

La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?

di Giacomo D'Amico *
(23 aprile 2018)

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

Negli ultimi anni le questioni connesse all'autodichia degli organi costituzionali hanno costituito un vero e proprio «rompicapo» per la Corte costituzionale, impegnandola, a più riprese, soprattutto nell'arco temporale che va dal 2013 ad oggi. Questo percorso giurisprudenziale si è articolato in più tappe, non sempre coerenti fra loro. Dapprima, vi è stata l'inattesa apertura della sent. n. 120/2014, con la quale la Corte, pur dichiarando inammissibile la questione sollevata in via incidentale – avente ad oggetto l'art. 12 del regolamento del Senato – aveva lasciato intendere che, in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, avrebbe potuto assicurare il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità (cfr. T. Giupponi, *La Corte e la "sindacabilità indiretta" dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 3/2014, pp. 675 ss.). Successivamente, con la sent. n. 213/2017 è stata ribadita l'ammissibilità (afferzata in precedenti piuttosto risalenti) delle questioni sollevate dalla Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati, «in quanto organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie [...] per l'obiettiva applicazione della legge» [sul punto, 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 *Osserv. cost. AIC*, 1/2018, spec. pp. 15 ss.].

Infine, con la sent. n. 262/2017, il Giudice delle leggi ha rigettato i conflitti promossi a seguito della sent. n. 120/2014, precisando che «L'autodichia [...] costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale». L'ultima decisione ha rappresentato, quindi, una parziale smentita di talune affermazioni recate dalla sent. n. 120/2014 (cfr. N. Lupo, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017), che sembravano presagire il superamento della c.d. autodichia, specie là dove la Corte aveva definito «questione controversa» la sottrazione alla giurisdizione comune dei rapporti di lavoro dei dipendenti e di quelli con i terzi. Invero – al di là di alcune affermazioni incidentali, come quella testé richiamata – con la pronuncia del 2014 il Giudice delle leggi ha sì individuato nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato la «sede naturale» per dirimere le controversie attinenti alla determinazione della sfera di competenza, ma non ha affrontato *funditus* la questione della conformità a Costituzione dell'autodichia.

La sent. n. 262/2017 non è, però, meramente ripetitiva di precedenti decisioni (sulle quali, ora, G. Rivosecchi, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia: tracce ricostruttive*, in *Quad. cost.*, 2/2018), contenendo alcuni profili

di novità; la Corte ha, infatti, individuato nel «fondamento» dell'autonomia normativa delle Camere e della Presidenza della Repubblica «anche il [suo] confine», nel senso che «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 (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)». Dunque, l'autodichia è stata fatta salva ma è uscita ridimensionata, poiché quest'ultimo tipo di controversie non può essere sottratto alla giurisdizione comune.

In particolare, il mantenimento dell'autodichia è stato giustificato, non sulla base di una generica esigenza di garanzia dell'autonomia degli organi costituzionali, ma solo previa verifica che «la deroga alla giurisdizione qui in discussione [...] non si risolve in un'assenza di tutela». Al riguardo, la Corte, investita dei ricorsi promossi dalla Cassazione nell'ambito di due cause relative ad impiegati del Senato e della Presidenza della Repubblica, ha precisato che la deroga alla giurisdizione comune «risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi, di primo e di secondo grado, che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa, garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio d'imparzialità, e al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità». La Corte ha concluso affermando 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 procedurali 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».

Proprio in considerazione delle precisazioni fatte nella sent. n. 262 si comprende la ragione che ha indotto la Corte, a poco più di un mese dalla pubblicazione della decisione *de qua*, a riscrivere il proprio regolamento per i ricorsi in materia di impiego del personale, probabilmente perché ritenuto non rispondente ai criteri individuati (dalla stessa Corte) per mantenere l'autodichia (sui problemi di compatibilità con i principi costituzionali della giurisdizione domestica della Corte, S.P. Panunzio, *I regolamenti della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1970, spec. pp. 90 ss.). Con la delibera del 24 gennaio 2018, infatti, non ci si è limitati a piccoli ritocchi o a un mero *restyling* del precedente regolamento, approvato nel 1999 e poi modificato nel 2001 e nel 2006, ma sono state apportate significative modifiche sia al procedimento di impugnazione dei provvedimenti in materia di impiego, sia alla composizione degli organi deputati a decidere su questi ricorsi.

La novità più importante è costituita dalla composizione del Collegio giudicante di primo grado e di quello d'appello: il primo è composto da un magistrato amministrativo, da uno ordinario e da uno contabile, in quiescenza da non più di cinque anni e che abbiano maturato un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni; il secondo, invece, è composto da un Presidente di sezione del Consiglio di Stato, da uno della Corte di cassazione e da uno della Corte dei conti, anch'essi in quiescenza da non più di cinque anni e che abbiano maturato

un'anzianità di servizio non inferiore a venticinque anni. La prima considerazione da fare è che, così tratteggiati i requisiti di cui devono essere in possesso i componenti dei due Collegi giudicanti, si tratta di soggetti eleggibili a giudice della stessa Corte costituzionale. Per questa ragione, potrebbero far parte di questi Collegi anche giudici emeriti della Corte costituzionale, sempre che rispettino le condizioni della quiescenza da non più di cinque anni e dell'anzianità di servizio. Anzi, sembrerebbe più facile essere eletti giudici della Corte costituzionale, piuttosto che essere designati come componenti di questi organi giudicanti. Infatti, affinché un magistrato della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato o delle Corti dei conti sia eletto giudice costituzionale non occorre una specifica anzianità di servizio (men che meno di venticinque anni) e soprattutto può essere eletto anche se a riposo (art. 135 Cost.), senza alcuna limitazione quanto al periodo della messa in quiescenza.

In merito, poi, alle modalità della loro nomina, si prevede, per entrambi i Collegi, l'indicazione da parte del Presidente dell'organo di provenienza, ma la nomina è operata con decreto del Presidente della Corte costituzionale, previa deliberazione della Corte in sede non giurisdizionale. Si potrebbe, dunque, ipotizzare che la Corte in sede non giurisdizionale decida di non accogliere l'indicazione del Presidente di una delle supreme magistrature, con la conseguenza di obbligarlo a una nuova scelta.

Non costituisce, invece, una novità assoluta la previsione di un doppio grado di giudizio, che era già stata introdotta con le modifiche operate nel 2001 al regolamento del 1999. In proposito, in primo grado la Corte giudicava con l'intervento dei tre giudici più anziani, esclusi i componenti dell'Ufficio di Presidenza e della Commissione di disciplina. Avverso le decisioni del Collegio di primo grado era prevista la possibilità di un ricorso alla Corte in composizione ordinaria, che giudicava senza la presenza dei tre giudici che avevano emesso la decisione impugnata.

Tralasciando alcune modifiche secondarie e la descrizione delle disposizioni rimaste inalterate, non sembrano esservi dubbi sulla *ratio* della riscrittura di questo regolamento, che va rinvenuta nell'esigenza di assicurare un carattere oggettivamente giurisdizionale agli organi di autodichia, ponendoli in posizione di indipendenza. Proprio per questa ragione occorrerà aspettare che questi organi vadano a pieno regime per poter comprendere se l'intento perseguito sia stato raggiunto; in particolare, occorrerà attendere gli sviluppi della prassi relativa alla indicazione e alla nomina dei componenti per avere un quadro definito delle garanzie della loro indipendenza. Soprattutto, però, sarà necessario verificare se la Corte, coerentemente con il percorso intrapreso con la deliberazione di questo nuovo regolamento, giungerà, essa stessa per prima, a riconoscere il carattere giurisdizionale dell'attività svolta dai Collegi giudicanti, ad esempio, ritenendo ammissibile una questione di legittimità costituzionale sollevata da questi organi davanti allo stesso Giudice delle leggi.

* Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina.