

La Corte, la sete e il prosciutto

di Giampiero Buonomo *
(20 gennaio 2018)

La sentenza 26 settembre-13 dicembre 2017 n. 262 ha un effetto urticante, soprattutto per coloro che da decenni denunciano l'anomalia - *in primis* sotto il profilo giusfilosofico - di un micro-ordinamento giuridico, in rapporti assai problematici con la "grande regola" dello Stato di diritto. Ma un pregio le va sicuramente riconosciuto: non residua alcun margine di incertezza, alla luce dell'obiettivo iperrealista con cui il redattore Zanon focalizza la vita degli organi costituzionali italiani.

Questo fascio di luce fa giustizia di una serie di ambiguità, fiorite nel sottobosco cresciuto ai piedi della sentenza n. 154/1985: una sentenza che, nel suo stesso dispositivo (mera declaratoria di inammissibilità di una questione di legittimità costituzionale), costringeva ad aggrapparsi a spezzoni di motivazione - famosissimo l'*obiter dictum* sull'«indipendenza guarentigiata» - per ricavare indicazioni su come condurre gli affari amministrativi delle massime istituzioni della Repubblica.

Ora, almeno, abbiamo una chiara risposta, subito dopo il P.Q.M.: "spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati con le ordinanze di cui in epigrafe, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti". Il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Corte di cassazione, quindi, non è respinto in rito, ma nel merito; e lo è sia nel suo *petitum* pieno (rivendicare la giurisdizione della magistratura ordinaria), sia in quello subordinato (rivendicare la giurisdizione della Corte di cassazione stessa, come giudice di terza istanza).

Semmai, c'è gran dispendio di indicativi presenti, anche laddove *a rigori* non ve ne sarebbe bisogno: "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" (*Considerato in diritto*, § 7.2). Si tratta ben più di un monito, stante l'utilizzo all'indicativo presente del verbo che attiene al *petitum* (il giudizio sulla spettanza): il piccolo problema è che, però, in nessun luogo del *petitum*, né principale né subordinato, l'ordinanza della Cassazione sfiora le "controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali", per cui evidentemente i giudici devono averle ricavate dalle "vicende processuali che hanno dato origine al conflitto di attribuzione promosso dalla Corte di cassazione nei confronti del Senato della Repubblica", ricostruite "dettagliatamente" dalla difesa della parte privata (*Ritenuto in fatto*, § 7.1).

L'altro modo indicativo impiegato è addirittura folgorante: "va dunque sciolta la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte, 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) riguardi i rapporti di lavoro dei dipendenti". Una proclamazione in qualche modo drammatica, alla luce della disamina comparatistica che nel 2014 aveva riscontrato l'isolamento assoluto, nel panorama legale internazionale, della nostra autodichia; essa è destinata ad alimentare il retroscenismo, inevitabile nei casi in cui il relatore in entrata (per di più firmatario della sentenza n. 120) non è il redattore in uscita.

Ad ogni modo, la chiarezza dissipa una serie di falsi miti, con gran dispetto dei cantori delle nenie confortanti, con cui questa materia è stata affrontata lungo tutto un secolo. Anzitutto, non è vero che l'autodichia è cosa diversa dall'autocrazia (o autonomia

normativa): per la sentenza n. 262, «la riserva agli organi di autodichia ... 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. (...) D'altra parte, ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire 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» (*Considerato in diritto*, § 7.3).

Questa ricongiunzione delle due facce nella stessa medaglia attutisce anche la gravità della strabiliante asseverazione di "razionalità" ed "efficienza" del tutto: i giudici della Corte, in realtà, non stanno piegando la scienza dell'amministrazione ad un hegelismo giuridico un po' *d'antan*; semplicemente, "se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti", allora è consequenziale che di quella disciplina il giudice siano essi stessi. Dati i presupposti, quindi, si rivela incongrua la pretesa della Cassazione (nel *petitum* subordinato) di sindacare le sentenze degli organi di autodichia per violazione di legge (anche solo in un'accezione di legge in senso materiale, che coprisse le discipline interne alle Camere).

Emerge così la prima, grande aporia della sentenza: è ben vero che l'accezione sostanzialistica del sindacato della Cassazione smentirebbe l'irriducibilità del regolamento interno al rango legislativo (il solo sindacabile a palazzo della Consulta, come proclamato in ogni occasione, dal 1985 al 2014). Ma è altrettanto vero che la stessa Corte costituzionale si fa forte della sentenza CEDU 28 aprile 2009, *Savino e altri contro Italia*, per affermare che gli organi di autodichia «benché "interni" ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità»: una sentenza, è bene ricordarlo, che ha ritenuto che quegli organi "soddisfino l'esigenza di base giuridica nel diritto interno prevista all'articolo 6 § 1" (un «tribunale» deve essere sempre «costituito per legge»), solo in virtù di una lettura in senso materiale delle norme giuridiche che riguardano "l'esistenza stessa del tribunale, ma anche la composizione dell'organo in ogni causa" (§§ 91-99).

La contraddizione si riverbera sul profilo soggettivo dell'autodichia: per la sentenza n. 262, la "deroga alla giurisdizione" si riflette nella "connessa limitazione del diritto al giudice", che è solo "compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa". Sicuramente, quindi, questi organi - per quanto garantiscano il rispetto del principio d'imparzialità - non sono giudici: men che meno giudici speciali (ché sennò tornerebbe vivo il problema dell'articolo 102 Cost. e della VI Disposizione transitoria e finale, essendo sorti nel 1988 e quindi ben oltre l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana), eppure "al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità" (*Considerato in diritto*, § 7.4).

Qui il riferimento alle allegazioni è addirittura beffardo: "specialità riconosciuta dalla stessa parte privata intervenuta in giudizio a sostegno dell'accoglimento del conflitto". La specialità, in realtà, era stata affacciata da una ricchissima dottrina, oltre che dalla stessa ordinanza della Corte di cassazione che aveva introdotto il conflitto; semmai, nel (primo) atto di costituzione del ricorrente – oramai risalente, vista l'incredibile vicenda che lo ha visto tornare in udienza tre volte in quattro anni – si evidenziava un ambito di interferenza con l'immunità di sede: esso è tale da rendere peculiare l'attività istruttoria di un giudice, ordinario o amministrativo che sia, in ordine a fatti, atti o eventi, almeno parzialmente

accertabili solo previo esperimento delle procedure di cui all'articolo 69 Reg. Sen.. Forse, in questo ed in altri incisi, la Corte ha scelto di tornare all'origine immunitaria dell'istituto dell'autodichia: come tutte le discipline "che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente (...) alle proprie funzioni costituzionali", qui lo statuto di autonomia delle Camere non è frutto del mero articolo 64 Cost. (come si affacciava nel 1985), ma dell'uso della riserva di regolamento al fine di tutelare la libertà dell'organo nel disimpegnare le sue funzioni (il medesimo bene giuridico tutelato dall'articolo 68 Cost. e dalle altre immunità politiche: v. Corte cost. 20-30 gennaio 2004, n. 58, 19-23 novembre 2007, n. 390, 28 maggio 2010, n. 188, 14 febbraio-12 aprile 2012, nn. 87 ed 88, 4 dicembre 2012-15 gennaio 2013, n. 1). In questo contesto, il *leading case* – in ordine alla "posizione delle Camere nei confronti del potere giurisdizionale" – continua ad essere rappresentato dalla sentenza n. 379/1996, che, in un caso avvenuto in Aula, predicava "un equilibrio razionale e misurato tra le istanze dello Stato di diritto, che tendono ad esaltare i valori connessi all'esercizio della giurisdizione [...] e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà". In particolare, vi si sosteneva, laddove vengano in discussione beni che appartengano a terzi "deve 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 [...]. Il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte".

