni di legittimità costituzionale (ma solo su atti

⁴⁵ Per più diffusi ragguagli cfr., almeno, E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2013, 89 s.; e A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2014, 203 s., cui *adde* la ricostruzione di L. CASTELLI, op. cit., 3 ss.

⁴⁶ A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sentenza n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta on line, Rivista, Studi*, fasc. 1, 2018, 31.

normativi meramente recettivi) e per la tutela che offrono ai singoli, ma non sono giudici al fine di sottoporre le loro decisioni al controllo della Corte di cassazione, né sarebbero giudici speciali per non incorrere nella violazione dell'art. 102 Cost.»⁴⁷.

A ciò può aggiungersi un'altra notazione. Nella sentenza n. 262 la Corte “salva” l'autodichia degli organi costituzionali in materia di controversie di lavoro con i dipendenti e al contempo ritiene, in linea di principio, non funzionale all'autonomia dell'organo la giurisdizione domestica su altri rapporti giuridici con terzi e, in particolare, su appalti e forniture. Nella sentenza n. 213, invece, qualifica giudice *a quo* la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, che è appunto organo di autodichia in materia di controversie di lavoro. Mal si comprende, tuttavia, in che modo la Corte potrebbe risolvere, ad esempio, il problema di un'eventuale questione di legittimità sollevata, in via incidentale, dal Consiglio di giurisdizione della Camera dei deputati, competente come noto a dirimere le controversie con i terzi in materia di appalti e forniture, laddove nella sentenza n. 262 ne è stata in qualche modo posta in dubbio la connessione funzionale con il principio di autonomia dell'organo costituzionale cui appartiene il giudice domestico. Fino a quando gli organi costituzionali non provvederanno ad adeguare i propri regolamenti alle indicazioni provenienti dalla Corte, i giudici domestici in materia di rapporti con i terzi diversi dai dipendenti continueranno ad esercitare le proprie funzioni: potrebbero anch'essi, infatti, sollevare questioni di legittimità in via incidentale, quali *organi di autodichia*, chiamati a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie per l'obiettivo applicazione della legge, anche in presenza di una sentenza con cui la Corte costituzionale ha messo in dubbio la loro stessa legittimazione nel sistema?

7. Il virtuosismo manicheo dell'autodichia: a mo' di conclusione

La sentenza n. 262 del 2017 è, altresì, insoddisfacente sotto un ulteriore profilo.

Come già evidenziato, infatti, la Corte destruttura l'autodichia, distinguendone due forme: l'una, relativa alle controversie lavorative tra organo costituzionale e propri dipendenti, sarebbe funzionalmente collegata all'autonomia dell'organo stesso e, quindi, considerata conforme a

⁴⁷ A LO CALZO, op. ult. cit., 33, il quale mette correttamente in evidenza la distanza di passo tra la qualificazione come giudici *a quibus* degli organi di autodichia e quella degli arbitri rituali: «In quest'ultimo caso, infatti, la natura “giurisdizionale oggettiva” assume pieno valore nella misura in cui la devoluzione della controversia ad arbitri non preclude un effettivo controllo giudiziale in sede di impugnazione del lodo, accesso alla giurisdizione che sarebbe, invece, del tutto precluso nell'ipotesi dell'autodichia la quale, ove fosse “giurisdizione in senso oggettivo”, lo sarebbe in modo imperfetto».

Costituzione; l'altra, invece, concernente i rapporti giuridici con altri soggetti terzi, non troverebbe il proprio fondamento nel principio di autonomia. Ne discende, secondo la Consulta, che «*in via di principio*» non è consentito agli organi costituzionali «ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive». Salvo poi aggiungere che la giustizia domestica «*non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, in quanto (e solo in quanto) riguardi i rapporti di lavoro dei dipendenti*».

Sembrerebbe, dunque, che la Corte abbia salvato l'autodichia solo a metà.

Le cose, tuttavia, non stanno proprio così. Ed infatti, l'inciso “*in via di principio*” potrebbe offrire agli organi costituzionali titolari del potere autodichistico (ivi compresa, dunque, la Corte costituzionale⁴⁸), in virtù dell'autonomia ad essi riconosciuta, l'*assist* per confermare anche con riguardo ai rapporti con altri soggetti terzi, diversi dai dipendenti, la propria potestà normativa sia per disciplinare i rapporti giuridici con tali soggetti, sia per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie, laddove ritengano di non attenersi alle indicazioni della Corte. Al contempo, quest'ultima, facendo leva sul predetto inciso e passando, per così dire, dalla *via di principio* all'esame concreto delle manifestazioni di autodichia, potrebbe confermare anche per i rapporti con altri soggetti terzi la riconduzione della giustizia domestica all'autonomia dell'organo costituzionale.

