

I primi due tocchi di campana per l'autodichia*

Giacomo Canale**

(17 luglio 2015)

Sommario: 1. Un esempio alla rovescia di gattopardismo: la sentenza n. 120/2014 della Corte costituzionale 2. La prima breccia nel fortino dell'autodichia 3. Il fortino di nuovo sotto assedio 3.1 La seconda parte del giudizio sull'autodichia del Senato (e delle Camere, in generale) 3.2 La labile e recente autodichia della Presidenza della Repubblica 4. I primi (e forse ultimi) due tocchi delle campane

1. Come era facilmente prevedibile, la problematica dell'autodichia¹ è nuovamente all'esame della Corte costituzionale, la quale ha, infatti, ammesso i due conflitti di attribuzioni tra poteri dello Stato², che le Sezioni Unite della Corte di Cassazione avevano sollevato³, seguendo l'esplicito suggerimento della sentenza n. 120/2014⁴. D'altronde, la natura interlocutoria della citata sentenza era stata immediatamente evidenziata dalla più attenta dottrina⁵, che ne aveva colto la discontinuità sostanziale⁶, malgrado il formale ancoraggio

* Scritto sottoposto a referee.

1 Per un approfondimento sulla problematica dell'autodichia: Maria Luisa MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987; Nicola OCCHIOCUPO, *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica*, Istituto dell'Enciclopedia Italiana, Roma, Vol. IV, 1988; Pietro DI MUCCIO, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, CEDAM, Padova, 1990; Antonio D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Giuffrè, Milano, 2004; Pino PISICCHIO, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, Cacucci, 2010; 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*, Nota a sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo n. 14/2009, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2010, ripubblicato in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; Irene TESTA, Alessandro GERARDI, *Parlamento zona franca. Le Camere e lo scudo dell'autodichia*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2013. In genere sull'autonomia degli organi costituzionali, si segnala il primo convegno organizzato dalle associazioni delle carriere dirigenziali dei quattro organi costituzionali: Associazione dei Consiglieri della Corte costituzionale, Associazione dei Funzionari e dei Consiglieri del Senato della Repubblica, Conferenza dei Funzionari della Presidenza della Repubblica, Associazioni dei Consiglieri della Camera dei deputati. Massimiliano BONI (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Atti del Convegno svolto a Roma presso il Palazzo della Consulta il 19 maggio 2014, GER, Roma, 2015.

2 Ordinanze della Corte costituzionale n. 137 e 138 del 2015 (relatore Amato).

3 Si fa riferimento alle ordinanze nn. 26934/2014 e 740/2015 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione sulle quali si tornerà diffusamente *infra*.

al granitico (ma discusso⁷) orientamento della giurisprudenza costituzionale sull'insindacabilità dei regolamenti parlamentari⁸.

In particolare, la Corte costituzionale, nella menzionata pronuncia, ha dichiarato l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale⁹, in quanto i regolamenti parlamentari non rientrano espressamente tra le fonti-atto indicate nell'art. 134, primo alinea, Cost. – vale a dire tra le «leggi» e «gli atti aventi forza di legge» – che possono costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale¹⁰.

4 *“Il rispetto dei diritti fondamentali, tra i quali il diritto di accesso alla giustizia (art. 24 Cost.), così come l'attuazione di principi inderogabili (art. 108 Cost.), sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale. La sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato: «Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro» (sentenza n. 379 del 1996). In tale sede la Corte può ristabilire il confine – ove questo sia violato – tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto”.*

5 Renzo DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, n. 10/2014, pag. 1. Altra autorevole dottrina l'ha espressamente qualificata come una “pronunzia-ponte”: Antonio 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 on line*, 2014.

6 Infatti, *“la vera attualità della sentenza (...) deriva tuttavia da una vicenda di carattere ben più generale: la declinante legittimazione dell'autonomia parlamentare che si riscontra nella giurisprudenza della Corte, in opposizione alla esplicita volontà delle Camere di ribadire, e anzi di ampliare, quest'ultima”.* Michela MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, 2014. Si vedano anche i contributi pubblicati nel mese di maggio 2014 sul sito www.forumcostituzionale.it, Tommaso GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*; Leonardo BRUNOTTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*.

7 Infatti, è noto che questo orientamento della giurisprudenza costituzionale è stato severamente criticato da un'autorevole dottrina. Per tutti si vedano, Costantino MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano, 1964, pag. 115; Vezio CRISAFULLI, *Appunti di diritto costituzionale: la Corte Costituzionale*, Corso di lezioni tenute nell'Ateneo Romano nell'anno accademico 1966-67, pagg. 13, 74 e 75; Antonio RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano, 1977, pagg. 88 ss..

8 Si vedano in proposito la sentenza n. 154 del 1985 e le successive ordinanze n. 444 e n. 445 del 1993.

9 Sollevata dall'ordinanza di rimessione n. 10400/2013 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in riferimento agli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione, dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica nella parte in cui attribuisce al Senato il potere di giudicare – secondo un'antica tradizione interpretativa – 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, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono allo stato ed alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti.

La Corte costituzionale ha, però, precisato che i regolamenti parlamentari non sono, come si riteneva un tempo, fonti puramente interne, bensì 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 competenza¹¹.

Ma la Corte, per l'appunto, non si è fermata qui. E, dopo aver chiarito che, ai sensi degli artt. 64 e 72 Cost., «lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari» ha ad oggetto l'organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ha definito controversa la questione se l'autodichia possa valere anche per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi, soprattutto alla luce del fatto che:

- negli ordinamenti costituzionali a noi più vicini, come Francia, Germania, Regno Unito e Spagna, l'autodichia sui rapporti di lavoro con i dipendenti e sui rapporti con i terzi non è più prevista¹²;

- la stessa immunità parlamentare è stata riconosciuta soltanto quando sia dimostrato, secondo criteri rigorosi, il nesso funzionale fra l'opinione espressa e l'attività parlamentare, proprio per limitare l'impedimento all'accesso al giudice da parte di chi si ritenga danneggiato¹³.

Conseguentemente, l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio incidentale, a causa della loro mancata previsione nell'art. 134 Cost., non può determinare una zona franca dal giudizio della Corte, la quale, infatti, potrà - nella sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza

10 "Il principio che sorregge il *decisum* ripete, dunque, sia pure in forma più sintetica, quello che ha guidato ad identica conclusione nella sentenza n. 154 del 1985, il *leading case* in tema di autodichia, già confermato dalle ordinanze nn. 444 e 445 del 1993". Paolo PASSAGLIA, *Autodichia ed insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, pag. 2111.

11 A ben vedere, già la circostanza che il Collegio non ha pronunciato un'ordinanza di manifesta inammissibilità, come aveva fatto con le due ordinanze menzionate nella precedente nota n. 3, e invece ha adottato una sentenza di inammissibilità costituisce un chiaro indice di un ripensamento critico del precedente orientamento, di cui il superamento della antica concezione di *interna corporis acta* dei regolamenti parlamentari rappresenta la premessa fondamentale. In tal senso, si veda anche Renato IBRIDO, "In direzione ostinata e contraria". *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 2014, pag. 5.

12 Si evidenzia che l'osservazione comparata non è solo il frutto della dottrina dell'illustre redattore (Amato), ma sintetizza i risultati di un quaderno predisposto all'uopo dalla sezione di diritto comparato del Servizio Studi della Corte costituzionale (P. PASSAGLIA (a cura di), *Brevi note in tema di autodichia delle Camere in alcuni ordinamenti stranieri*, marzo 2014, in www.cortecostituzionale.it), secondo l'attuale tendenza ad aprirsi alle altre esperienze costituzionali.

13 Si vedano le sentenze nn. 313 del 2013, 98 e 137 del 2001, 11 e 10 del 2000.

riservati, cioè quella del conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato - verificare se la previsione dell'autodichía sui rapporti di lavoro con i dipendenti (e sui rapporti con i terzi) menomi le attribuzioni dell'autorità giudiziaria¹⁴.

In definitiva, la sentenza n. 120/2014 sembra costituire un emblematico esempio di gattopardismo all'incontrario, dove nulla cambia nella forma (inammissibilità per insindacabilità dei regolamenti parlamentari), affinché tutto possa radicalmente cambiare (superamento dell'autodichía).

2. Ma la Corte, nello stesso periodo di tempo, aveva aperto un'altra, e forse più, significativa breccia nel fortino dell'autodichía, passata per lo più inosservata in dottrina¹⁵. Ci si riferisce ad un bando di una gara comunitaria pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 5 aprile 2014 e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 40 del 07/04/2014 (quindi appena un mese prima del deposito della citata decisione, ma due settimane dopo l'udienza pubblica del 25 marzo), concernente una procedura negoziata per l'affidamento del servizio di assistenza sanitaria integrativa, nella quale, forse per la prima volta nella storia repubblicana¹⁶, un organo costituzionale riconosce espressamente la giurisdizione del giudice amministrativo in una procedura ad evidenza pubblica o, se si preferisce, disconosce la sua giurisdizione domestica¹⁷.

14 Peraltro, l'ipotesi di un conflitto di attribuzione potrebbe riguardare molte ipotesi, come un'attenta dottrina ha evidenziato. Si veda al riguardo Giampiero BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in www.forumcostituzionale.it, 2014.

15 Come già evidenziato in occasione della comunicazione al convegno sull'autonomia degli organi costituzionali sopra citato. Si veda, Giacomo CANALE, *Una breccia nel fortino dell'autodichia*, in M. BONI (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, cit., pag. 174.

16 In verità, già il bando della Presidenza della Repubblica del 21 dicembre 2012, relativo all'affidamento del servizio di cassa, faceva riferimento al foro di Roma, ma la genericità dell'articolo non ha impedito alla Presidenza di sollevare l'eccezione di giurisdizione. Peraltro, in questo giudizio, la Presidenza della Repubblica è risultata soccombente sul punto specifico, in quanto la disciplina regolamentare della Presidenza non prevede l'autodichía per le controversie relative alle procedure a evidenza pubblica (Tar Lazio, 1^a sez., sent. n. 6724/2013). In ogni caso, per quanto a noi interessa, il bando della Corte costituzionale è diverso perché indica espressamente la giurisdizione del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, senza quindi fare ricorso a formule generiche di stile, come nel caso precedente.

17 Tra l'altro, tenuto conto della quasi contestualità con la decisione giurisprudenziale, è prevedibile che tale scelta sia stata debitamente ponderata da parte dell'Ufficio di Presidenza della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 18 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità della Corte costituzionale (Competenze per l'assunzione degli impegni), secondo cui *"Gli impegni di spesa per importi superiori ad euro settantacinquemila (...) sono autorizzati dall'Ufficio di Presidenza"*.

Può, quindi, assumersi come un indice paradigmatico del dubbio di almeno alcuni giudici costituzionale sulla controversa questione dell'autodichia in questa materia, anche se sarebbe erroneo attribuirle un carattere anticipatorio di un eventuale giudizio per due motivi: in primo luogo, la scelta amministrativa per questo tipo di procedura è di spettanza dell'Ufficio di Presidenza (composto dal Presidente e da due altri Giudici costituzionali¹⁸) e non dell'intero Collegio (dove dunque potrebbe prevalere un diverso orientamento); in secondo luogo, perché, nel caso specifico, essa è la logica conseguenza dell'assenza di un'apposita disciplina della Corte sull'autodichia in materia di affidamenti¹⁹.

Ciò, però, non sminuisce affatto il valore della (consapevole) scelta amministrativa della Corte, la quale ben avrebbe potuto colmare la lacuna regolamentare, anche attraverso l'adozione di una apposita delibera. Invece, l'operato della Corte mette in evidenza che, se è controversa la questione dell'autodichia, certamente non lo è la facoltà per gli organi costituzionali di riconoscere volontariamente nelle anzidette materie la giurisdizione del giudice naturale. E, forse, questa soluzione di rinuncia spontanea all'autodichia potrebbe essere quella più indolore per l'autonomia degli organi costituzionali.

3. Ma, almeno finora, così non è stato e, per l'appunto, la questione è tornata di nuovo all'attenzione della Corte costituzionale, stavolta in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, con le due citate ordinanze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione (d'ora in avanti S.U.)²⁰.

3.1 La prima ordinanza concerne la medesima vicenda che aveva originato il giudizio incidentale di cui si è già diffusamente parlato²¹.

18 Peraltro nel frattempo, la composizione dell'Ufficio di presidenza è mutata radicalmente.

19 La giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di affermare che, in assenza di un'espressa norma regolamentare, si radica la propria giurisdizione (Tar Lazio, 1^a Sez., sent. n. 1030/2006, nonché dal Consiglio di Stato, sez. IV, sent. n. 3008/2007, relativamente ad una procedura di gara del Senato), riconoscendo, invece, che qualora questa vi sia debba riconoscersi la giurisdizione domestica (sent. n. 5779/2012 del Tar Lazio, 1^a Sez., sempre relativamente ad una procedura di gara del Senato, ma dopo che era stata apportata una modifica regolamentare che colmava la lacuna).

20 Al riguardo, va evidenziato che la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che, pur dovendo il conflitto essere sollevato in ogni caso con ricorso, l'ordinanza pronunciata da un'autorità giudiziaria costituisce atto parimenti idoneo allo scopo. Si vedano le sent. nn. 10 del 2000, 151, 129 e 317 del 2013 e 161 del 2014.

21 Nello specifico, si tratta di un contenzioso relativo al mancato riconoscimento dello svolgimento di mansioni superiori da parte di un dipendente del Senato. In particolare, un geometra - facente parte del personale di ruolo del Senato della Repubblica con qualifica di coadiutore, in servizio dal 1985, dapprima presso l'Ufficio dell'Economato e poi dal 2003 al 2004 presso l'Ufficio tecnico del Servizio dell'Amministrazione e del Patrimonio, dal quale veniva alla fine del 2004 trasferito presso il Servizio dei

Pertanto, dopo la pronuncia di inammissibilità, gli atti sono tornati al giudice *a quo*, cioè le S.U., chiamate ora a pronunciarsi sul ricorso straordinario ex art. 111, settimo comma, Cost. contro la decisione del Consiglio di garanzia del Senato²².

In via preliminare, è interessante notare che, già in sede di deposito delle memorie, l'Avvocatura dello Stato assume una posizione meno *tranchant*, suggerendo, dopo la rituale opposizione alla richiesta del ricorrente di sollevare il conflitto, l'ipotesi meno traumatica di ritenere eventualmente ammissibile il solo ricorso straordinario ex art. 111, settimo comma, Cost.. In altri termini, intravedendo il pericolo di assistere alla rovinosa fine dell'autodichia, la difesa del Senato individua una soluzione che potrebbe comunque salvare l'impianto fondamentale della giurisdizione domestica delle Camere, pur consentendone l'innesto nel più ampio panorama di tutela giurisdizionale previsto dalla Costituzione, realizzando un equo bilanciamento tra le prerogative degli organi costituzionali e la garanzia della tutela giurisdizionale.

Le S.U., però, già nel secondo punto delle considerazioni in diritto fanno presagire quale sarà l'approdo del loro percorso argomentativo: *“dopo la restituzione degli atti da parte della Corte costituzionale che con la summenzionata sentenza n. 120 del 9 maggio 2014 ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata da queste Sezioni Unite, la questione va ora riesaminata soprattutto ed essenzialmente alla luce di*

resoconti e della comunicazione istituzionale – aveva chiesto all'Amministrazione del Senato il riconoscimento di aver svolto mansioni superiori alla sua qualifica dal 1990 al 2003 e impugnato il trasferimento, ritenendolo immotivato, chiedendo l'attribuzione di mansioni pari a quelle in precedenza svolte. Il lungo procedimento contenzioso interno si è concluso in modo sfavorevole al ricorrente che con ricorso straordinario per cassazione ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., ha chiesto la cassazione della decisione n. 141 del 2011 del Consiglio di Garanzia, affermando che la suddetta decisione è espressione dell'istituto dell'autodichia del Senato, che si pone in contrasto con gli artt. 3, 24, 113, 108, secondo comma, 102, secondo comma, e 111, secondo comma, della Costituzione. Al riguardo, a commento dell'ordinanza si vedano Chiara Meoli, *Perché è quella del conflitto la strada da percorrere (Brevi riflessioni a margine di Cassazione, SS.UU. civili, ord. n. 26934/2014)*, in *GiustAmm.it*, gennaio 2015; Anna Chiara SORRENTINO, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Osservatorio AIC*, 2015.

²² La procedura di risoluzione delle controversie in materia di rapporti di impiego dei dipendenti del Senato della Repubblica è disciplinata dal “Testo unico delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica” e prevede due organi: la Commissione contenziosa (primo grado) e il Consiglio di Garanzia (secondo e definitivo grado). La composizione dei due organi è tale da consentire il loro inquadramento nel concetto di giurisdizione, così come è stata elaborata dalla giurisprudenza della Corte EDU. Al riguardo, si rimanda alla nota sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri c. Italia, della menzionata Corte, che riconosce natura giurisdizionale agli organi di autodichia delle Camere, *“pur richiedendo che esse rispondano ad alcuni requisiti: in particolare, che abbiano un fondamento normativo-legislativo, siano effettivamente e concretamente accessibili sulla base di disposizioni normative predeterminate, e risultino indipendenti e imparziali”*. Gabriele MALINCONICO, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, in *Federalismi.it*, 2014, pag. 15.

tale pronuncia, che in un certo qual senso traccia la direttrice dei possibili sviluppi successivi della controversia".

Non sorprende dunque il promovimento del conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, ma è comunque interessante osservare il ragionamento svolto che valorizza alcuni passaggi chiave della sentenza della Corte costituzionale, tra cui quello del riconoscimento dei regolamenti parlamentari come fonti dell'ordinamento generale della Repubblica.

Ciò viene in rilievo dopo che le S.U. hanno evidenziato che - con riferimento alle Camere - vi siano due fattispecie di autodichia:

- la prima, in materia di valutazione dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità che è costituzionalmente garantita per essere prevista direttamente dall'art. 66 Cost.;
- la seconda, in materia di controversie tra il personale dipendente e l'Amministrazione (nonché quelle relative agli affidamenti) creata dalla normativa subregolamentare posta, come normativa derivata, in forza del potere regolamentare riconosciuto dall'art. 64, primo comma, Cost. (base testuale che costituisce la fonte legale dell'autonomia normativa delle Camere).

Se, ovviamente, la prima forma di autodichia non pone particolari problemi, perché vi è una espressa disposizione costituzionale che preclude qualsiasi altra giurisdizione, la seconda, invece, ancorché sia basata su una antica interpretazione, ne evoca alcuni rilevanti, come peraltro testimonia la circostanza di essere stata oggetto ripetutamente nel tempo di questioni di costituzionalità, chiaro indice di una criticità mai risolta in modo convincente.

Ma adesso, proprio in virtù dell'abbandono esplicito della teoria degli *interna corporis*, le S.U. possono:

- dapprima respingere l'ipotesi di ammettere il ricorso ex art. 111, settimo co., Cost. (secondo la tesi alternativa dell'Avvocatura dello Stato), in quanto è la normativa interna del Senato²³ che sbarra la via di accesso al ricorso straordinario, come anche, più in generale, preclude la tutela giurisdizionale innanzi al giudice comune, sia esso ordinario che amministrativo²⁴;

²³ Normativa interna che sulla base del principio di competenza deve applicarsi in luogo dell'ordinaria disciplina processualcivile.

- successivamente, valorizzando l'inciso della sentenza n. 120 che sottopone gli atti regolamentari delle Camere agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza, affermare che l'ambito di estensione dei regolamenti parlamentari derivati – i c.d. sub regolamenti, cioè quelli che non hanno un espresso riconoscimento nel testo costituzionale, bensì derivano dall'autonomia normativa delle Camere ex art. 64 Cost. – è delimitato dal principio di eguaglianza e dal diritto fondamentale alla tutela giurisdizionale (la c.d. grande regola dello Stato di diritto)²⁵, nonché dal divieto di istituire giudici speciali e dal giusto processo, così come è stato novellato nell'art. 111 Cost..

Da ciò, le S.U. fanno conseguire la necessità di sollevare il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, chiedendo²⁶:

- in via principale, il superamento integrale dell'autodichia del Senato nelle controversie di lavoro, in quanto è *in toto* invasiva del potere giurisdizionale sicché, non spettando al Senato prevederla con le proprie norme subregolamentari, deve riespandersi l'ordinaria tutela giurisdizionale;

- in via subordinata, l'ammissione del sindacato di legittimità della Corte di Cassazione ex art. 111, settimo comma, Cost., in quanto l'autodichia non può comunque precluderla, sicché, non spettando al Senato prevederla con le proprie norme subregolamentari, deve riespandersi l'ordinaria facoltà di proporre ricorso straordinario per cassazione per

24 Peraltro, è stato evidenziato in dottrina che *“non emergerebbe, né dalle norme Costituzionali né da quelle contenute nel Regolamento del Senato, l'impossibilità di ricorrere in Cassazione contro le sentenze degli organi di autodichia. Si dirà: ma è il diritto vivente che impone questa strada! Eppure la Suprema Corte avrebbe avuto i margini per dichiarare ammissibile il ricorso in Cassazione ex art. 111, settimo comma, Cost., rimettendo al Senato l'onere di sollevare, eventualmente, conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato”*. Matteo TEDDE, *Autodichia: è l'ora di una svolta? (Nota a Corte Cass., SS. UU. Civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934)*, in Osservatorio costituzionale AIC, 2015, pag. 8.

25 Peraltro, le S.U. evidenziano con chiarezza esemplare come sia poco ragionevole ipotizzare che l'autonomia del Senato, che ha certamente una posizione garantita di alto profilo in ragione della centralità e della primazia del Parlamento, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente nella misura in cui può ragionevolmente escludersi che alcun rischio tale autonomia possa correre a causa di un'iniziativa giudiziaria di un suo dipendente, come nel caso in esame relativo ad un asserito demansionamento.

26 In definitiva, questo è il *petitum* dell'atto di promuovimento del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, richiesto come contenuto del "ricorso" ex art. 24 delle Norme integrative per i giudici davanti alla Corte costituzionale.

violazione di legge avverso le decisioni in ultimo grado o in grado unico degli organi di giustizia interna del Senato.

3.2 La seconda ordinanza concerne una controversia relativa ad un gruppo di dipendenti di ruolo della Presidenza della Repubblica per il mancato riconoscimento del diritto alla corresponsione delle somme maturate a titolo di indennità perequativa e di indennità di comando nel periodo di servizio prestato anteriormente alla loro immissione in ruolo. Anche in questo caso, siamo in presenza di un ricorso straordinario ex art. 111, settimo co., Cost., al quale il Segretariato generale della Repubblica si è opposto, eccependo il difetto assoluto di giurisdizione a causa dell'autodichia della Presidenza della Repubblica.

