

Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia

di Leonardo Brunetti *
(29 gennaio 2018)

(in corso di pubblicazione in "Quaderni costituzionali", 2018)

La travagliata genesi della decisione in commento – Corte costituzionale, sent. 26 settembre-13 dicembre 2017, n. 262 –, non passata inosservata da parte della migliore dottrina (N. Lupo ha, infatti, recentemente scritto, in proposito, di un «iter sofferto»: Id., *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 21 dicembre 2017), la cui redazione da parte di un giudice diverso (Zanon) dal relatore (Amato) sembra, per molti versi, assumere il valore di una *dissenting opinion*: Amato è stato, infatti, estensore della sent. n. 120/2014, anch'essa in materia di autodichia, testimonia l'importanza della decisione *de qua*, in particolare sul piano dei rapporti tra gli organi di vertice dell'ordinamento e la magistratura. Dal punto di vista storico, l'autodichia (quantomeno parlamentare) nasce con l'art. 9 *Bill of rights* del 1689, con cui il Parlamento inglese rivendicò la propria indipendenza dalla giurisdizione su due oggetti: la libertà di parola e di dibattito, e le procedure parlamentari, entrambe affidate all'esclusiva competenza del Parlamento stesso. L'autodichia rappresenta, quindi, *ex se*, una prerogativa peculiare (ma non singolare, essendo riconosciuta, nel nostro ordinamento, alle Camere, alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale) ed eccezionale (ma non eccentrica, come è confermato, oggi, dalla Corte medesima), rivendicata, oppure attribuita, in via normativa, ad alcuni organi costituzionali dello Stato: fanno eccezione il Governo e gli organi di rilievo costituzionale.

Essa, secondo la Corte, è un'espressione fisiologica dell'autonomia degli organi di vertice dell'ordinamento, la quale – seppur non trovi espressa menzione in Costituzione (salvo la verifica dei poteri, *ex art. 66 Cost.*) – è conseguenza naturale della configurazione che il Costituente ha voluto imprimere all'assetto dei poteri dello Stato. Scrive, infatti, il giudice costituzionale (punto 7.1 in diritto) che «[l']autodichia – che viene ora in rilievo come potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengano allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti [...] – costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali». Essa sarebbe, insomma, un'epifania dell'autonomia degli organi costituzionali (la cui specificità è già stata delineata in diversi precedenti: sentt. n. 129/1981, n. 379/1996 e n. 120/2014), nel suo «momento applicativo»: lo «svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce [loro] esplicitamente o implicitamente», ovvero sia il «razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali» (punto 7.3 in diritto). Vi è qui un primo salto logico, che rappresenta, anzi, un vero e proprio *non sequitur*, nel ragionamento della Corte. Essa vorrebbe dedurre dal fatto che l'autodichia rappresenti il «momento applicativo» dell'autonomia, il suo «carattere oggettivamente giurisdizionale». È, però, agevole argomentare, che se «l'autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi "serventi"» (punto 7.2 in diritto), tale attività di organizzazione è, molto più banalmente, riconducibile al concetto di "autarchia", cioè all'amministrazione *tout court*.

Sia come sia, con tale decisione – n. 262/2017 –, la Corte costituzionale sembra aver posto fine alle “velleità” – così esse appaiono oggi, col proverbiale “senno di poi” – delle Sezioni unite della Corte di cassazione di esercitare, quantomeno, uno scrutinio di legittimità sulle decisioni degli organi giurisdizionali delle Camere e della Presidenza della Repubblica, nelle cause tra loro ed i propri dipendenti, ovvero di sottrarre, *in toto*, tali cause alla loro “giurisdizione”. Perché il fatto che gli organi di autodichia esercitino una funzione sostanzialmente giurisdizionale, pur non essendo – come la Corte chiarisce – veri e propri giudici, appare, oramai, fuor di dubbio, nonostante i permanenti profili di «notevole ambiguità quanto alla [loro] natura»: così, ancora N. Lupo, *op. cit.*, p. 4. Il problema era, del resto, ben presente alla dottrina, sin dalla pronuncia del giudice delle leggi di poco precedente: n. 213/2017, la quale ha assunto la natura “oggettivamente” giurisdizionale della funzione di autodichia delle competenti Commissioni camerale, senza chiarire, però, se esse dovessero soggettivamente ritenersi giurisdizioni (*id est* giudici speciali): ciò che è, invece, escluso dalla sentenza in commento.