A tutto concedere, inoltre, le conclusioni della Corte non sono affatto persuasive, laddove blindano l'autodichia degli organi costituzionali proprio in materia di rapporti lavorativi, su cui insistono più forti ragioni per una loro naturale riconduzione alla giurisdizione di un “vero” giudice e alla definizione mediante un “vero” giudizio.

Con riguardo tanto alle Camere, che alla Presidenza della Repubblica, la Corte ha precisato che le rispettive fonti di autonomia hanno adottato, in riferimento ai componenti degli organi di autodichia, idonee garanzie di indipendenza ed imparzialità: i regolamenti delle prime, infatti, hanno da un lato stabilito un regime di incompatibilità, volto ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (Consiglio di Presidenza del Senato e Ufficio di Presidenza della Camera) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado; dall'altro, invece, pur prevedendo che i componenti di tali ultimi organi siano scelti in larga parte fra i parlamentari, «richiedono che

⁴⁸ Giova ricordare, infatti, che l'art. 14, co. 3, l. 11 marzo 1953, n. 62, attribuisce alla Corte costituzionale la competenza a giudicare in via esclusiva sui ricorsi dei propri dipendenti. L'art. 30 del *Regolamento generale* della Corte ha rinviato a un apposito regolamento interno la disciplina dei giudizi sui ricorsi dei dipendenti. Tale disposizione è stata attuata con Regolamento 8 aprile 1960, successivamente sostituito dal Regolamento 16 dicembre 1999 ss.mm., denominato *Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale*, da ultimo modificato con deliberazione del 24 gennaio 2018.

costoro possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973)». Il Presidente della Repubblica, per parte sua, «ha istituito organi di primo e secondo grado, composti solo da magistrati, nominati con suo decreto, su proposta del Segretario generale, previa designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari».

Sotto questo profilo, le motivazioni della pronuncia in esame si allineano alla lettura che, in tema di indipendenza degli organi di autodichia della Camera dei deputati, era stata avanzata dalla sentenza della Corte Edu nel caso *Savino vs. Italia*⁴⁹ del 28 aprile 2009. In tale arresto, i giudici di Strasburgo, infatti, non avevano posto in discussione l'istituto dell'autodichia in sé, quanto piuttosto le modalità di composizione degli organi di giustizia domestica della Camera (nella specie, della Sezione giurisdizionale), per difetto del requisito di imparzialità oggettiva⁵⁰.

Giova rilevare, peraltro, che al fine di prevenire eventuali obiezioni⁵¹ circa il mancato allineamento del proprio sistema di giustizia domestica tanto alle indicazioni tratte dalla sentenza *Savino*, quanto alla valutazione dell'idoneità degli organi di autodichia delle Camere e della Presidenza della Repubblica a soddisfare i requisiti di indipendenza e imparzialità riconosciuti strutturalmente al giudice, la Corte ha proceduto, con deliberazione del 18 gennaio 2018, alla modifica del suo *Regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale*⁵².

In particolare, riformando radicalmente la precedente struttura dell'organo di autodichia in materia di impiego del personale e assumendo come parametro il corrispondente Regolamento della Presidenza della Repubblica, i novellati artt. 3 e 4 stabiliscono che, tanto il Collegio giudicante di primo grado, quanto quello di appello siano composti il primo da un magistrato amministrativo, da un magistrato ordinario e da un magistrato contabile; il secondo un Presidente di sezione del Consiglio di Stato, da uno della Corte di cassazione e da uno della Corte dei conti. Deve trattarsi di magistrati in quiescenza da non più di cinque anni, che abbiano maturato un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni, indicati rispettivamente dal Presidente del Consiglio di Stato, della

⁴⁹ Punto 7.4 Cons. dir.. Sulla sentenza *Savino*, cfr., almeno, C. FASONE, *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2, 2009; N. LUPO, *Sull'autodichia parlamentare: una sentenza di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, ma facilmente (e tempestivamente) rimediabile con apposite modifiche ai regolamenti parlamentari*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2009; 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 *Dir. Un. Eur.*, 2010, 397 ss.; F.G. SCOCA, *Autodichia e stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.