Non a caso il frutto migliore della sentenza n. 120/2014 – la sindacabilità dei regolamenti, quando decampano dall'ambito loro proprio, mercé lo strumento conflittistico – è salvaguardato, nella statuizione-monito sui rapporti coi terzi: "queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune". Essa richiederà una doviziosa disamina di questi rapporti, anche perché, su alcuni di essi, hanno già espresso una posizione testi normativi interni alle Camere (v. deliberazione del Senato della Repubblica 27 luglio 2006, n. 19, in Gazz. Uff., 22 settembre, n. 221, «Regolamento del Senato della Repubblica sul trattamento dei dati personali», art. 7: "*I ricorsi contro gli atti dell'Amministrazione relativi alla materia in oggetto sono decisi dagli Organi d'autodichia del Senato, secondo la procedura fissata dalla vigente disciplina di detti organi*"), quando non gli stessi giudici domestici ("i parlamentari cessati dalla carica sono a tutti gli effetti considerati terzi sottoposti alla giurisdizione domestica delle Camere per gli ex parlamentari l'autodichia delle Camere ha già radicato giurisdizione": *Audizione alla prima Commissione del Senato dell'onorevole Felice Besostri sull'Atto Senato n. 2888*, consultabile alla URL https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg17/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/005/528/PROF._BESOSTRI.pdf, pagina 3).

Con tutto ciò, residua una seconda, non meno grave aporia, nella pronuncia in commento: gli organi di autodichia non sono giudici speciali e l'oggetto della loro attività sono meri "moduli procedimentali di carattere giurisdizionale", con i quali "sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti". Eppure, questi non-giudici, che esaminano doglianze in base a non-leggi, potrebbero trovarsi costretti "a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio" (*Considerato in diritto*, § 7.4).

Intendiamoci: l' "intarsio" tra leggi e delibere interne è più che possibile, tant'è vero che una strada, per dirimerne il conflitto, era tracciata proprio dalla sentenza passata in giudicato che diede origine al caso approdato alla Corte (decisione 19 dicembre 2006, n.

111, in *Il Foro Italiano*, vol. 130, n. 5, maggio 2007, pp. 295/296-299/300: “solo in via di eccezione si può negare l'applicabilità ai dipendenti delle amministrazioni parlamentari del trattamento previsto per la generalità dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche”). Ma il fatto che la delibera “a rime obbligate” riproduca la legge “esterna” presuppone che la legge sia stabile e risponda a quei requisiti di conoscibilità e di accessibilità, che la citata sentenza Savino enunciava a livello CEDU. Una legge che detti meri principi, rinviando alla disciplina interna degli organi costituzionali – con la clausola «nell'esercizio della propria autonomia» – rischia di mancare proprio questo presupposto, come dimostra la sentenza n. 213 del 2017 della stessa Corte: i non-giudici sarebbero sì legittimati come giudici *a quo*, ma poi la stesura “flessibile” della norma di legge frustrerebbe la tutela, proprio nei confronti dei micro-ordinamenti degli organi costituzionali.

Chi cercava nell'opacità della sentenza n. 154 un ambito per saltabeccare tra ordinamento esterno ed ordinamento interno, a seconda delle convenienze, è servito così di barba e capelli. La stessa legge recede, in ossequio delle determinazioni interne degli organi costituzionali: come potrebbe la Corte costituzionale fare altrimenti? Certo, se gli organi elettivi esprimeranno una crescente insofferenza per regimi derogatori, forse la legge sarà più precisa anche nella disciplina di queste situazioni: in prospettiva, la stessa esistenza del *continuum* autodichia/autocrazia è - per la sentenza n. 262 - costituzionalmente legittima, ma non costituzionalmente obbligata (“è *consentito* agli organi costituzionali...”: § 7.2; “le Camere e il Presidente della Repubblica hanno provveduto a disciplinare, attraverso le fonti di autonomia, il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, poiché *hanno ritenuto* tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia”: § 7.3).

Ma l'impressione è che l'autodichia – più che vittima di queste pulsioni dell'opinione pubblica (v. Nicola Lupo, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, Forum di Quaderni costituzionali, 21 dicembre 2017) – possa farsene strumento (cfr. askanews, 15 settembre 2017, h. 12:28). Invece di avallare la “trasformazione in senso arbitrare” degli organi di autodichia (cui ancora si attiene Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, Federalismi.it, 20 dicembre 2017), la Corte costituzionale, con la sentenza n. 262, ha scelto di prendere in parola gli organi costituzionali, per come espressi nelle allegazioni dell'Avvocatura dello Stato. 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.

* Consigliere parlamentare. Le opinioni espresse sono personali e non impegnano in alcun modo l'Istituzione di appartenenza.