Nel dicembre 2013, il giudizio era stato sospeso, in attesa della pronuncia della Corte costituzionale, in quanto la soluzione delle questioni rimesse alla Corte Costituzionale avrebbe potuto sciogliere alcuni nodi fondamentali comuni a tutte le autodichie, come la stessa configurabilità di una giurisdizione domestica degli organi costituzionali sui propri dipendenti o la ricorribilità in cassazione ex art. 111, comma settimo, della Costituzione, contro le decisioni degli organi giudicanti dei detti organi costituzionali ed anche, nella specie, della decisione impugnata²⁷.

Dopo la sentenza n. 120/2014, il giudizio ha seguito il suo naturale percorso logico, sfociato, appunto, nel promovimento del secondo conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato che ha il medesimo *petitum* (e analogo impianto argomentativo) della prima ordinanza, ma con una iniziale interessante verifica del particolare inquadramento dell'autodichia della Presidenza della Repubblica²⁸.

Per molto tempo, una autodichia vera e propria in tema di controversie dei dipendenti della Presidenza della Repubblica è stata negata, ritenendo che *“le controversie relative ai rapporti di impiego del personale dipendente dal Segretariato generale della Presidenza della Repubblica appartengono alla competenza del giudice amministrativo, senza che possa prospettarsi una inammissibile interferenza del potere giurisdizionale nelle funzioni del capo dello Stato”*²⁹.

27 Ordinanza interlocutoria n. 2288/2014 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

28 Sulla specifica questione si veda Viviana RASCIO, *L'autodichia del Presidente della Repubblica nell'ambito delle controversie di lavoro*, in *Nel Diritto*, 2015, pagg. 796 -803.

29 Sent. S.U. Cass. n. 2979/1975.

Questo indirizzo veniva confermato anche dopo i rilievi espressi dalla famosa sentenza della Corte Costituzionale n. 129 del 1981, con la quale si negava alla Corte dei Conti la spettanza del potere di sottoporre a giudizio contabile i tesorieri della Presidenza della Repubblica (al pari di quelli della Camera e del Senato), sulla base dell'assunto che l'autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali di vertice andasse riconosciuta *"non soltanto nella potestà autoorganizzativa, ma anche nel momento applicativo di tale normazione, cui si riconnette l'esclusione di qualsiasi attivazione di rimedi amministrativi o giurisdizionali"*. Infatti, ancora nel 1998, le S.U. della Corte di Cassazione continuavano ad affermare che *"alla Presidenza della Repubblica non può essere riconosciuta l'autodichia in materia di controversie in tema di rapporti di impiego del personale dipendente"*³⁰.

Soltanto a seguito dell'adozione di una nuova disciplina regolamentare del contenzioso interno di cui ai decreti presidenziali n. 81 e 89 del 1996 (poi modificati nel 2008), la Corte di cassazione muta orientamento, ritenendo che *"il potere della Presidenza della Repubblica di riservare, mediante regolamento, alla propria cognizione interna le controversie in materia di impiego del personale ha fondamento costituzionale indiretto connesso alla potestà di autoorganizzazione e all'autonomia contabile, (...) in modo da assicurare la precostituzione, l'imparzialità e l'indipendenza dei collegi, previsti per la risoluzione delle suddette controversie, quali condizioni che presidiano l'esercizio della giurisdizione ordinaria, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali"*³¹.

Quindi, nel caso della Presidenza della Repubblica ci troviamo dinanzi ad un fondamento legale dell'autodichia più labile e incerto³², per il quale non può nemmeno invocarsi una lunga tradizione interpretativa, essendo piuttosto vero il contrario³³.

30 Sent. S.U. Cass. n. 12614/1998.

31 Sent. SU Cass. n. 6529/2010. Al riguardo una brillante dottrina ha evidenziato che in realtà non si era dinanzi ad un vero e proprio *revirement*, quanto semmai alla presa d'atto dell'intervenuto mutamento normativo che comportava un diverso esito. Federica GRANDI, *La Corte di Cassazione (non) cambia idea sull'autodichia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, pagg. 5283- 5300.

32 Infatti, questo orientamento è stato duramente criticato in ragione della creazione, in sostanza, di nuovi giudici speciali in contrasto con la Costituzione e, prima ancora, della insussistenza di superiori esigenze di protezione che giustificano una deroga ai principi costituzionali sulla tutela giurisdizionale. D'altra parte pare perlomeno discutibile configurare una eccezione ad un principio "cardine" espresso nella Costituzione attraverso un principio costituzionale inespresso o implicito (peraltro espresso in atti regolamentari, emessi in base ad una legge ordinaria, non assimilabili ai regolamenti parlamentari).

Comunque, le S.U., a parte ogni considerazione sul fondamento costituzionale indiretto della autodichia in esame, prendono atto che i decreti presidenziali citati, non essendo atti con forza di legge, non possono essere oggetto di un giudizio incidentale di legittimità costituzionalità, ma non possono essere sottratti ad un controllo di costituzionalità sul piano della sindacabilità relativa nella forma del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, poiché *“la tutela del confine tra i due distinti valori della autonomia della Presidenza della Repubblica, da un lato, e la legalità-giurisdizione, dall'altro, spetta senz'altro alla Corte Costituzionale, investita in sede di conflitto di attribuzione”*.

4. Nella camera di consiglio del 10 giugno 2015, la Corte costituzionale³⁴ ha ammesso entrambi i conflitti con le ordinanze n. 137 (Senato della Repubblica) e 138 (Presidenza della Repubblica), depositate lo scorso 7 luglio, ordinando le notifiche di rito³⁵. Naturalmente, non sorprende questo esito, che, anzi, era ampiamente scontato: infatti, era stata la stessa Corte (con il medesimo relatore) ha suggerire questa via processuale. Inoltre, come è noto, in questa fase del giudizio, la Corte costituzionale si deve limitare, ai sensi dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), alla verifica della sussistenza dei presupposti soggettivo e oggettivo³⁶.

Verifica che nei due conflitti era piuttosto agevole sia per quanto concerne il presupposto soggettivo, in quanto nessun dubbio può esservi circa la legittimazione della Corte di Cassazione a sollevare un conflitto di attribuzione³⁷ e quella del Senato³⁸ e della

33 Piuttosto, la recente esigenza di affermare l'autodichia della Presidenza della Repubblica sembra influenzata alla tendenza espansiva del potere presidenziale, cui ha corrisposto un forte ampliamento della struttura amministrativa della Presidenza, che, ad un certo punto, deve avere reclamato un riconoscimento analogo a quanto previsto per le altre amministrazioni degli organi costituzionali.

34 Presidente Cartabia; relatore Amato.

35 Per un approfondimento sugli aspetti processuali, si rinvia a Gustavo ZAGREBELSKY, Valeria MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, pagg. 444- 450.

36 La Corte, in entrambe le ordinanze, ha anche osservato che non presentano particolari problemi le questioni processuali concernenti la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo (richiamando la sua copiosa giurisprudenza sul punto: ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995 ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995) e il tempo in cui sono stati proposti i due conflitti, per l'assenza di un termine finale per sollevare conflitti di attribuzione tra poteri, data l'esigenza, avvertita dal legislatore, «di favorirne al massimo la composizione» (sentenza n. 366 del 2008; ordinanza n. 116 del 2003).

Presidenza della Repubblica³⁹ ad essere parti di tale tipo di giudizio, sia per quanto riguarda il tono costituzionale del conflitto, in quanto è in discussione un'asserita lesione della sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, della Corte di Cassazione a causa dell'esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato e alla Presidenza della Repubblica di deliberare norme regolamentari che precludano⁴⁰ l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro.

Ciò che si ritiene di dover segnalare è la parte dell'ordinanza n. 137 in cui si dispone disposta la notificazione del ricorso e della stessa ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare.

Tale estensione del contraddittorio, ancorché espressione di un consolidato orientamento giurisprudenziale⁴¹, sembra rafforzare il convincimento che si sia prossimi ad una soluzione globale, e forse definitiva⁴², della problematica dell'autodichia che concerna tutti gli organi costituzionali⁴³.

37 Infatti, la stessa Corte costituzionale ha richiamato i suoi numerosi precedenti: ordinanze n. 40 del 2015, n. 286 del 2014, n. 69 del 2013, n. 313 del 2011.

38 Ordinanze n. 271 del 2014 e 142 del 2011.

39 Ordinanza n. 198 del 2005

40 Anche solo in via subordinata, nella parte in cui non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi di giustizia interna.

41 Si vedano al riguardo le ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995.

42 Non è possibile, anche per ragioni di opportunità, formulare qualsiasi giudizio prognostico sull'esito dei due conflitti, ma non saremmo sorpresi se si avesse un superamento dell'attuale giurisdizione domestica degli organi costituzionali, anche nella sua forma più lieve, cioè del controllo della Corte di Cassazione ex art. 111, 7° comma, sulle decisioni degli organi di giustizia interna. Ciò è dovuto al particolare iter che ha avuto la questione in argomento, ritenendo che in caso contrario sarebbe stato logicamente più coerente con i principi di economicità processuale, riletti in una prospettiva sostanzialista, limitarsi a dichiarare la manifesta inammissibilità per l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, senza bisogno di inserire un inciso comparato e l'indicazione di una diversa strada processuale che, come poi è difatti accaduto, avrebbero comportato un probabile nuovo giudizio costituzionale.

Entrambe le ordinanze, quindi, sembrano quindi costituire il rintocco delle prime due campane, in attesa che le ultime due⁴⁴ mettano un punto finale alla singolare problematica⁴⁵, a meno che gli organi costituzionali non decidano di seguire l'esempio della Corte costituzionale, che, come detto, ha voluto riconoscere volontariamente la giurisdizione del giudice amministrativo in una sua procedura ad evidenza pubblica, guidando il necessario processo di adeguamento dell'autodichia, ad esempio modificando i regolamenti interni nel senso, anche minimo, chiesto dalla Corte di cassazione⁴⁶,

43 Al riguardo, se è vero che formalmente la Corte costituzionale non è parte del giudizio, è difficile presumere che la conclusione di merito cui eventualmente perverrà non si applichi alla stessa Corte. In questo senso, non si condivide la perentoria conclusione della Sorrentino, la quale sostiene che qualora sia riconosciuta la spettanza del potere, pieno o nella sola forma del ricorso ex art. 111, 7° comma Cost., alla Corte di Cassazione, rimarrebbe la sola autodichia della Corte costituzionale (A. C. SORRENTINO, *La "giurisdizione domestica" delle Camere del Parlamento alla prova del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato*, cit., pag. 19). Peraltro, come già detto, la Corte costituzionale ha già riconosciuto di non avere giurisdizione nelle procedure ad evidenza pubblica. In tal senso, sarebbe utile monitorare la normativa regolamentare della Corte che potrebbe anticipare l'esito del giudizio per non trovarsi nella paradossale situazione invocata dalla citata autrice.

44 Cioè le due decisioni sui conflitti, anche se è verosimile, soprattutto se dovesse prevalere la tesi della spettanza del potere alla Corte di cassazione, una loro riunione. Al riguardo, si può osservare una tendenza della Corte costituzionale a riunire in sede di decisione finale, i conflitti tra poteri (in fase di merito) in caso di questioni in qualche modo connesse. Si vedano la sent. n. 487/2000 resa su conflitti 23 e 24/1999; sent. n. 221/2002 resa su conflitti 4 e 12/2001; sent. n. 448/2002 resa su conflitti 44/2000 e 23/2001; sent. n. 449/2002 resa su conflitti 19/2001 e 7/2002; sent. n. 451/2005 resa su conflitti 22 e 23/2005; sent. n. 258/2006 resa su conflitti 26 e 27/2004 e 28/2004; sent. n. 106/2009 resa su conflitti 2/2007, 3/2007, 6/2007, 14/2008 e 20/2008; sent. n. 188/2010 resa su conflitti 4 e 5/2008; sent. n. 24/2014 resa su conflitti 4/2013 e 8/2013.

45 Infatti, va evidenziato che il riconoscimento dell'autodichia è inteso dall'opinione pubblica come un odioso e atavico privilegio castale, mentre da una parte, più o meno ampia, del personale dipendente degli organi costituzionali è vissuto come una pesante forma di discriminazione che impedisce il ricorso alle ordinarie autorità giurisdizionali. Peraltro, si può osservare che la difesa ad oltranza dell'autodichia rischia di essere una battaglia di retroguardia non solo perché sembra essere, ormai, un istituto arcaico, almeno nella sua forma più estrema che esclude qualsiasi forma di controllo giurisdizionale esterno, come per l'appunto il sindacato per violazione di legge della Corte di cassazione, ma, soprattutto, perché il principale *vulnus* all'effettiva autonomia degli organi costituzionali sembra provenire dal tumultuoso progresso tecnologico e telematico, che impone sempre più frequentemente l'adozione di piattaforme telematiche che spingono per una sostanziale omogeneizzazione di tutte le pubbliche amministrazioni in senso lato. Si pensi, ad esempio, agli adempimenti previsti dalla normativa in materia di affidamenti pubblici (con particolare riferimento all'Anagrafe Unica delle Stazioni Appaltanti, AVCPass, CIG) o ancora alla c.d. Fattura Elettronica. Tale ultimo adempimento, obbligatorio per gli organi costituzionali dal 31 marzo 2015, comporta che qualora un organo costituzionale abbia deciso di usare la comune piattaforma del Sistema di Interscambio, gestita dall'Agenzia delle Entrate, il Governo sia sostanzialmente in grado di conoscere minuziosamente la spesa. E se è vero che ciò non può determinare conseguenze giuridiche immediate, in quanto non vi è nessuna forma di controllo, se non quello meramente statistico, è altrettanto indubbio che la piena conoscibilità, nel minuto dettaglio, della spesa degli organi costituzionali potrebbe condizionare le future allocazioni di risorse finanziarie, soprattutto in un contesto contraddistinto dalla progressiva riduzione del costo degli apparati pubblici.

46 Soluzione che comporrebbe la cessata materia del contendere.

piuttosto che attendere gli ultimi rintocchi di campana, col rischio di subire giurisdizionalmente l'intera caduta del sistema di giustizia interno.

** Dottore di ricerca in diritto costituzionale e consigliere della Corte costituzionale.