⁵⁰ La Camera dei deputati a seguito della sentenza della Corte di Strasburgo ha modificato l'art. 12, co. 6, Reg. Cam.. Con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza nn. 77 e 78 del 6 ottobre 2009, pubblicate sulla G.U. n. 243 del 19 ottobre 2009, sono state introdotte modifiche ai regolamenti per la tutela giurisdizionale dei dipendenti e dei terzi non dipendenti.

⁵¹ Obiezioni mosse già in dottrina da R. IBRIDO, *Intorno all'"equo processo costituzionale": il problema della operatività dell'art. 6 CEDU nei giudizi dinanzi ai Tribunali costituzionali*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 22 ss..

⁵² In G.U., Serie generale, 7 febbraio 2018, n. 31.

Corte di cassazione e della Corte dei conti. I componenti del Collegio sono nominati con decreto del Presidente della Corte costituzionale previa deliberazione della Corte in sede non giurisdizionale. La presidenza del Collegio è assegnata al magistrato più anziano.

Epperò, l'occhio strizzato sul punto ai giudici di Strasburgo, non rappresenta un atto di deferenza, ma il risultato, per dir così, di un "compromesso". Ed infatti, giova ricordare che l'analisi condotta dalla Corte EDU nella pronuncia del 2009 risultava eccessivamente appiattita sulle posizioni fino ad allora espresse dal giudice costituzionale italiano, tanto sul versante della collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti, quanto sulle ragioni storico-sistematiche dell'autodichia parlamentare: a ben vedere, il ragionamento della Corte di Strasburgo era modellato in gran parte sulle motivazioni della sentenza n. 154 del 1985, soprattutto con riguardo alla peculiare posizione riservata dalla Costituzione italiana al Parlamento, quale istituzione caratterizzante l'ordinamento e come tale dotata di un'"indipendenza guarentigiata" nei confronti degli altri poteri, in particolare di quello giurisdizionale, indipendenza dalla quale la Corte costituzionale ha fatto discendere il "mito" dell'intangibilità dei regolamenti e, conseguentemente, dell'istituto dell'autodichia.

Come già osservato, si tratta di argomentazioni piuttosto deboli per superare l'obiezione di fondo mossa all'istituto dell'autodichia considerato nella sua unitarietà: il diritto alla tutela giurisdizionale implica, infatti, un esercizio dinnanzi ad un giudice (che sia ed appaia) terzo ed imparziale, requisito questo che difetta in modo evidente nel sistema di autodichia che in quanto "domestico", appunto, è *in sé* non terzo e non imparziale.

Ebbene, nella sentenza n. 262 del 2017 si fa leva su indiscusse (ed indiscutibili) competenze tecniche dei componenti dei collegi giudicanti o sulla loro appartenenza all'ordine giudiziario. Si trascura, tuttavia, che proprio con precipuo riguardo alle Camere i "giudici" domestici sono in larga parte parlamentari, la cui provenienza politica li rende, per definizione, inidonei all'esercizio di una funzione "giurisdizionale". Nel caso della Presidenza della Repubblica (ed oggi anche della Corte costituzionale), invece, il fatto che il collegio sia composto da soli magistrati va coniugato con il potere di nomina da parte del Presidente stesso, su proposta del Segretario generale: pur non ponendo in discussione le virtù morali tanto dell'uno, quanto dell'altro dei soggetti coinvolti nella scelta, *in via di principio* qualche dubbio sul rispetto dell'indipendenza dall'organo che è, al contempo, controparte datoriale del lavoratore può ragionevolmente essere avanzato.

Inoltre, non deve trascurarsi che la peculiarità delle situazioni giuridiche soggettive dedotte in giudizio in materia di rapporto di lavoro, sul versante della giurisdizione comune, ha imposto la creazione di una specifica figura di "giudice del lavoro" incardinato nell'ordinamento giudiziario e di un altrettanto specifico "rito del lavoro", in più parti derogatorio del processo comune; deroghe

che trovano la loro *ratio* nella garanzia costituzionale (ex artt. 1, 3 cpv., 4, 34, 35, 36 e 38 cost.) dei diritti (spesso) indisponibili fatti valere⁵³.

È pur vero che non può, ad oggi, discorrersi di un diritto (e di un processo) del lavoro comune, attesa l'esistenza di settori del pubblico impiego devoluti alla giurisdizione del giudice amministrativo (e sottoposti alla disciplina del codice del processo amministrativo), ma in tale ultima ipotesi – pur con le sue specificità – si è di fronte ad un giudice di cui si può predicare la “specificità”, ma della cui indipendenza ed imparzialità nessuno pare dubitare⁵⁴.

Peraltro, con precipuo riguardo ai dipendenti delle Camere, se si considera 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)», può ritenersi che il rapporto di lavoro di tale personale sia essenzialmente contrattualizzato. Ne consegue che l'asimmetria rispetto alle tutele, anche processuali, riservate agli appartenenti al pubblico impiego “privatizzato” non può essere stabilita in una norma regolamentare d'autonomia, sostanzialmente derogatoria delle disposizioni di legge, in cui sono tassativamente indicati i casi di rapporti di pubblico impiego non contrattualizzato⁵⁵.

Sotto questo profilo, risulta particolarmente opinabile l'esclusione del ricorso in Cassazione ex art. 111, co. 7, Cost., «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!». Procedendo lungo il solco segnato dal ragionamento della Corte costituzionale, dovrebbero trarsi conseguenze diverse. Invero, «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

⁵³ Nella giurisprudenza costituzionale, cfr., tra le tante, C. cost. sent. n. 171 del 1975. Sul punto, anche per una ricostruzione dell'evoluzione della tutela giurisdizionale dei lavoratori, basti il richiamo, a titolo esemplificativo, a M. SOCCI, *Il processo del lavoro. La disciplina del lavoro privato, pubblico e previdenziale*, Giuffrè, 2016; G. TARZIA - L. DITTRICH, *Manuale del processo del lavoro*, Giuffrè, 2015.

⁵⁴ Sembra, peraltro, fuorviante l'accostamento dei giudizi di autodichia al processo amministrativo, sebbene, ad esempio, tanto nel *Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati*, quanto nel Decreto del Presidente della Repubblica del 30 dicembre 2008, n.34/n (contenente la *Disciplina sul Collegio giudicante e sul Collegio d'appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*) se ne faccia espresso rinvio. Tale rinvio è, peraltro, subordinato ad una valutazione di compatibilità delle disposizioni del codice del processo amministrativo con il “giudizio” domestico.

⁵⁵ La citazione e il conseguente rilievo è di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolidata*, cit., 20 s.

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»⁵⁶.

Come è stato brillantemente osservato, in definitiva, «respingendo l'idea stessa dell'appartenenza dei giudici domestici al mondo della giurisdizione, negando l'egida della Cassazione, insomma mantenendo l'autodichia nella sua accezione più pura, la Corte ha deciso di togliere loro la sete col prosciutto»⁵⁷.

Risulta, del resto, alquanto paradossale che il giudice costituzionale, da un lato, riconduca l'indipendenza ed imparzialità dell'organo di autodichia della Presidenza della Repubblica (e, come si è visto, della Corte stessa) al dato – di per sé non risolutivo – della presenza di magistrati all'interno dei collegi giudicanti domestici; dall'altro, invece, per apodittiche ragioni di garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale, impedisca finanche la cognizione del giudice comune sugli atti emessi da organi di autodichia che, *in via di principio*, più che “domestici” potrebbero essere “addomesticati”. Se, infatti, la presenza di magistrati assicura l'indipendenza dell'organo di giustizia domestica, perché non consentire ai dipendenti ed ai terzi di sottoporre le proprie ragioni al giudizio di una magistratura che operi nella sua sede naturale?

Quanto precede rafforza, pertanto, le perplessità già rappresentate in un precedente scritto sul tema⁵⁸ circa la non idoneità del giudizio sui conflitti ad offrire piena tutela ai diritti fondamentali, palesemente compressi dall'autodichia degli organi costituzionali.

In altri e più precisi termini, la sentenza n. 262 del 2017 è l'immediato precipitato della forzata trasformazione di un'ordinanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale, in un ricorso per conflitto interorganico fondato sostanzialmente sulle medesime censure mosse in prima battuta dalla Cassazione sulle disposizioni regolamentari in materia di autodichia e successivamente adattate, alla luce della sentenza n. 120 del 2014, alla struttura tipica del giudizio sui conflitti.

Epperò, occorre tener presente che pur a fronte dell'unicità del giudice costituzionale, diverse sono le finalità dei giudizi di legittimità in via incidentale e di quelli sui conflitti, diversi in parte gli effetti delle pronunce in essi resi. Diversi, in altri termini, i rispettivi processi⁵⁹.

⁵⁶ Così, R. DICKMANN, *op. ult. cit.* 18.

⁵⁷ G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, cit., 4.

⁵⁸ Sia consentito il rinvio a G.A. FERRO, *Autodichia*, *op. cit.*, 17 ss.

⁵⁹ Per una diversa lettura, cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, 115 il quale evidenzia che il giudizio sui conflitti «costituisce uno strumento di garanzia. Come tale esso condivide la funzione dei giudizi sulle leggi, pur coprendo un piano diverso». Secondo l'A., inoltre, tali giudizi possiedono carattere “residuale” potendo essere esperiti per colmare alcune zone d'ombra del controllo di costituzionalità (in part., 129 ss.). Cfr. altresì, sulle finalità dei giudizi sui conflitti, E. MALFATTI – S. PANIZZA – R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 255 s..

Sugli aspetti processuali dei conflitti di attribuzioni in materia di autodichia a seguito della sentenza n. 120 del 2014, cfr., in un'ottica diversa rispetto a quella qui seguita, cfr. R. LUGARÀ, *op. cit.*, 5 ss..

Sia sufficiente qui osservare, in termini esemplificativi, che nel giudizio di legittimità, accanto alla dimensione oggettiva, è presente anche una dimensione soggettiva di tutela dei diritti fondamentali⁶⁰. Il giudizio sulle leggi in via incidentale, infatti, costituisce il punto di intersezione tra due dimensioni fortemente irrelate: da un lato, esso si pone come baluardo della tutela dell'interesse generale alla coerenza dell'ordinamento, dominato da una Costituzione rigida; dall'altro, invece, vi fanno il loro ingresso le posizioni giuridiche soggettive, «allo scopo precipuo di offrire alla Corte una prospettiva di sindacato qualitativamente più estesa»⁶¹. In altri termini, «la protezione dell'interesse oggettivo alla conformità delle leggi alla Costituzione si riverbera nella protezione dell'interesse delle parti nel giudizio»⁶².

Nei giudizi sui conflitti interorganici, invece, l'ottica è capovolta. Si tratta, infatti, di giudizi (di parti) teoricamente promossi per la difesa dell'interesse pubblico soggettivo all'integrità di una sfera di attribuzioni costituzionali e nei quali l'interesse oggettivo all'eliminazione degli atti incostituzionali è destinato a rimanere sullo sfondo: «la protezione dell'interesse soggettivo delle parti si riverbera nella protezione dell'interesse oggettivo al rispetto della mappa dei poteri stabilita dalla Costituzione»⁶³.

Come è stato efficacemente messo in rilievo, sebbene «la circostanza per cui la competenza a dirimere controversie tra poteri abbia finito con l'assumere carattere “residuale” può anche, per più aspetti, essere vista con favore», spesso, tuttavia, «il giusto fine di dare tutela a situazioni soggettive (che pressantemente e giustamente la reclamano) è perseguito col mezzo sbagliato, venendo a conti fatti a determinarsi una simultanea duplice torsione del disegno costituzionale: sul fronte dei giudizi sulle leggi (per l'acclarata carenza dei meccanismi idonei ad attivarli in relazione a talune specie di leggi o di circostanze) e su quello dei giudizi per conflitto (per l'inattuale, insopportabile sovraccarico degli stessi e la conseguente confusione tra le competenze della Corte ad esso connesso)»⁶⁴.

⁶⁰ È, come noto, l'opinione espressa da G. ZAGREBELSKY, *Diritto processuale costituzionale?*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 105 ss. secondo cui nel processo costituzionale sarebbero presenti non solo *leges* (il diritto dal punto di vista del politico) ma anche *iura* (i diritti dal punto di vista dei singoli). Vedasi altresì, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, V ed., 2014, 203 ss. e, se si vuole, G.A. FERRO, *Modelli processuali ed istruttoria nei giudizi di legittimità costituzionale*, cit., 300 ss..

⁶¹ Q. CAMERLENGO, *I poteri istruttori della Corte costituzionale e l'accesso degli elementi scientifici nel giudizio di costituzionalità*, in A. D'ALOIA (a cura di), *Biotecnologie e valori costituzionali. Il contributo della giustizia costituzionale*, Torino, 2005, 186.

⁶² G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 424.

⁶³ G. ZAGREBELSKY – V. MARCENÒ, *op. e loc. ult. cit.*

⁶⁴ A. RUGGERI, *Introduzione al Seminario*, in R. PINARDI (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, Torino, 2007, 4, che svolge il ragionamento con riferimento, a titolo paradigmatico, ai conflitti su atti legislativi. Nel medesimo senso e con riferimento alla sent. n. 120 del 2014, cfr. ID., *Novità*, cit., 3. Si veda, altresì, T.F. GIUPPONI, *op. cit.* 4.

Contra, sulla base di un'analisi del problema dal punto di vista processuale, cfr. R. LUGARÀ, *op. cit.*, 16.

Del resto, di tale distanza di passo si mostra consapevole la stessa Corte costituzionale nella sentenza in commento. Invero, la Consulta ha specificato di non essere chiamata nel giudizio per conflitto tra poteri dello Stato «a decidere singole questioni di legittimità costituzionale di atti normativi, sollevate in relazione a specifici parametri costituzionali, bensì ad assicurare l'ordine costituzionale delle competenze tra gli organi in conflitto. Le censure mosse dalla ricorrente in relazione alla violazione di diritti individuali, ovvero in ordine alla lesione di specifici parametri costituzionali, *devono essere valutate alla luce del tipo di giudizio instaurato innanzi a questa Corte, preordinato, appunto, a verificare se competa al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare norme che attribuiscano ad organi interni la cognizione delle controversie instaurate dai propri dipendenti, sottraendole alla giurisdizione e, dunque, ledendone la sfera di attribuzione*. Pertanto, pur lamentando la ricorrente, in entrambi i ricorsi, la lesione di plurimi parametri costituzionali e, anzitutto, dell'art. 24 Cost. – essenzialmente nella prospettiva della spettanza, ai ricorrenti nei giudizi *a quibus*, del diritto individuale di azione – ciò che conta, ai fini del presente giudizio per conflitto, è che la medesima ricorrente abbia avuto cura di motivare la ridondanza di tali asserite lesioni sulla propria sfera di attribuzioni costituzionali: ed è sull'allegata violazione di tale sfera che questa Corte è chiamata a pronunciarsi»⁶⁵.

Nei giudizi per conflitto interorganico, in altri termini, i diritti finiscono per essere calibrati sulle norme che disciplinano la dinamica relazionale tra poteri, fino ad esserne condizionati. Potrebbe dirsi che, mentre nei giudizi di legittimità (soprattutto in via incidentale) la focale di osservazione (e di tutela) dei diritti fondamentali è collocata *ex parte societatis*, nei giudizi sui conflitti, invece, è collocata *ex parte potestatis*.

Chiare indicazioni in questo senso potevano già trarsi dalla sentenza n. 120 del 2014: la Corte, in quell'occasione, ha specificato che le norme regolamentari e subregolamentari delle Camere possono essere sindacate e, se del caso, annullate solo nell'ipotesi in cui siano espressione di funzione non primaria del Parlamento; in particolare, in sede di conflitto su atti regolamentari in materia (o atti posti in essere dagli organi) di autodichia sui dipendenti ed i terzi sarà preliminarmente necessario valutare, caso per caso, la sussistenza o meno di questo particolare “nesso funzionale”⁶⁶. Se ne ha che, nelle ipotesi in cui l'atto camerale eventualmente lesivo dei diritti fondamentali sia considerato esercizio di una funzione primaria, esso risulterà insindacabile

⁶⁵ Punto 6 cons. dir. Corsivi aggiunti.

⁶⁶ Valutazione che, francamente, è diversa da quella che il giudice costituzionale è chiamato ad effettuare in materia di insindacabilità del parlamentare. Pertanto, il richiamo alla giurisprudenza costituzionale e convenzionale sul “nesso funzionale” ex art. 68 Cost., presente nella motivazione della sentenza n. 120 del 2014, rischia di risultare fuorviante o, comunque, sovrabbondante *ratione materiae* (secondo la lettura che ne dà A. RUGGERI, *Novità*, cit., 2).

ed i diritti fondamentali rimarranno sguarniti di tutela. Al contrario, laddove l'atto sia espressione di funzione non primaria potrà essere sindacato ed eventualmente annullato.

I diritti finiscono, così, per essere attratti nell'orbita dei poteri. Il metro della loro garanzia, l'ambito della loro tutela, dunque, in sede di giudizio sui conflitti sarà dato dalla maggiore o minore estensione che si intenderà riconoscere ai confini dell'indipendenza delle Camere, come dimostrano del resto gli esiti della sentenza n. 262 del 2017.

Anche in questa occasione, pertanto, la Corte è intervenuta in modo quasi chirurgico nei delicati rapporti tra poteri, non censurando l'istituto dell'autodichia *in sé*, ma rinvenendone l'intima ragione nel principio di autonomia degli organi costituzionali, laddove riguardante i rapporti con i dipendenti, e manifestando, ancora una volta, solo perplessità "in via di principio" sulla tenuta costituzionale della giurisdizione domestica sui rapporti con i terzi.

Se, però, si accede all'idea che il sistema di autodichia olisticamente inteso, caratterizzato da giudizi innestati davanti ad un giudice che è al contempo anche parte (a prescindere dalla composizione dell'organo giudicante), è *in sé* lesivo dei principi (costituzionali e sovranazionali) sul giusto processo⁶⁷, la ricostruzione offerta nella sentenza n. 262 del 2017 e gli effetti in concreto da essa derivanti risultano inappaganti.

Pur nelle differenze di struttura e, soprattutto, di fonte legittimante dei diversi tipi di autodichia, infatti, tutti i sistemi di giustizia domestica, ovunque e in qualunque forma previsti, collidono, soprattutto, con il diritto fondamentale di accesso alla giustizia ex art. 24 Cost., quale diritto ad un giudice (terzo ed imparziale) e ad un giudizio.

Seguendo il percorso argomentativo del giudice costituzionale dovrebbe, invece, ammettersi una sorta di virtuosismo manicheo della giustizia domestica: vi sarebbero manifestazioni di potere autodichistico censurabili in quanto lesive di diritti fondamentali e manifestazioni di quello stesso potere, che pur lesive dei medesimi diritti e principi inderogabili, andrebbero sottratte a qualsivoglia forma di sindacato esterno⁶⁸.

L'assolutizzazione del principio di autonomia finisce, così, per fagocitare la "grande regola dello Stato di diritto" dalla Corte stessa individuata nella garanzia di una piena ed effettiva tutela del diritto fondamentale davanti ad un giudice davvero terzo ed imparziale.

⁶⁷ Sui quali, nella vasta letteratura, sia consentito il rinvio a mero titolo esemplificativo a G.A. FERRO, *Modelli*, cit., in part. 30 ss. ma *passim*.

⁶⁸ Si pensi, ad esempio, alla c.d. verifica dei poteri prevista dall'art. 66 Cost., quale forma costituzionalizzata di autodichia del Parlamento sui titoli di ammissione dei propri componenti. Anche in tal caso è evidente la tensione con i principi del "giusto processo". Si tratta, pur sempre, di una giustizia che, appunto, in quanto "domestica" non può dirsi certo affidata ad un giudice indipendente e terzo. Cfr., sul punto, A. CARIOLA, *L'ammissione delle liste elettorali alla ricerca di un giudice: l'art. 66 Cost. alla prova del giusto processo. Nota a commento di Tar Catania, 22 aprile 2006, n. 629*, in www.giustizia-amministrativa.it, par. 5.

Una regola che in materia di autodichia è stata risvegliata con tenacia da Piazza Cavour, ma torna oggi a “dormire” nelle eleganti stanze dei palazzi parlamentari, del Quirinale e, *last but not least*, della Consulta.

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 23 MARZO 2018 – ANNO XVIII

AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME - Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562

Rivista Giuridica Telematica
AmbienteDiritto.it
Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

- Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
- Diritto urbanistico, dell'edilizia
- Diritto dell'energia
- Diritto dei contratti pubblici
- Pubblica amministrazione
- Processo penale, civile e amministrativo
- Diritto dell'Unione Europea
- Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati

- Codice dell'Archeologia
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia
- Codice dei Beni Culturali
- ANTONIO Codice degli Appalti

* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente

* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati

* Banche Dati

ISSN 1974-9562

9 771974 956204

2018

AmbienteDiritto Editore

www.ambientediritto.it

La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche. ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditemento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it