Appare, al contrario, improbabile che la pronuncia esaurisca il dibattito dottrinale sull'autodichia: già i primi commentatori hanno, infatti, osservato gli aspetti ampiamente insoddisfacenti della sua motivazione. Se Lupo ritiene, ad esempio, l'argomentazione «non inattaccabile» (*op. loc. cit.*), altri scrive, invece, di una ben più «significativa smagliatura sul piano logico-giuridico», in relazione alla presunta natura non giurisdizionale degli organi di autodichia (così R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 24, 2017, p. 9). Del resto, nonostante il diverso avviso della Corte, appare difficilmente sostenibile la natura non giurisdizionale – in senso proprio – di tali organi, come ho sostenuto anche altrove (cfr. L. Brunetti, *La tutela dei diritti fondamentali innanzi gli organi legislativi*, in *Jus*, 1, 2014, pp. 163-194, nonché, più diffusamente, *Autodichia parlamentare*, Educatt, Milano 2016). In ogni caso, anche ammesso che tali organi non siano veri giudici speciali, la Corte si sforza, in un modo che appare, però, non convincente, di ricostruire l'autodichia come espressione di un potere quasi-giurisdizionale (*recte*: solo oggettivamente giurisdizionale), direttamente derivante dall'autonomia. Tale ricostruzione appare, per alcuni versi, inedita, nella giurisprudenza stessa della Corte, eccezion fatta per alcuni importanti, ma risalenti arresti: cfr. la sent. n. 379/1996, che aveva, però, ad oggetto «i comportamenti dei *membri* delle Camere [i quali] trovano nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione» (mio il corsivo); per altro verso, essa appare contraddire la maggior parte degli studi amministrativistici (F. Benvenuti, M.S. Giannini, C. Mortati, M. Nigro), che riferiscono l'attività materialmente giurisdizionale, che si esprime con atti di “decisione” (ricondata talora all'autotutela, talaltra alla volizione, o all'accertamento amministrativo) all'amministrazione, di cui segue il regime di impugnabilità degli atti. Ciò che, peraltro, anche la Corte costituzionale stessa ha condiviso: cfr., in tal senso, la sent. n. 200/2008. Secondo la Corte, l'autodichia sarebbe, invece, espressione di una inedita funzione di “autonomia-autodichia-giurisdizione oggettiva”, i cui unici limiti andrebbero ravvisati, in sintesi, nella terzietà degli organi che la esercitano – e che la Corte riconosce essere «inseriti nell'ambito dell'amministrazione» –, nonché nell'esercizio sui soli dipendenti: «la “grande regola” del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti», che la Corte, peraltro, ribadisce «non conoscere eccezioni» (punto 7.4 in diritto), sarebbe, anche per tale via, soddisfatta. «*Justice was done*», chioserebbe T. Hardy.

Al contrario, si deve ritenere che non vi sia spazio, nella Costituzione repubblicana, per una funzione che si esprima in atti “decisori”, di pretesa autonomia-autodichia, che

non hanno né natura amministrativa – la quale ammetterebbe, indefettibilmente, il ricorso al giudice, ex artt. 24 e 25 Cost. –, né pienamente giurisdizionale – la quale ammetterebbe, in ogni caso, l'esperibilità del ricorso straordinario per cassazione, ex art. 111, c. 7, Cost. Del resto, poiché la natura dei singoli atti degli organi di autodichia non può certo ritenersi normativa – né la Corte lo afferma –, ed esclusa – come fa la Corte – la natura giurisdizionale in senso pieno degli stessi, non può che valere la formula (riconducibile alla teoria c.d. residuale), per cui ciò che non è né legislazione né giurisdizione è amministrazione. La Costituzione diffida, infatti, di ogni concentrazione di poteri, distinguendo la legislazione (art. 70) dall'amministrazione (art. 97) e dalla giurisdizione (artt. 101 e 102, c. 1): non si vede la ragione, per cui si dovrebbe ritenere che un principio diverso valga per la regolamentazione primaria (ad esempio, ex art. 64) degli organi costituzionali.

Quanto, poi, all'esercizio della funzione giurisdizionale, dato il ruolo fondamentale che essa riveste negli Stati democratici di diritto, l'ordinamento costituzionale prevede che le deroghe alla sua attribuzione alla magistratura siano espresse (art. 66), o vietate (art. 102, c. 2), ovvero disciplinate da una norma di chiusura – il ricorso per cassazione, ex art. 111, c. 7 – la cui applicazione non può essere evitata, perché prevede una singolare deroga espressa per le sole «sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra». Secondo i giudici di palazzo della Consulta, invece, «La tutela dei dipendenti è [...] assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale» (punto 7.4). Anzi, essi definiscono espressamente gli organi di autodichia come una «deroga alla giurisdizione» (ivi). Ora, se la Corte costituzionale avesse ragione, e la deroga avesse un «fondamento costituzionale implicito», dovremmo, allora, leggere gli art. 24, 25 e 111, c. 7, Cost., nel senso che «Tutti, *tranne i dipendenti degli organi costituzionali*, possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi», e che «Nessuno, *tranne i dipendenti degli organi costituzionali*, può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge», ovvero che «Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, *eccetto quelli istituiti dagli organi costituzionali, che sono giurisdizioni in senso oggettivo, ma non in senso soggettivo*, è sempre ammesso ricorso in cassazione per violazione di legge».

Ma che le ragioni dell'autonomia di un organo, ancorché di rango costituzionale, possano prevalere sulla tutela giurisdizionale dei diritti (discorso diverso si potrebbe, forse, fare per gli interessi legittimi, stante il disposto dell'art. 113 Cost., che letteralmente riferisce la garanzia agli atti della «pubblica amministrazione»), appare molto discutibile. Come scrive, infatti, G. Berti – in merito ai «principi sui quali si è sorretto lo stato di diritto», e cioè, tra gli altri, «il primato del legislatore [e] il carattere esecutivo delle altre funzioni statali» – la legalità ben potrebbe essere elevata al rango di principio riassuntivo dell'ordinamento stesso, sul presupposto che uno Stato democratico non possa non essere uno Stato di diritto, e che «[i]l diritto dello Stato dovrebbe così esprimere l'insieme degli strumenti che rendono possibile il controllo giuridico di ogni attività».

* Avvocato e dottore di ricerca in Diritto pubblico nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano.