

PROCEDIMENTI DI COGNIZIONE

L'autodichia degli organi costituzionali ed il problema delle relative garanzie "giurisdizionali"

di **Giorgio Sobrino**

Con la sentenza n. 262/2017 la Corte Costituzionale ha confermato la legittimità dell'istituto della c.d. «autodichia» degli organi costituzionali – in base al quale la cognizione delle controversie instaurate dai dipendenti di tali organi è riservata agli organi stessi, anziché devoluta all'autorità giudiziaria – ed anche il suo attuale regime giuridico. La decisione della Corte riconduce correttamente tale istituto all'autonomia riconosciuta dalla Costituzione alle Camere ed al Presidente della Repubblica, e ne precisa i confini, ma solleva il problema delle garanzie connesse alla competenza giurisdizionale di questi organi, con riferimento – in particolare – alla loro indipendenza ed imparzialità ed alla possibilità di ricorrere in Cassazione contro le relative decisioni (che la Corte Costituzionale esclude).

- 1. I recenti conflitti di attribuzione tra la Cassazione, da un lato, ed il Senato ed il Presidente della Repubblica, dall'altro lato, relativi all'autodichia di tali organi costituzionali.** Con la sentenza n. 262/2017 la Corte Costituzionale ha deciso due conflitti di attribuzione – instaurati dalle Sezioni unite della Cassazione nei confronti, rispettivamente, del Senato e del Presidente della Repubblica – riguardanti le norme regolamentari interne di tali organi costituzionali (- *poteri* dello Stato) sulla tutela giurisdizionale dei diritti dei loro dipendenti nelle controversie di lavoro con l'Amministrazione degli organi medesimi.

La vicenda da cui trae origine il giudizio davanti alla Corte Costituzionale è lunga e, dal punto di vista processuale, complessa. Nel 2011 il Consiglio di garanzia del Senato – organo interno d'appello nei giudizi instaurati dal personale di tale Camera – decide una causa di lavoro, in sede di ottemperanza. Il dipendente impugna tale decisione davanti alla Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111 comma 7 Cost., e la Suprema Corte decide di sollevare questione di legittimità costituzionale delle norme del regolamento del Senato, nella parte in cui riservano ad organi interni del Senato stesso, in via «esclusiva» e «definitiva», la decisione delle controversie di lavoro promosse dai relativi dipendenti (istituto della c.d. «autodichia»), precludendo quindi la possibilità di una pronuncia (quantomeno) della Cassazione.

La Corte Costituzionale – con la sentenza n. 120/2014 – dichiara inammissibile la questione, sulla base del proprio tradizionale orientamento (risalente alla sentenza n. 154/1985) per cui i regolamenti delle Camere non sono suscettibili di sindacato di costituzionalità ex art. 134 Cost. Nella medesima pronuncia, tuttavia, la Corte “suggerisce” (in quella circostanza) alla

Cassazione di utilizzare un mezzo processuale (costituzionale) diverso per censurare l'autodichia delle Camere: il ricorso per conflitto di attribuzione. In sede di giudizio sul conflitto tra poteri dello Stato – afferma la sentenza n. 120/2014 – la Corte Costituzionale è autorizzata a «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» (p.to 4.4 del *Considerato in diritto* della sentenza citata). Su tale pronuncia v., in dottrina, T. Giupponi, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2014; R. Ibrido, “*In direzione ostinata e contraria*”. *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in www.rivistaaic.it, 2014, n. 3, p. 3 s.; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Giur. cost.*, 2014, n. 3, p. 2013 s.

Le Sezioni unite della Cassazione, allora, raccolgono l’“invito” della Corte (che, secondo alcuni commentatori, preludeva a una dichiarazione di almeno parziale illegittimità dell’istituto dell’autodichia, sia pure appunto nella sede del giudizio per conflitto di attribuzione: T. Giupponi, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari*, cit.) e – con ordinanza del 19 dicembre 2014 – promuovono il conflitto davanti alla Corte Costituzionale stessa contro la delibera del Senato di approvazione delle norme del regolamento sopra ricordate (per l’esattezza, si tratta degli artt. da 72 a 84 del Testo unico delle norme regolamentari riguardanti il personale del Senato della Repubblica).

Un mese dopo – con ordinanza del 19 gennaio 2015 – le Sezioni unite sollevano un analogo conflitto di attribuzione in relazione alle norme della *Presidenza della Repubblica* che riservano agli organi interni la decisione delle cause di lavoro instaurate dal personale del Segretariato generale della Presidenza medesima. E ciò sempre nell’ambito di un giudizio di legittimità promosso da alcuni dipendenti contro una pronuncia del Collegio d’appello di tale organo costituzionale, che aveva respinto la loro richiesta di riconoscimento del diritto a vedersi corrispondere determinate indennità (v. p.to 8 del *Ritenuto in fatto* della sentenza qui in commento). Per una sintesi dei due ricorsi della Cassazione v. E. Griglio, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2015.

- 2. L’oggetto dei conflitti e le - diverse - domande formulate dalla Cassazione alla Corte Costituzionale.** Nelle due ordinanze (- ricorsi per conflitto di attribuzione) richiamate la Cassazione – riprendendo sostanzialmente le censure che la Corte Costituzionale non aveva esaminato, per il motivo di cui si è detto, nella sentenza n. 120/2014 – afferma che la previsione di una riserva agli organi interni (rispettivamente, del Senato e della Presidenza della Repubblica) della decisione delle controversie di lavoro promosse dai relativi dipendenti impedisce agli stessi l’«accesso ... alla piena tutela giurisdizionale». Ciò comporta – per altro verso – la «[compressione della] sfera di attribuzioni costituzionali dell’autorità giudiziaria» (la quale, specularmente, si vede preclusa la *potestas iudicandi* in relazione a queste controversie), circostanza questa che giustifica

la proposizione del conflitto (per quanto precede, v. p.to 1 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento).

Più nel dettaglio, secondo la Cassazione la scelta di sottrarre all'autorità giudiziaria la cognizione di queste controversie – a favore di organi *interni* al Senato ed alla Presidenza della Repubblica, estranei dunque al potere giudiziario – si porrebbe in contrasto con diverse norme costituzionali: con gli artt. 3 primo comma e 24 primo comma (perché differenzerebbe in modo ingiustificato la posizione dei dipendenti di tali organi costituzionali rispetto agli altri cittadini, a cui è riconosciuto il «diritto fondamentale di agire *in giudizio* per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»); con l'art. 102 secondo comma, «in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale» (perché costituirebbe gli organi interni del Senato e della Presidenza della Repubblica come «*giudici speciali ... dopo* l'entrata in vigore della Costituzione», cosa non consentita da queste norme); con gli artt. 108 secondo comma e 111 primo e secondo comma (perché tali organi *interni* – in quanto «incardinat[i] in una delle parti» delle controversie oggetto di giudizio – non sarebbero dei «giudic[i] terz[i] e imparzial[i]», né assicurerebbero il requisito dell'indipendenza: v. sempre p.to 1 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento).

E' poi interessante – in una prospettiva processualistica – notare che le Sezioni unite della Cassazione, nel sollevare il (*i*) conflitto di attribuzione davanti alla Corte Costituzionale, formulino alla stessa non una, ma *due distinte domande*: una “principale” ed una “subordinata” (si tratta di un fatto non particolarmente frequente nei giudizi davanti alla Corte). In primo luogo, esse chiedono infatti alla Corte di dichiarare l'illegittimità “*tout court*” della sottrazione alla giurisdizione delle controversie in oggetto, e quindi (secondo la formula tipica dei ricorsi per conflitto di attribuzione) che «non spettava al Senato ed al Presidente della Repubblica» approvare le norme regolamentari impugnate (che prevedono l'autodichia). In via dichiaratamente «subordinata» – per l'ipotesi in cui la Corte Costituzionale attribuisse agli organi interni del Senato e della Presidenza della Repubblica la qualifica di «*giudici speciali ...*, esistenti anche prima dell'entrata in vigore della Costituzione», e non ritenesse quindi sussistente la sottrazione alla *giurisdizione* delle controversie di cui trattasi –, le Sezioni unite chiedono di dichiarare l'illegittimità dell'esclusione *del ricorso in Cassazione per violazione di legge* (ex art. 111 comma settimo Cost.) contro le decisioni pronunciate da tali organi. Come si vedrà oltre, si tratta di un aspetto particolarmente “critico” della questione in commento.

3. La decisione della Corte Costituzionale e le relative motivazioni: gli organi di autodichia sono legittimi e rispondono ai requisiti di indipendenza e di imparzialità del giudice. Con la sentenza indicata in epigrafe (n. 262/2017) la Corte Costituzionale ha rigettato *in toto* i ricorsi della Cassazione. Essa ha dichiarato infatti (così il dispositivo della decisione) che «spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati» dalla Suprema Corte, «nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti»; e **ha confermato così l'istituto – ed anche l'attuale regime giuridico (v. poco oltre) – dell'autodichia di tali organi costituzionali.** sulla sentenza n. 262/2017 in generale, v. in dottrina L. Brunetti, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in

www.forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2018; R. Dickmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in www.federalismi.it, n. 24/2017.

Va segnalato preliminarmente (la circostanza è stata notata da un'attenta dottrina: N. Lupo, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo una lunga attesa, opta per la continuità*, in www.forumcostituzionale.it, 21 dicembre 2017, p. 2) che la decisione della Corte Costituzionale è stata «frutto ... di un *iter* sofferto»: la sentenza è stata infatti pubblicata a ben quasi tre anni di distanza dalla proposizione dei ricorsi (v. *retro*, par. 1), e dopo che l'udienza (tenutasi una prima volta il 19 aprile 2016) è stata ripetuta a causa del cambiamento della composizione del Collegio; inoltre – e soprattutto – la pronuncia risulta (dall'epigrafe della stessa) essere stata redatta da un giudice diverso dal relatore (relatore che, tra l'altro, era lo stesso della sentenza n. 120/2014 più sopra ricordata), il che di solito è indice di un disaccordo di quest'ultimo rispetto alla soluzione adottata dal Collegio (sul punto v. R. Ibrido, *"Il meglio deve ancora venire". La sentenza sull'autodichia e la "dissenting opinion" del giudice Amato*, in www.diritticomparati.it, 22 gennaio 2018).

Venendo alle motivazioni della decisione in commento, esse sono principalmente le seguenti (v. p.to 7 del *Considerato in diritto* della sentenza).

L'autodichia – afferma la Corte Costituzionale – è la «manifestazione tradizionale della *sfera di autonomia* riconosciuta agli organi costituzionali», ed è «strettamente legata» ad essa «nella concreta esperienza costituzionale». L'esercizio dell'autonomia da parte di tali organi (declinata in concreto nei termini che verranno esposti subito oltre) costituisce il presupposto «per il *libero ed efficiente svolgimento delle ... funzioni*» degli organi stessi: questo rappresenta, sul piano costituzionale, un interesse di rango almeno pari a quello al corretto esercizio della giurisdizione, che è stato azionato dalla Cassazione nella concreta vicenda in esame (sul punto v., in dottrina, G. Buonuomo, *L'autodichia degli organi costituzionali è a sua volta costituzionale*, in www.lacostituzione.info, 21 gennaio 2018).

La citata «autonomia» degli organi costituzionali – prosegue la Corte – si esprime, concretamente, in due modi. In primo luogo, come autonomia *normativa*: le Camere innanzitutto (in base all'art. 64 Cost.), ma anche il Presidente della Repubblica (secondo la stessa giurisprudenza costituzionale: viene richiamata la sentenza n. 129/1981), hanno il potere di disciplinare autonomamente sia le modalità di esercizio delle loro funzioni (per esempio, per le Camere, il procedimento legislativo) sia – per quanto qui interessa specificamente – la loro «*organizzazione interna*» (viene richiamata, in proposito, la sentenza n. 120/2014). In secondo luogo (e per conseguenza), l'autonomia si manifesta sul piano dell'*applicazione concreta* delle citate norme interne: l'autodichia, appunto (o «autocrazia»), in forza della quale le eventuali controversie relative all'applicazione di tali norme sono devolute ad organi interni delle Camere stesse e della Presidenza della Repubblica, anziché all'autorità giudiziaria (ordinaria o speciale).

Entro questa prospettiva generale – che, come è stato rilevato da uno dei primi commenti, riporta il fondamento dell'istituto dell'autodichia alla tradizionale *autonomia normativa* del

Parlamento, e dello stesso Presidente della Repubblica (v. ancora N. Lupo, *Sull'autodichia*, cit., p. 3 s.) –, le norme regolamentari che riservano agli organi interni la decisione delle controversie sui *rapporti di lavoro* dei dipendenti del Parlamento medesimo e della Presidenza secondo la Corte Costituzionale sono legittime per due motivi: -1) da un lato, perché «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*» relativo (sicché è del tutto legittimo, come si è ricordato sopra, che gli organi costituzionali disciplinino in via autonoma – tra l'altro – gli aspetti del rapporto di lavoro dei loro dipendenti); -2) dall'altro lato, perché l'autodichia rappresenta «*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 – afferma la Corte –, 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*» (p.ti 7.2 e 7.3 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento).

Peraltro la Corte Costituzionale, nella sentenza in esame, si preoccupa di stabilire anche un *limite* alla ricordata autodichia degli organi costituzionali, in parte “inedito” nella sua giurisprudenza in materia (la già citata sentenza n. 120/2014 vi aveva fatto soltanto un cenno, ed in via sostanzialmente ipotetica). Al punto 7.2 della motivazione la Corte precisa, infatti, **che tanto l'autonomia normativa degli organi costituzionali quanto (di conseguenza) la loro autodichia non si possono estendere ai «rapporti giuridici con soggetti terzi»**, come per esempio alle «controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali»: queste controversie sono soggette alla giurisdizione comune. «Del resto – afferma la Corte – 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». Si tratta di una “delimitazione” dell'istituto dell'autodichia potenzialmente utile (anche se pare non sempre di agevole applicazione).

Tornando ai rapporti di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali, la pronuncia in commento conclude (anche sulla base delle motivazioni più sopra riportate), in primo luogo, che «la tutela [*lato sensu* “giurisdizionale”: n.d.A.] delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente» (come aveva sostenuto la Cassazione); semplicemente essa è affidata ad «organi interni e procedure di garanzia variamente conformate» a seconda degli organi costituzionali in questione.

In secondo luogo – e da un punto di vista generale –, gli organi interni di autodichia *non sono qualificabili come «giudici speciali»* ai sensi dell'art. 102 Cost. (come pure aveva affermato la Cassazione nei suoi ricorsi: v. *retro*, par. 2): essi infatti – osserva la Corte Costituzionale – «non [appartengono] all'organizzazione giudiziaria». Da ciò consegue, sempre secondo la sentenza in commento, **che contro le decisioni di tali organi non è esperibile il ricorso per cassazione di cui all'art. 111, comma settimo, Cost.:** di qui il rigetto (anche) della domanda “subordinata”

proposta dalle Sezioni unite in entrambi i ricorsi (- ordinanze), avente ad oggetto l'illegittimità dell'esclusione del mezzo d'impugnazione di cui trattasi contro le decisioni degli organi di autodichia (v. ancora *retro*, par. 2).

Tuttavia – anche se non fanno parte del Potere giudiziario e non sono qualificabili come «giudici» in relazione all'esperibilità del ricorso in Cassazione contro le loro pronunce –, gli organi interni di autodichia, secondo la Corte, *soddisfano i requisiti di indipendenza e di imparzialità richiesti al «giudice»*, in particolare dalla giurisprudenza C.E.D.U. (viene richiamata la sentenza Savino e altri contro Italia del 28 aprile 2009, per la quale v., in dottrina, C. Fasone, *L'autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2009, p. 1074 s.). Questo dato «è quel che più conta ai fini del riconoscimento dell'esistenza di una tutela effettiva» dei dipendenti degli organi costituzionali. In particolare, secondo la Corte Costituzionale, «le fonti di autonomia» delle Camere «assicurano ... idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale ... e degli organi di autodichia in primo e secondo grado»; inoltre tanto gli organi “giudicanti” delle Camere quanto quelli istituiti in seno alla Presidenza della Repubblica sono formati da soggetti in possesso di «determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione» (viene richiamata la sentenza n. 177/1973). Ancora, la Corte rileva che i giudizi davanti agli organi di autodichia si svolgono «secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio» tra (nella fattispecie) i dipendenti degli organi costituzionali coinvolti e le rispettive amministrazioni (per tutto quanto precede, v. p.to 7.4 del *Considerato in diritto* della sentenza in commento).

4. Un nodo problematico della posizione della Corte Costituzionale: la qualificazione degli organi di autodichia e l'esclusione del ricorso in Cassazione contro le loro pronunce. Proprio quest'ultimo profilo – cioè quello riguardante lo “statuto costituzionale” degli organi di autodichia, ed il connesso problema delle *garanzie legate alla competenza “giurisdizionale”* (in senso sostanziale) *di tali organi* – pare il più controverso, e delicato, della decisione adottata dalla Corte Costituzionale.

Infatti, come si è appena visto, secondo la Corte gli organi interni di autodichia: - da una parte, sono qualificabili (in senso *sostanziale*) come «giudici», o comunque sono equiparabili ad essi, per le funzioni che svolgono e (in particolare) per le loro caratteristiche di *indipendenza ed imparzialità*, in relazione alla C.E.D.U.: in questa prospettiva – si deve qui ricordare – già nella sentenza n. 213/2017 (di poco antecedente a quella qui commentata) la Corte stessa aveva affermato che tali organi *sono legittimati a sollevare questioni di legittimità costituzionale* all'interno dei loro “giudizi”, qualora ritenute rilevanti e non manifestamente infondate, e a fungere quindi da giudici *a quibus* nel giudizio di costituzionalità in via incidentale (al riguardo v. L. Brunetti, *Il “contributo di solidarietà” sulle pensioni degli ex dipendenti della Camera non viola l'autonomia dell'organo*, in www.forumcostituzionale.it, 29 ottobre 2017); - dall'altra parte, *non* sono «giudici», perché «non [appartengono] all'organizzazione giudiziaria» (dal punto di

vista *formale*) e non sono incardinati nel Potere giudiziario né ordinario né «speciale» ex art. 102 Cost. (bensì nei rispettivi organi- poteri di appartenenza: il Parlamento, la Presidenza della Repubblica o anche la Corte Costituzionale); e da ciò la Corte Costituzionale fa derivare – come conseguenza “immediata e diretta” – la *non esperibilità del ricorso in Cassazione per violazione di legge contro le loro pronunce*.

Senza voler entrare qui nel merito della correttezza o meno della valutazione circa il soddisfacimento dei requisiti di indipendenza e di imparzialità del giudice (che richiederebbe ben altri approfondimenti), pare di poter affermare – volendo seguire l'impostazione della stessa Corte Costituzionale in proposito – che l'esclusione del ricorso in Cassazione contro le decisioni degli organi di autodichia rappresenti un'evidente incongruenza (in tal senso v., tra i primi commentatori della sentenza, N. Lupo, *Sull'autodichia*, cit., p. 4). Se è vero, infatti, che l'ammissione di tale mezzo di impugnazione contro queste pronunce urterebbe contro la stessa nozione di «autodichia» (perché rimetterebbe il giudizio “finale” – o comunque un grado di giudizio – della controversia ad un organo *esterno* agli organi-poteri di cui trattasi, cioè appunto la Cassazione), non si può d'altra parte trascurare il fatto che l'esclusione in radice del mezzo in esame, da un lato, urta *con la qualifica stessa di «giudice» attribuita dalla Corte agli organi di autodichia* (qualifica che, come si è visto, ne giustifica sul piano sostanziale la legittimità costituzionale); dall'altro lato – e in ultima analisi – arreca un grave *vulnus alle garanzie dei dipendenti coinvolti nei giudizi in questione*, che si vedono privati in modo che non pare pienamente giustificato di una specifica prerogativa costituzionale (art. 111 comma 7 Cost., che il «diritto vivente» riferisce a qualsiasi provvedimento ritenuto decisivo, quale ne sia la forma).

E' quindi auspicabile che la Corte Costituzionale in futuro, quantomeno, rimediti questo orientamento e valuti specificamente se non considerare gli organi di autodichia come «organi giurisdizionali» anche in relazione al disposto dell'art. 111 comma 7 Cost.

Seminari di specializzazione

ASTE TELEMATICHE E PORTALE UNICO PER LA PUBBLICITÀ DEGLI AVVISI DI VENDITA

Scopri le sedi in programmazione >