

Il “combinato disposto” delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull’autodichia degli organi costituzionali*

di **Luca Castelli** – *Professore associato di Diritto pubblico, Università di Perugia*

ABSTRACT: This paper focuses on the consequences of judgments no. 213/2017 and no. 262/2017 of the Constitutional Court for the self-adjudging power vested in constitutional organs over their own employees. Such consequences are not persuasive, as they deny that the Houses’ and President of the Republic’s self-adjudging bodies are special courts, despite much evidence that would support this conclusion. With regard to these reasons, some are expressly stated in the judgments under review, and some can be inferred, while others have not been taken into consideration at all. The Court, therefore, could have declared that the self-adjudging bodies’ judgments can be appealed to the Court of Cassation in cases of violations of the law, according to Article 111(7) of the Constitution.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Corte costituzionale e giudice a quo. – 3. La Commissione giurisdizionale per il personale come giurisdizione. – 4. Ulteriori argomenti a sostegno della ricostruzione dell’organo di autodichia della Camera come organo giurisdizionale: la giurisprudenza della Corte di Strasburgo. – 4.1. *Segue:* la giurisprudenza parlamentare. – 5. Il mancato riconoscimento della Commissione giurisdizionale come giudice a quo «ai limitati fini» della proponibilità della questione e le conseguenze che ne derivano in ordine alla sua riconduzione al novero delle giurisdizioni speciali. – 6. La (non persuasiva) esclusione dei giudici parlamentari dall’alveo delle giurisdizioni speciali. – 7. La (più problematica e per nulla scrutinata) questione della compatibilità degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica con l’art. 102, secondo comma, Cost. – 8. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

* Scritto sottoposto a referaggio secondo le Linee guida della Rivista.

La sentenza n. 213 del 2017, con cui la Corte costituzionale ha fatto salvo il sacrificio richiesto dalla Camera dei deputati ai propri pensionati¹, sulla scia di quello imposto dall'art. 1, comma 486, della legge n. 147 del 2013, ai pensionati delle gestioni previdenziali obbligatorie, si segnala, fra le altre cose, per aver per la prima volta riconosciuto ad uno dei collegi giudicanti in cui si articola il (primo grado del) sistema di giurisdizione domestica di un organo costituzionale – la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera dei deputati – la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge (d'ora in avanti qlc).

La Corte, infatti, in tanto ha potuto scrutinare nel merito la questione relativa alla asserita necessità, ai sensi del comma 487, dell'applicazione al personale in quiescenza della Camera del contributo di solidarietà di cui al comma 486, in quanto abbia preliminarmente ritenuto la Commissione rimettente legittimata «a sollevare l'incidente di costituzionalità, come giudice *a quo* ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87», perché «organo di autodichia, chiamato a svolgere, in posizione *super partes*, funzioni giurisdizionali per la decisione di controversie (nella specie, quelle appunto tra Camera dei deputati e pensionati suoi ex dipendenti) per l'obiettivo applicazione della legge».

Si tratta di un'innovazione di non poco momento, che aggiunge un ulteriore frammento al mosaico che la giurisprudenza costituzionale è venuta progressivamente componendo per allargare i canali di accesso al giudizio incidentale, al fine di ridurre il più possibile «l'area delle “zone d'ombra” o delle “zone franche”, poste in evidenza dall'attuale sistema di controllo delle leggi»².

In questa prospettiva, si era d'altra parte auspicato che «[n]essuna pronuncia su posizioni soggettive dei singoli, specialmente se si tratta di pronunce idonee a divenire irrimediabili, cioè ad assumere un'efficacia definitiva, analoga a quella del giudicato, [possa] venire da organi cui non spetti la legittimazione a sollevare la questione di costituzionalità sulle leggi da applicare»³.

Nondimeno, non passa inosservato il modo estremamente succinto con cui la Corte ha motivato questa parte della decisione, la quale, sia per la novità recata, sia per le ricadute che potevano derivarne sul sistema di autodichia degli organi costituzionali, avrebbe richiesto, forse, uno sforzo argomentativo maggiore in ordine alla precisazione delle ragioni che militano in favore del riconoscimento della Commissione come giudice *a quo*.

A voler poi considerare specificamente gli effetti di una simile innovazione sulla giurisdizione domestica degli organi costituzionali, la laconità della motivazione passa in secondo piano al cospetto delle conseguenze di cui il richiamato riconoscimento sembrava foriero, le quali, come si proverà a dimostrare nel presente contributo, non pare siano state compiutamente sviluppate dalla sentenza n. 213 del 2017; mentre quando lo sono state, come nella sentenza “sorella” n. 262 del

¹ Cfr. 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.

² Così P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R. Romboli (a cura di), *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2006, 723-724.

³ Così G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2012, 272.

2017, ciò è avvenuto in una direzione opposta rispetto a quanto sembrava lecito attendersi sulla base di alcune significative acquisizioni in essa contenute.

Ma conviene anzitutto evidenziare come la legittimazione della Commissione a sollevare la q/c rappresenti – ad avviso di chi scrive – il naturale corollario del carattere pienamente giurisdizionale dell'organo, derivante dalla «revisione» a cui è stato sottoposto dalla riforma regolamentare del 2009, che a sua volta è l'immediato seguito della sentenza della Corte di Strasburgo sul caso Savino; sicché siffatta legittimazione può considerarsi un esito ampiamente predicibile alla luce dei (oltre che saldamente ancorato nei) precedenti della Corte.

2. Corte costituzionale e giudice a quo

Come noto, nell'interpretazione dei requisiti richiesti dall'art. 23, primo comma, della legge n. 87 del 1953, per sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale – il requisito soggettivo (appartenenza dell'organo all'ordine giudiziario) e quello oggettivo (esercizio di una funzione obiettivamente giurisdizionale) – non sono mancate, soprattutto da parte della giurisprudenza costituzionale meno recente, «letture non restrittive di entrambi, al fine di ridurre le aree normative sottratte al controllo di costituzionalità»⁴.

Secondo la Corte, infatti, «[s]e è vero che il nostro ordinamento ha condizionato la proponibilità della questione di legittimità costituzionale alla esistenza di un procedimento o di un giudizio, è vero altresì che il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contestati), si traggano conseguenze così gravi»⁵, vale a dire l'impossibilità di sollevare la questione in via incidentale.

Muovendo da questo presupposto la giurisprudenza costituzionale, in una prima fase, «ha largheggiato nell'interpretare i dati risultanti dal diritto positivo»⁶, ritenendo che «i due requisiti, soggettivo ed oggettivo, non debbono necessariamente concorrere affinché si realizzi il presupposto processuale richiesto dalle norme richiamate»; e che fosse dunque sufficiente o quello soggettivo, consistente nello svolgersi del procedimento «alla presenza o sotto la direzione del titolare di un ufficio giurisdizionale»; oppure quello oggettivo dell'esercizio «di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge», da parte di organi «pur estranei alla organizzazione della giurisdizione ed istituzionalmente adibiti a compiti di diversa natura», che di quelle siano investiti anche in via eccezionale, e siano all'uopo «posti in posizione *super partes*»⁷.

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2008.

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 129 del 1957.

⁶ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, 268.

⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 1966.

La Corte ha così riconosciuto natura di giudice *a quo* alla Commissione dei ricorsi in materia di brevetti⁸; al Comandante di porto⁹; al Consiglio comunale e provinciale in sede di contenzioso elettorale¹⁰; al Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici¹¹; alla Corte dei conti in sede di parifica¹²; al pretore quale giudice dell'esecuzione esattoriale immobiliare¹³; al tribunale in sede di incidente di esecuzione¹⁴; al giudice di sorveglianza¹⁵; al tribunale nel corso del procedimento per il ricovero dell'alienato¹⁶; al consiglio nazionale forense¹⁷.

Taluni di questi organi – espressamente qualificati come giudici speciali¹⁸ – sono poi andati incontro ad una successiva declaratoria di incostituzionalità, in quanto ritenuti privi del fondamentale requisito dell'indipendenza, di cui all'art. 108, secondo comma, Cost.: si tratta del c.d. Ministro-giudice¹⁹; del Consiglio di prefettura²⁰; del Consiglio comunale e della Giunta provinciale amministrativa in sede di contenzioso elettorale²¹; dell'Intendente di finanza²²; del Comandante di porto²³; del Commissario regionale per la liquidazione degli usi civici²⁴.

Dopo la fase della non necessaria cumulatività dei requisiti, la Corte muta il proprio orientamento e osserva che «affinché possa ritenersi sussistente il presupposto processuale richiesto da dette norme, non è sufficiente il solo requisito soggettivo [...]»²⁵, essendo altresì necessario che «al di là della evidente finalità garantistica implicita nell'attribuzione di una funzione ad un organo giurisdizionale, l'attività richiesta non si esaurisca in semplici operazioni amministrative, per di più da conseguire tramite procedure prive di forme di contraddittorio ed attraverso determinazioni finali prive dei caratteri di decisorietà e di definitività»²⁶.

Alla luce di queste premesse, la legittimazione a sollevare una questione incidentale di legittimità costituzionale è stata negata quando l'organo, pur appartenendo al potere giudiziario, sia

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 42 del 1958.

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 41 del 1960.

¹⁰ Corte costituzionale, sentenze n. 44 del 1961 e n. 43 del 1961.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 1961.

¹² Corte costituzionale, sentenza n. 165 del 1963.

¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 83 del 1966.

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 23 del 1968.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 53 del 1968.

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 74 del 1968.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 114 del 1970.

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 79 del 1967.

¹⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 133 del 1963.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 55 del 1966.

²¹ Corte costituzionale, sentenze n. 93 del 1965 e n. 30 del 1967.

²² Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 1969.

²³ Corte costituzionale, sentenza n. 121 del 1970.

²⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 398 del 1989.

²⁵ Corte costituzionale, ordinanza n. 6 del 2008.

²⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 164 del 2008. Secondo la Corte di Cassazione presenta i richiamati caratteri il provvedimento che «ancorché definito ordinanza o decreto, incida su diritti soggettivi; abbia piena attitudine a produrre, con efficacia di giudicato, effetti di diritto sostanziale e procedurale sul piano contenzioso; non sia soggetto ad alcun altro mezzo di impugnazione» (Cass. civ., SU, 30 luglio 1953, n. 2953). Si tratta della nota pronuncia con cui la Suprema Corte ha inaugurato la propria giurisprudenza sull'interpretazione estensiva della nozione di «sentenza» ai fini del ricorso ex art. 111 Cost.

privo di poteri decisor²⁷; nonché quando l'atto posto in essere dal rimettente non abbia il carattere della definitività²⁸.

La Corte non ha riconosciuto la proponibilità della questione nemmeno quando l'intervento del giudice si espliciti nell'ambito di un procedimento amministrativo suscettibile di un successivo controllo giurisdizionale²⁹; quando il rimettente risulti investito di «una semplice funzione di carattere formale attribuitagli per una finalità garantistica»³⁰; quando vi sia carenza di contraddittorio³¹.

²⁷ Corte costituzionale, sentenze n. 17 del 1980 sul giudice conciliatore; n. 74 del 1971 sul tribunale in sede di esame dell'istanza di autorizzazione al deposito dell'indennità di espropriazione; n. 13 del 1966 sul Presidente del tribunale in sede di opposizione all'ingiunzione di pagamento di spese di giustizia; n. 112 del 1964 sul giudice dell'esecuzione richiesto di nuovi accertamenti a sostegno di una domanda di revisione; ordinanza n. 382 del 1991 sul magistrato di sorveglianza in sede di procedimento relativo alla domanda di grazia; ordinanza n. 86 del 1991 sul magistrato di sorveglianza cui è delegato il compito di sentire l'interessato in vista del giudizio riservato ad altro giudice; ordinanza n. 59 del 1990 sul giudice relatore in sede di procedimento camerale per l'omologazione di una delibera societaria.

²⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 387 del 1996 sul Collegio centrale di garanzia elettorale presso la Corte di cassazione.

²⁹ Corte costituzionale, sentenze n. 132 del 1973 sul pretore in sede di vidimazione dell'ingiunzione fiscale e n. 254 del 2004 sul Consiglio di Stato in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. La legittimazione del Consiglio di Stato a sollevare la q/c in sede di parere sul ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è stata poi riconosciuta dall'art. 69, comma 1, della legge n. 69 del 2009, il quale, modificando l'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 1199 del 1971, ha stabilito che l'organo competente ad esprimere il parere sul ricorso straordinario al Capo dello Stato, se ritiene che lo stesso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale. Alla luce di questa innovazione legislativa anche la Corte ha mutato il proprio orientamento, osservando come «[l']acquisita natura vincolante del parere del Consiglio di Stato, che assume così carattere di decisione, ha conseguentemente modificato l'antico ricorso amministrativo, trasformandolo in un rimedio giustiziale, che è sostanzialmente assimilabile ad un "giudizio", quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953» (sentenza n. 73 del 2014). Sulle modifiche introdotte dalla legge n. 69 del 2009 alla disciplina del ricorso straordinario cfr. N. PIGNATELLI, *Il ricorso straordinario: il legislatore impone alla Corte costituzionale la propria nozione di giudice «a quo»*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 4, 923. Sulla sentenza n. 73 del 2014, *ex multis*, M. ESPOSITO, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e giudizio incidentale di legittimità delle leggi: anacronismi decisor del giudice delle leggi*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 2229 ss.; E. FURNO, *Le sezioni consultive del Consiglio di Stato e il ricorso straordinario: un nuovo giudice "a quo"*, in *Quaderni costituzionali*, 2015, 2, 41 ss.; A. MANGIA, *Accesso alla Corte, pareri vincolanti, pareri "decisori". La decostituzionalizzazione dell'art. 137 Cost.*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2 giugno 2014; F. G. SCOCA, *La Corte costituzionale e il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2, 1476 ss. Sulla perdurante disputa intorno alla natura giuridica del ricorso straordinario pur dopo la sentenza n. 73 del 2014, cfr. S. BATTINI, *Aggiornamenti sul ricorso straordinario al Capo dello Stato: l'ircocervo esiste*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 12, 1176 ss.

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 96 del 1976 sul Presidente del tribunale in sede di registrazione di un quotidiano.

³¹ Ordinanza n. 183 del 1999 sui giudizi dinnanzi al Consiglio nazionale forense. Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in tema di legittimazione a sollevare la q/c cfr., *ex multis*, A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Milano, Giuffrè, 2012, 132 ss.; A. PATRONI GRIFFI, *Accesso incidentale e legittimazione degli «organi a quo». Profili problematici e prospettive di riforma*, Napoli, Jovene, 2012; A. ODDI, *La nozione di «giudice a quo»*, in R. Balduzzi e P. Costanzo (a cura di), *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, Giappichelli, 2007, 28 ss.; C. PINELLI, *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale e nozione di giudice a quo*, in A. Anzon, P. Caretti, S. Grassi (a cura di), *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 628 ss.; A. RUGGERI-A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2009, 177 ss.; G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, op. cit., 273 ss. Si veda, inoltre, la recente rassegna di R. Nevola

3. La Commissione giurisdizionale per il personale come giurisdizione

A questo punto, ove si esamini – alla stregua dei criteri appena passati in rassegna – la disciplina che il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati (d’ora in avanti RTGD) detta in riferimento alla Commissione giurisdizionale, alla sua competenza, e al procedimento che si svolge davanti ad essa, sembrano sussistere tutte le condizioni perché la Commissione possa considerarsi non solo giudice *a quo*, ma giudice a tutti gli effetti.

Cominciando dal procedimento, può subito rilevarsi che le regole sulle quali esso è strutturato sono ispirate al principio del contraddittorio, al quale la Corte ha dato «pieno ed effettivo»³² riconoscimento ben prima della sua esplicita costituzionalizzazione e che «comporta che una pronuncia giurisdizionale non possa esercitare effetti nei confronti di soggetti i quali non hanno avuto modo di assumere il ruolo di parte del processo, né di svolgere le proprie difese nell’ambito di esso»³³.

Ebbene, in base all’art. 4, c. 5, RTGD, entro dieci giorni dal deposito del ricorso la segreteria della Commissione deve darne comunicazione ai controinteressati e al segretario generale. Se il relatore rileva che il ricorso non sia stato comunicato a tutti gli interessati, dispone che la segreteria provveda in tal senso (art. 4, c. 10, RTGD).

Gli interessati possono esaminare gli atti del ricorso e estrarne copia (art. 4, c. 5, RTGD). Nei dieci giorni successivi al deposito il ricorrente e i resistenti possono presentare documenti. Nei dieci giorni successivi le parti possono prenderne visione. Il ricorrente può proporre motivi aggiunti e i resistenti ricorso incidentale (art. 4, c. 6, RTGD).

Ove il ricorso non sia stato comunicato a tutti gli interessati, le parti possono esercitare le richiamate facoltà a partire dall’avvenuta comunicazione da parte della segreteria (art. 4, c. 10, RTGD) e dunque non perdono l’opportunità di avvalersi dei documenti processuali. Al termine dell’istruttoria, poi, il presidente convoca la Commissione con proprio decreto, che viene comunicato alle parti almeno dieci giorni prima della data di convocazione (art 5, c. 1 e 2, RTGD).

Se ne ricava un assetto nel quale – per usare le parole della Corte³⁴ – «tanto l’attore, quanto il contraddittore, partecip[a]no e s[o]no messi in condizione di partecipare al procedimento», essendo stati regolarmente avvisati sia dell’avvenuto deposito del ricorso, sia dell’avvenuta fissazione dell’udienza. Ciò rappresenta «la prima e fondamentale» delle «garanzie minime del contraddittorio» alle quali deve essere «indefettibilmente improntato» ogni procedimento di cui voglia predicarsi la natura giurisdizionale.

(a cura di), *La legittimazione ad attivare il giudizio incidentale di costituzionalità: giudice a quo e processo principale nella giurisprudenza della Corte*, Quaderno processuale del Servizio Studi, settembre 2016.

³² Corte costituzionale, sentenza n. 55 del 1971.

³³ A. PIZZORUSSO, *La Corte costituzionale e il principio d’indipendenza del giudice*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, 684.

³⁴ Corte costituzionale, ordinanza n. 183 del 1999.

Uguale garanzia è riconosciuta al diritto di difesa, che «nel suo nucleo sostanziale ed irriducibile, e perciò tale da richiedersi in ogni specie di giudizio, quale che sia la struttura dei relativi procedimenti», oltre alla «necessità dell'instaurazione di un contraddittorio fra le parti, che consenta di opporre controdeduzioni alle deduzioni avversarie», presuppone anche «l'ausilio tecnico-professionale di un difensore»³⁵.

A questo riguardo l'art. 5, c. 4, RTGD, stabilisce che le parti possano farsi assistere da un patrocinante iscritto all'albo degli avvocati; quanto poi ai tempi a loro disposizione per svolgere le rispettive difese, essi non sembrano sbilanciati a favore di una sola delle parti, ma sono tali da assicurare «la presa in considerazione di ogni possibile argomento difensivo»³⁶ e quindi da conferire a ciascuna di esse la medesima posizione sul piano istruttorio.

L'oggetto del giudizio (la «tutela dei propri diritti e interessi legittimi») e il principio dell'impulso di parte (art. 1, c. 1, RTGD); la pubblicità dell'udienza su richiesta di parte (art. 5, c. 5, RTGD); la denominazione di «sentenza» usata per indicare le sue decisioni (art. 5, c. 9, RTGD); il regime delle impugnazioni, sia dinanzi ad altro organo giurisdizionale (art. 6 RTGD), sia con ricorso per revocazione nei casi previsti dall'art. 396 cpc (art. 6-*quater* RTGD); il rinvio alle norme del Codice del processo amministrativo per tutto quanto non espressamente previsto (art. 9, comma 1, RTGD), sembrano altrettanti indici sintomatici della natura pienamente giurisdizionale della Commissione *de qua*³⁷.

Per non dire del tenore testuale dell'art. 12, comma 6, del Regolamento *maior*, come modificato nel 2009, ai sensi del quale gli organi interni «*giudicano* (corsivo aggiunto) in via esclusiva» sui ricorsi dei dipendenti e dei soggetti estranei alla Camera.

La formula ricalca quella che l'art. 66 Cost. utilizza in riferimento al controllo sui titoli di ammissione dei propri componenti, attribuito in via esclusiva a ciascuna Camera; un controllo, secondo la Corte³⁸, la cui «*natura giurisdizionale* (corsivo aggiunto) [...] è pacificamente riconosciuta, nelle ipotesi di contestazioni, dalla dottrina e dalla giurisprudenza, “quale unica eccezione al sistema generale di tutela giurisdizionale in materia di elezioni”»³⁹.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 55 del 1971.

³⁶ P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, in *Rassegna parlamentare*, 1971, 83.

³⁷ Già in precedenza la Corte costituzionale aveva osservato che agli Uffici di Presidenza della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, «quando decidono le controversie di impiego del personale, è stata riconosciuta la natura giurisdizionale (cfr. Cass. civ., Sez. un., 23 aprile 1986 n. 2861)» (sent. n. 284 del 1986).

³⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 2009.

³⁹ Al punto che, secondo V. ONIDA, *Una votazione «contra legem»*, in *IlSole24Ore*, 21 marzo 2017, «[i]l Senato, quando “giudica”, ai sensi dell'art. 66 della Costituzione, sulle cause di ineleggibilità, potrebbe bensì, *come qualsiasi giudice, investire la Corte costituzionale del dubbio* (corsivo aggiunto)». Il problema del significato da attribuire al verbo «giudica», peraltro, non è affatto nuovo, ma era già emerso in Assemblea Costituente, allorché si propose di sostituirlo col verbo «verifica». Secondo Codacci Pisanelli sarebbe stato «preferibile conservare il termine “verifica” per non pregiudicare la questione se si tratti o meno di attività giurisdizionale» (corsivo aggiunto). Anche Bozzi era dello stesso avviso, perché il termine “verifica” «indica più particolarmente la funzione di accertamento che la Camera nel caso in esame è chiamata a svolgere». Tosato suggeriva di utilizzare “accerta”, anziché “verifica”, «per precisare che si tratta di un giudizio di accertamento». Fu tuttavia Leone a precisare che «dal punto di vista giuridico, il verificare è una delle fasi dell'attività giurisdizionale. Tale fase è anteriore all'altra in cui si emette il giudizio sulle eventuali

Tale natura risulta confermata anche sotto il profilo soggettivo. Quanto alle modalità di reclutamento, la Commissione «è composta di sei membri scelti, mediante sorteggio, da un elenco di deputati in carica» (art. 3, comma 2, RTGD), in possesso di particolari requisiti di preparazione tecnica ed attitudine professionale (magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria e amministrativa; professori universitari in materie giuridiche; avvocati; avvocati dello Stato, anche a riposo) (art. 3, comma 6, RTGD).

Siffatta previsione assicura «il rispetto dell'esigenza dell'idoneità del giudice»⁴⁰, perché consente che la scelta dei componenti dell'organo ricada totalmente su persone specificamente idonee allo svolgimento delle funzioni in ragione della loro professionalità.

I componenti dell'Ufficio di Presidenza, inoltre, non possono far parte della Commissione giurisdizionale ed è altresì sancita l'incompatibilità tra l'incarico di membro della Commissione e quello di membro del Governo e di componente del Consiglio giurisdizionale (art. 3, comma 2, RTGD).

Sono poi ammesse l'astensione e la ricsuzione ed un supplente è chiamato a sostituire il titolare per il procedimento a cui queste si riferiscono (art. 3, comma 4, RTGD). Tale disciplina – parafrasando la Corte – garantisce «l'imparzialità con riguardo alla singola controversia mediante gli istituti della ricsuzione e dell'astensione [...] che la presenza dei membri supplenti [...] rende di agevole applicazione»⁴¹; i richiamati istituti, del resto, «nascono [...] dal pericolo che il giudice, pur trovandosi in posizione di per sé indipendente, possa decidere nel singolo caso in modo parziale o interessato»⁴² e tendono ad assicurare appunto l'imparzialità intesa come «indipendenza del giudice dagli interessi dedotti nel giudizio»⁴³.

A buona ragione, dunque, si può convenire sul fatto che «il sistema di estrazione dei giudici» della Camera risulti di gran lunga «migliorato dal punto di vista dei requisiti di idoneità e di qualificazione professionale e delle incompatibilità»⁴⁴.

contestazioni. Secondo il suo avviso, quindi, il verificare e il giudicare non sono che due momenti di un'unica funzione. In ogni modo, per l'esattezza della espressione, ritiene più opportuna e comprensiva la parola “giudicare”. L'osservazione si rivelò decisiva e alla fine la Seconda Sottocommissione approvò la proposta, avanzata da Perassi, che manteneva nella formulazione dell'articolo il verbo “giudicare”, così suggellando il carattere pienamente giurisdizionale dell'organo. Il dibattito può essere ripercorso in *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 19 settembre 1946, 218 ss.

⁴⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1973.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 1964. D'altra parte, proprio la omessa previsione di meccanismi di sostituzione dei membri effettivi del Tribunale superiore delle acque pubbliche, nelle ipotesi di astensione, era stata censurata dalla Corte in riferimento agli artt. 24, primo comma, e 111, secondo comma, Cost. (sent. n. 305 del 2002).

⁴² U. POTOTSCHNIG, *Il giudice interessato non è indipendente*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1965, 1299.

⁴³ Corte costituzionale, sentenza n. 92 del 1962. Dalla circostanza che questi istituti non fossero «né previsti, né in alcun modo richiamati dalle norme che disciplinano il giudizio “domestico” innanzi al Consiglio di Presidenza del Senato», S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, I, 1978, 282-283, traeva la conclusione che «la coincidenza fra i titolari delle funzioni amministrative e della funzione di giudicare dagli atti adottati nell'esercizio delle medesime, non è occasionale ed evitabile, ma è invece la necessaria conseguenza del sistema».

⁴⁴ Corte costituzionale, ordinanza n. 144 del 1998.

Tale assetto normativo è frutto, come noto, delle modifiche regolamentari che la Camera ha approvato nel 2009⁴⁵ per superare le censure mosse dalla sentenza Savino proprio in riferimento alla non imparzialità del giudice domestico⁴⁶. Fino a quel momento, infatti, la Sezione giurisdizionale, quale giudice d'appello, era interamente composta da membri dell'Ufficio di Presidenza, cioè dell'organo che aveva adottato gli atti oggetto delle controversie sulle quali la Sezione stessa era poi chiamata a decidere.

Il collegio, dunque, finiva per «pronunciarsi due volte sulla medesima *res iudicanda*»⁴⁷, palesando in tal modo la sua mancanza di «giurisdizionalità», che «presuppone innanzitutto l'elemento della estraneità o anche terzietà (da cui poi l'indipendenza e la imparzialità) dell'organo di controllo decidente rispetto all'organo sugli atti del quale il controllo si esercita»⁴⁸.

Con la novella regolamentare del 2009, invece, il profilo dell'imparzialità della giurisdizione viene ristabilito⁴⁹, al punto che può ritenersi ormai superato anche il dubbio sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione a suo tempo sollevato dalla Corte costituzionale, quando, sulla scia della Cassazione⁵⁰, aveva ammonito che «indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide [...] sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia»⁵¹.

⁴⁵ In particolare, le modifiche relative alla Commissione giurisdizionale hanno riguardato l'art. 3, comma 2 (regime delle incompatibilità) e l'art. 5, comma 5 (pubblicità dell'udienza). Cfr. *amplius* 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, 1074 ss.; nonché G. MALINCONICO, *I "codici di procedura" dell'autodichia della Camera dopo la decisione n. 14/2009 della Corte Europea dei diritti dell'uomo: guida alla lettura delle modifiche dei regolamenti di tutela giurisdizionale*, in *www.federalismi.it*, n. 22/2009.

⁴⁶ Secondo i giudici di Strasburgo, infatti, era soprattutto la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, organo di appello, a non soddisfare i requisiti di tribunale indipendente e imparziale, in ragione della sua identità con l'organo titolare dei poteri normativi e amministrativi della Camera (l'Ufficio di Presidenza). Non a caso S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, op. cit., 298, aveva rilevato come il giudice domestico «troppo facilmente può divenire un giudice "addomesticato"».

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2003. Una situazione non dissimile, relativa al procedimento contenzioso che si svolgeva davanti alla Commissione dei ricorsi contro i provvedimenti dell'Ufficio brevetti, era stata censurata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 158 del 1995. Nella Commissione, infatti, era inserito, sebbene senza voto deliberativo, anche il direttore dell'Ufficio che aveva emesso il provvedimento oggetto del giudizio e che nel corso dello stesso era stato il contraddittore diretto del ricorrente. Si arrivava così al paradosso di un organo giurisdizionale che deliberava le sue sentenze con la presenza al proprio interno di una delle parti.

⁴⁸ F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, in *Scritti sulla giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, Padova, Cedam, 1985, 543, nota 27.

⁴⁹ Può dirsi dunque venuto meno uno dei presupposti sulla base dei quali la Cassazione aveva sempre escluso la terzietà, e di conseguenza l'ammissibilità del ricorso ex art. 111, in ragione della «commistione fra il giudice e la parte, che, nella specie, è determinata dalla presenza istituzionale del Presidente dell'assemblea e di componenti dell'Ufficio di Presidenza, secondo le ricordate disposizioni del Regolamento della Camera e delle relative norme di attuazione, istitutive della "Sezione giurisdizionale" dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati» (Cass, sez. un., 27 maggio 1999, n. 317).

⁵⁰ Cass, sez. un., 11 luglio 1977, n. 356.

⁵¹ Corte costituzionale, sentenza n. 154 del 1985. Tengono inevitabilmente conto del precedente assetto normativo anche alcune conclusioni di autorevole dottrina. Secondo N. OCCHIOUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1973, 208, «se si reputa che il *proprium* della funzione giurisdizionale vada individuato nella "terzietà" del giudice, sembra pacifico che gli organi supremi, nell'ergersi a giudici delle controversie

Per come risulta positivamente disciplinata, infatti, la composizione della Commissione giurisdizionale «preved[e] garanzie idonee ad assicurare ai [suoi] componenti [...] quella posizione *super partes* che è attributo connaturale alla funzione giurisdizionale»⁵².

D'altra parte, come ha osservato la stessa Corte di Strasburgo, «il mero fatto che i membri dei due organi giurisdizionali della Camera dei deputati siano scelti tra i deputati membri della Camera non può far dubitare dell'indipendenza di questi organi giurisdizionali» (causa Savino e altri)⁵³.

E la stessa giurisprudenza costituzionale non ha mancato di precisare che il principio di imparzialità-terzietà della giurisdizione ha pieno valore costituzionale «pur nella diversità delle rispettive discipline connessa alle peculiarità proprie di ciascun tipo di procedimento»⁵⁴; e che le soluzioni legislative per realizzare questo principio non devono prefigurare moduli necessariamente identici per tutti i tipi di processo⁵⁵.

Su questa base la Corte ha escluso che «la nomina per concorso debba necessariamente intervenire per assicurare l'indipendenza dei magistrati delle giurisdizioni speciali, *per le quali, anzi, la provvista dell'ufficio in modi diversi e con procedimenti diversi da quelli del concorso può*

in materia di rapporto di impiego dei loro dipendenti, non presentino il carattere della giurisdizionalità». Per avvalorare tale tesi, l'Autore richiama «solo, a titolo esemplificativo, quanto dispone il terzo comma dell'art. 12 del Regolamento della Camera dei Deputati», che tuttavia è proprio la norma modificata nel 2009 e che ora non prevede più la competenza dell'Ufficio di presidenza a decidere in via definitiva sui ricorsi dei dipendenti. Lo stesso sembra potersi dire per il giudizio di S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, op. cit., 279, quando sottolineava come «è proprio questo valore preminente dell'imparzialità del giudice (e quindi del giudizio) [...] ciò che sembra venire vulnerato in radice dalle giurisdizioni "domestiche", le quali si pongono in contrasto col fondamentale principio *nemo iudex in causa propria*». Più di recente, ritiene che i requisiti di imparzialità e indipendenza «non possono essere di certo riconosciuti ai giudici domestici», sottolineando «l'ossimoro insito nella stessa etimologia del termine autodichia» G. A. FERRO, *Autodichia parlamentare e camouflagage dei conflitti interorganici (all'ombra della Cedu)*, in *Rivista AIC*, n. 3/2015. A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Milano, Giuffrè, 2004, 171-172, ha invece osservato, condivisibilmente, come «[a]lmeno in astratto [...] è ragionevole (oltre che auspicabile) ipotizzare che se le norme regolamentari riuscissero ad assicurare concretamente un'apprezzabile distanza tra tale "giudice" e l'organo camerale che pone in essere la disciplina normativa su cui si fondano le legittime pretese dei sottoposti al giudizio interno, le facili obiezioni sull'imparzialità dell'organo giudicante potrebbero quantomeno ridursi e forse consentire una sufficiente indipendenza di "un giudice" che tuttora opera nell'ordinamento per preservare l'indipendenza garantita delle Camere, o anche solo in forza della "tradizione" che le Camere (ma non solo) ritengono di non dover abbandonare».

⁵² Corte costituzionale, sentenza n. 103 del 1964.

⁵³ *Mutatis mutandis*, il tema dell'estraneità del giudice rispetto all'assemblea che lo ha nominato è stato affrontato anche dalla Corte costituzionale in riferimento alla potestà giurisdizionale del Consigli comunali in materia di contenzioso elettorale. Nella sentenza n. 92 del 1962, la Corte aveva però escluso che tale organo, in ragione della sua composizione, fosse «un collegio giudicante composto dagli stessi interessati (consiglieri la cui elezione è contestata), cioè un vero e proprio "giudice in causa propria"», sia perché il consigliere "contestato" non partecipava alla decisione; sia perché il Consiglio non giudicava di un suo interesse in contrasto con quello dell'eventuale ricorrente, ma giudicava della legittimità della propria composizione, ciò che aveva sempre fatto nella sua qualità di organo elettivo dotato di autonomia. Nella successiva pronuncia n. 93 del 1965, tuttavia, la Corte dichiarava illegittime le norme che prevedevano siffatta potestà giurisdizionale, perché i giudizi da esse previsti coinvolgevano pur sempre l'interesse personale dei consiglieri che componevano il collegio, in particolare «l'interesse di alcuni, se di costoro personalmente è contestata l'elezione; della maggioranza, se è in gioco la sorte della maggioranza; di tutti, se si denunciano irregolarità delle operazioni elettorali».

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 305 del 2002.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 2002.

*essere necessaria, o quanto meno opportuna, per il raggiungimento delle finalità loro assegnate (corsivo aggiunto)*⁵⁶; ha riconosciuto le «particolari esigenze che sussistono nella formazione delle Commissioni tributarie, in funzione dell’attitudine e della idoneità delle persone che sono chiamate a giudicare sulle controversie»⁵⁷; ha ritenuto che «[l]a scelta del legislatore di utilizzare nel collegio giudicante dei Tribunali regionali delle acque pubbliche un tecnico, come membro c.d. laico, risponde ad esigenze inerenti alla specialità della materia, ai profili tecnici ed agli apprezzamenti che si richiedono»⁵⁸.

In definitiva, «proprio dalla giurisprudenza costituzionale [...] emerge una certa difficoltà nell’individuare una nozione di indipendenza, e quindi dei requisiti di indipendenza, che valgano sicuramente per tutte le magistrature e che costituiscano di conseguenza un chiaro limite alla discrezionalità del legislatore relativamente alla disciplina dei giudici speciali»⁵⁹.

Una conclusione del genere sembra viepiù confermare come la Commissione *de qua*, in ragione della sua rinnovata fisionomia istituzionale, sia pienamente in grado di assicurare – tanto sul piano oggettivo del procedimento attraverso cui opera e delle regole che lo governano, quanto su quello soggettivo delle modalità della sua composizione – quella «esigenza [...] all’obiettività nell’applicazione o “esecuzione” ai casi della vita di una normativa presupposta o predeterminata» che, secondo autorevole dottrina⁶⁰, costituisce il *proprium* della giurisdizione.

4. Ulteriori argomenti a sostegno della ricostruzione dell’organo di autodichia della Camera come organo giurisdizionale: la giurisprudenza della Corte di Strasburgo

In favore della qualificazione della Commissione rimettente come giurisdizione depone anche la sentenza Fasan e altri (13 aprile 2017), nella quale la Corte EDU si è occupata, per la prima volta, della questione relativa all’eccessiva durata di un procedimento – ben 28 anni tra primo e secondo grado – svoltosi davanti agli organi di autodichia della Camera dei deputati.

Secondo i giudici di Strasburgo «in virtù dell’autonomia normativa del Parlamento prevista dall’articolo 64 della Costituzione e delle norme speciali stabilite dal Regolamento della Camera dei deputati, la competenza in materia di durata dei procedimenti che si svolgono dinanzi *agli organi*

⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 1967 sulla nomina di “estranei” alla qualifica di consigliere della Corte dei conti.

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 132 del 1963, al punto che, nella sentenza n. 130 del 1982, avrebbe poi censurato la disparità di trattamento che sussisteva all’interno delle Commissioni tra magistrati e impiegati amministrativi dello Stato, in ragione del fatto che questi ultimi fossero esclusi da ogni compenso per la partecipazione alla decisione dei ricorsi.

⁵⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001.

⁵⁹ N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, Zanichelli, 2014, 150.

⁶⁰ F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, op. cit., 528.

giurisdizionali (corsivo aggiunto) della Camera dei deputati non spetta alla Corte d'appello, bensì al Collegio d'appello»⁶¹.

La stessa Corte EDU rileva, inoltre, come siano stati gli stessi organi interni a riconoscere la propria competenza a giudicare sull'applicazione della legge n. 89 del 2001 (legge Pinto) al contenzioso tra la Camera e i suoi dipendenti. Non è un caso che il Collegio d'appello abbia accolto la domanda di equa riparazione per la fase di appello del giudizio, mentre l'abbia respinta per il primo grado, che si era svolto prima dell'entrata in vigore della legge, ritenendo che in quel caso i ricorrenti avrebbero dovuto adire la Corte di Strasburgo.

Sembra dunque pacifico per la Corte EDU che quegli organi siano giudici. Il che appare ulteriormente avvalorato dal tenore letterale dell'art. 3, comma 1, della legge Pinto, ai sensi del quale «[l]a domanda di equa riparazione si propone con ricorso al presidente della corte d'appello del distretto in cui ha sede il *giudice* (corsivo aggiunto) innanzi al quale si è svolto il primo grado del processo presupposto [...]»⁶².

4.1. Segue: la giurisprudenza parlamentare

Indicazioni utili ai fini della natura pienamente giurisdizionale della Commissione rimettente possono ricavarsi anche dalle due ordinanze con le quali l'organo di autodichia ha rimesso alla Corte la questione decisa con la sentenza n. 213 del 2017⁶³.

La Commissione, infatti, ha ritenuto di non poter sindacare direttamente la legittimità costituzionale della deliberazione contestata «se non altro perché, almeno sotto il profilo sostanziale, nel caso di specie l'identità del contenuto precettivo della delibera e di quello dei menzionati commi 486 e 487 comporterebbe l'inammissibile svolgimento di fatto, da parte di questo giudice, di funzioni che costituiscono prerogativa della Corte costituzionale; alle cui valutazioni, in materia di legittimità costituzionale delle leggi, questo giudice è invece tenuto a conformarsi al pari di ogni altro giudice».

⁶¹ A questa conclusione erano già pervenute le Sezioni unite della Cassazione, allorché avevano osservato che «[g]li organi di giurisdizione interna delle Camere, come hanno potestà giurisdizionale sulle controversie dei loro dipendenti, così hanno giurisdizione sull'applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89, che sia invocata in relazione alle stesse controversie» (Cass., sez. un., 1 luglio 2004, n. 14805).

⁶² Le richiamate Sezioni unite, tuttavia, non sono dello stesso avviso. Nel porsi il problema di individuare l'organo fornito di giurisdizione sulla domanda di equa riparazione per l'eccessiva durata di un processo svolto davanti all'organo interno del Senato, osservano infatti che «[t]ale organo non può essere individuato nella giurisdizione ordinaria, e quindi non è applicabile l'art. 3 della legge n. 89/2001 (corsivo aggiunto), che prevede il procedimento davanti agli organi di tale giurisdizione», in quanto si deve ritenere sussistente «la stessa giurisdizione speciale interna (corsivo aggiunto) del Senato della Repubblica davanti a cui si è svolto il giudizio della cui lunga durata si lamenta» il ricorrente (Cass., sez. un., 1 luglio 2004, n. 14805). L'osservazione, se da un lato ridimensiona l'argomento qui utilizzato, dall'altro finisce comunque per corroborare la tesi, su cui si soffermerà più diffusamente *infra*, che gli organi di autodichia siano giudici speciali.

⁶³ Si tratta delle ordinanze 10 dicembre 2014 e 3 marzo 2015, rispettivamente iscritte ai nn. 92 e 129 del registro ordinanze del 2015.

Tale arresto segna un significativo *overruling* rispetto ad una giurisprudenza parlamentare sempre costante nel ritenere che la valutazione della difformità dei provvedimenti impugnati rispetto ad un parametro costituito da una disposizione costituzionale non comportasse affatto la rimessione della questione alla Corte, ma dovesse essere effettuata dallo stesso giudice interno, sulla scorta di quanto già sperimentato dai giudici comuni tra l'entrata in vigore della Costituzione e l'avvio della Corte costituzionale⁶⁴.

Una giurisprudenza, va ricordato, che si era formata come reazione, da una parte, alla tesi – originariamente invalsa fra gli organi interni di tutela giurisdizionale – per cui la natura normativa di determinati atti interni valesse ad escluderne la sindacabilità⁶⁵; dall'altra, alla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale che aveva escluso la sindacabilità dei regolamenti parlamentari.

Sicché, per il timore che il combinato disposto di questi due fattori potesse dar vita ad una sorta di zona franca, sottratta ad ogni controllo di costituzionalità, gli organi di autodichia della Camera, a partire dal 2009, hanno cominciato a sperimentare «una inedita forma di disapplicazione con effetti *inter partes* delle norme “interne” incompatibili con la Costituzione»⁶⁶.

Non è neppure casuale che questo orientamento giurisprudenziale abbia preso piede in parallelo alla riforma regolamentare del 2009, che eliminava ogni commistione tra la composizione dell'organo d'appello e quella dell'Ufficio di Presidenza: l'accentuazione del profilo giurisdizionale dell'organo, evidentemente, si rifletteva sulla percezione che esso aveva di sé come giudice e sui connessi poteri di cognizione di cui veniva a disporre.

Guardando alle ordinanze di rimessione, sembra proprio che questo processo di progressiva presa di coscienza della natura giurisdizionale dell'organo sia giunto a compiuta maturazione. La Commissione, infatti, da una parte, si considera espressamente come un «giudice» che non può definire il giudizio applicando leggi di dubbia costituzionalità, non può sostituirsi alla Corte nel controllo di costituzionalità, è tenuto ad osservare le sentenze della Corte costituzionale; dall'altra, sembra riconoscere come l'ordinamento interno della Camera sia tutt'altro che “impermeabile” rispetto alle vicende dell'ordinamento generale dello Stato.

E se una simile osservazione poteva ritenersi pacifica alla luce – come minimo – della sentenza n. 120 del 2014, ai sensi della quale i regolamenti parlamentari non sono «come nel lontano passato,

⁶⁴ Anche secondo A. D'ANDREA, *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, op. cit., 195, «in linea di principio [...] non si [può] negare ai “giudici parlamentari” [...] nella loro composizione “ideale”, diversa dall'attuale, e dunque nelle vesti di autorità giurisdizionali sufficientemente garantite nella loro indipendenza “interna” la facoltà di contestare attraverso la rituale questione di legittimità costituzionale [...] l'applicazione di norme regolamentari che, a loro giudizio, contraddicono i principi costituzionali fondamentali».

⁶⁵ Sull'evoluzione del sindacato degli organi di autodichia della Camera sugli atti interni aventi natura normativa cfr. G. MALINCONICO, *Attività e prassi degli organi giurisdizionali di autodichia della Camera dei deputati*, in *Rivista amministrativa*, 2011, 5, 264-265; nonché, più di recente, A. LO CALZO, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato (a margine della sent. n. 213 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Consulta online*, fasc. 1/2018, 27 ss.

⁶⁶ R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali «giudici a quo»? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2015, 171.

fonti puramente interne»⁶⁷, dunque estranee all'ordinamento generale, ma sono «fonti dell'ordinamento generale della Repubblica»⁶⁸, appare nondimeno significativo che essa provenga dallo stesso giudice domestico, quasi a sottolineare come esso stesso si consideri ormai parte integrante del più generale circuito del sindacato incidentale di costituzionalità.

D'altronde, di questa tendenza ad una sempre maggiore “osmosi” tra l'ordinamento parlamentare e l'ordinamento generale dello Stato sembrano rivelatrici anche le parole dell'on. Sereni, Vice Presidente della Camera dei deputati, la quale, nell'illustrare all'Ufficio di Presidenza lo schema della delibera poi impugnata⁶⁹, chiariva come «conformemente ai precedenti» essa avrebbe perso efficacia ove fosse successivamente intervenuta «una dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative oggetto di recepimento»⁷⁰.

⁶⁷ S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato*, in *Il Circolo giuridico*, 1899, vol. XXX, 80, osservava come «[s]i è non di rado dimenticato che esso [il Parlamento] è un organo statuale, in siffatta sua qualità non diverso dagli altri, e lo si è considerato come un corpo chiuso, autonomo, distinto in certo qual modo dallo Stato».

⁶⁸ La sentenza n. 120 del 2014 sugella, in linea con la più recente dottrina, il superamento della tesi della natura meramente interna delle norme dei regolamenti parlamentari e la loro definitiva consacrazione quali norme costitutive dell'ordinamento generale dello Stato. Anche secondo la Cassazione «tale normativa regolamentare [...] ha comunque natura normativa nel senso che appartiene al complesso edificio di norme che formano l'ordinamento della Repubblica», sebbene ad essa «non possa riconoscersi forza e valore di legge ai sensi dell'art. 134 Cost.» (Cass., sez. un., ord. n. 26934 del 2014). Pertanto, secondo P. PASSAGLIA, *Autodichia e insindacabilità dei regolamenti parlamentari: stare decisis e nuovi orizzonti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2113, gli ordinamenti delle Camere non sono più configurabili alla stregua «di ordinamenti speciali separati da quello generale e retti (soltanto?) da norme interne». Più in generale, sulle novità introdotte dalla sentenza n. 120 del 2014 e sulle sue ricadute in tema di autonomia delle Camere si vedano, fra gli altri, L. BRUNETTI, *Un significativo passo avanti della giurisprudenza costituzionale sull'autodichia delle Camere, nella pronuncia della Corte che conferma l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in www.forumcostituzionale.it, 23 maggio 2014; G. BUONOMO, *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in www.forumcostituzionale.it, 13 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in www.federalismi.it, n. 10/2014; T. F. GIUPPONI, *La Corte e la “sindacabilità indiretta” dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in www.forumcostituzionale.it, 3 luglio 2014; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I sequiti della sent. n. 120/2014 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2015; R. IBRIDO, *“In direzione ostinata e contraria”. La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, n. 3/2014; A. LO CALZO, *Il principio di unicità della giurisprudenza costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in www.federalismi.it, n. 10/2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Rivista AIC*, ottobre 2014; G. REPETTO, *Autodichia del Senato: Corte cost. n. 120/2014*, in www.treccani.it; A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronunzia-ponte della Consulta*, in www.giurcost.org, Studi 2014; F. G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 2091 ss.

⁶⁹ Si tratta della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 87 del 4 giugno 2014, resa esecutiva in pari data dal decreto del Presidente della Camera n. 660, concernente «Applicazione del contributo di solidarietà di cui all'art. 1, commi 486 e 487, della legge 27 dicembre 2013, n. 147».

⁷⁰ La citazione è tratta da R. IBRIDO, *Gli organi di autodichia delle Camere quali «giudici a quo»? A proposito di una recente ordinanza di rimessione*, op. cit., 169.

5. Il mancato riconoscimento della Commissione giurisdizionale come giudice a quo «ai limitati fini» della proponibilità della questione e le conseguenze che ne derivano in ordine alla sua riconduzione al novero delle giurisdizioni speciali

Ma l'argomento decisivo che, ad avviso di chi scrive, consente di considerare l'organo di autodichia della Camera dei deputati alla stregua di una vera e propria giurisdizione, va rinvenuto – *a contrario* – nel fatto che la Commissione non sia stata espressamente riconosciuta (dalla sentenza n. 213) come giudice *a quo* «ai limitati fini» della proponibilità della questione.

La Corte, infatti, avrebbe potuto benissimo rifarsi a quel (diverso) filone giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza n. 12 del 1971 (sull'ammissibilità delle questioni proposte dalla Sezione disciplinare del CSM), ha esteso, caso per caso, la nozione di giudice *a quo* alla Corte dei conti in sede di controllo sugli atti del Governo⁷¹, alla Corte dei conti in sede di parifica⁷², al collegio arbitrale in sede di arbitrato rituale⁷³.

Sulla base di questa giurisprudenza «per aversi giudizio *a quo*, è sufficiente che sussista esercizio di “funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge” da parte di soggetti, “pure estranei all'organizzazione della giurisdizione”, “posti in posizione *super partes*”»⁷⁴.

Applicando questi criteri alla Commissione giurisdizionale della Camera, la Corte avrebbe dovuto verificare se essa a) eserciti “funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge”; b) se, per quanto “*estranea all'organizzazione della giurisdizione*” (corsivo aggiunto), sia comunque “posta in posizione *super partes*”.

Ebbene, in virtù della sopra esposta disciplina regolamentare, sembra possibile affermare che entrambi i requisiti calzino perfettamente alla Commissione giurisdizionale. Quanto a quello *sub a*), mediante il procedimento che si svolge davanti ad esso, l'organo interno della Camera è chiamato a risolvere in forma contenziosa la controversia tra dipendente e amministrazione, applicando in modo obiettivo una regola di diritto ad un caso concreto.

Può aggiungersi che la decisione adottata all'esito di tale procedimento produce una modificazione delle condizioni di vita dell'interessato ed incide sul suo stato giuridico con carattere di definitività, essendo idonea a divenire irrimediabile attraverso l'assunzione di un'efficacia

⁷¹ Corte costituzionale, sentenza n. 226 del 1976.

⁷² Corte costituzionale, sentenza n. 181 del 2015.

⁷³ Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2001, su cui si veda, tra gli altri, M. ESPOSITO, *Si aprono le “porte del cielo”: dall'arbitrato al ricorso straordinario al Presidente della Repubblica?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2001, 6, 3757 ss.; nonché R. PINARDI, *Quando l'arbitro diventa portiere (della Corte): notazioni minime sulla “naturale” elasticità della nozione di giudice ‘a quo’*, ivi, 3747 ss. Auspicavano che la Corte potesse «con maggiore ampiezza rispetto a quanto finora accaduto, accogliere una nozione “funzionale” e “sostanziale” di “giudice” e di “giudizio” ai soli e limitati fini del giudizio di costituzionalità, ritenendo cioè sufficiente la sussistenza dell'esercizio di funzioni giudicanti per l'obiettivo applicazione della legge da parte di soggetti, pure se estranei all'organizzazione della giurisdizione e posti in posizione *super partes*» P. CARROZZA, R. ROMBOLI, E. ROSSI, *I limiti all'accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, op. cit., 723-724.

⁷⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 376 del 2001.

analoga a quella della cosa giudicata⁷⁵; tale decisione, inoltre, è immediatamente esecutiva, come risulta dall'art. 6, comma 1-bis, RTGD, ai sensi del quale «[l]'impugnazione [avanti al Collegio d'appello] non sospende di diritto gli effetti della sentenza di primo grado»⁷⁶.

Quanto al requisito *sub b*), non possono che richiamarsi le considerazioni esposte in precedenza in ordine ai rimedi adottati dopo la sentenza Savino per assicurare l'imparzialità della Commissione.

Non è dunque senza rilievo la circostanza che la Corte, pur potendo qualificare l'organo parlamentare come giudice *a quo* «ai limitati fini», abbia deciso di non optare per questa – più circoscritta – configurazione, con ciò ritenendo, evidentemente, che la Commissione giurisdizionale non sia del tutto «estranea all'organizzazione della giurisdizione» – almeno ad assumere «un significato più ristretto di giurisdizione»⁷⁷, inteso come «complesso degli organi giurisdicenti» –, ma faccia parte di uno degli «ordini» in cui essa si articola.

In altri termini, dal fatto che la sentenza n. 213 non abbia espressamente riconosciuto la legittimazione della Commissione (solo) «ai limitati fini», senza dunque pregiudizio di diversa qualificazione dell'organo ad altri fini, non può che ricavarsi come essa sia legittimata a sollevare la q/c in quanto giurisdizione in senso proprio⁷⁸. Il brocardo *ubi [...] voluit, dixit, ubi nuolit, tacuit* sembrerebbe corroborare una simile interpretazione.

Ove questo ragionamento fosse condiviso, l'ulteriore conseguenza non potrebbe che essere quella di annoverare la Commissione giurisdizionale per il personale tra le giurisdizioni speciali. Il giudice parlamentare, infatti, non solo è espressione di un potere di autodichia che, nel caso della

⁷⁵ Di «sostanziale giudicato» dei due gradi di giudizio interni del Senato parla Cass., sez. un., 19 novembre 2002, n. 16267.

⁷⁶ Al contrario, l'esecutività delle «decisioni» (corsivo aggiunto) della Commissione contenziosa, organo competente a giudicare in primo grado sui ricorsi dei dipendenti in servizio o in quiescenza del Senato della Repubblica (art. 72, TU delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica), è condizionata all'emissione di un decreto del Presidente del Senato su richiesta del Segretario generale del Senato. Ai sensi dell'art. 74, comma 7, TU, infatti, «[l]a decisione [...] è motivata e resa esecutiva con decreto del Presidente del Senato. A tal fine, essa è trasmessa al Segretario Generale perché promuova il decreto suddetto». Il necessario intervento del Presidente d'Assemblea ai fini della esecutività di tali pronunce porta R. FINOCCHI, *La giurisdizione domestica sui ricorsi d'impiego del personale*, in C. D'Orta e F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Roma-Bari, Laterza, 1997, 323, a dubitare della loro natura giurisdizionale, dal momento «che da sole non sarebbero in grado di avere una propria forza nell'ordinamento». Non è un caso che tali atti non vengano definiti neppure «sentenze», ma «decisioni».

⁷⁷ «Sotto questo riguardo», infatti, secondo C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, Cedam, 1969, 1132, «si distingue il tipo di ordinamento realizzante la “giurisdizione unica”, che è contrassegnato dal concentramento di tutta la funzione giurisdizionale, quale che sia il suo oggetto, in un unico “ordine”, cioè in un solo complesso di uffici fra loro collegati e retto da un sistema organizzativo unitario, dall'altro invece che la ripartisce fra più “ordini” o comunque fra più gruppi di organi variamente formati e disciplinati. In quest'ultima ipotesi si può avere accanto ad una “giurisdizione ordinaria” (che si chiama così per indicare che essa ha una competenza generale, non risultante dall'attribuzione della pertinenza a risolvere singoli gruppi di controversie) una o più “giurisdizioni speciali” (abilitate a conoscere solo di materie appositamente e tassativamente loro attribuite) (corsivo aggiunto)».

⁷⁸ Presentandone, del resto, le principali invarianti (terzietà del giudice, principio del contraddittorio, diritto di difesa, motivazione della decisione). Manca solo la garanzia del ricorso in Cassazione per violazione di legge, la quale tuttavia, come si dirà più avanti, deriva dal riconoscere alla Commissione *de qua* la natura di giudice speciale.

Camera dei deputati, affonda le proprie radici nel periodo prerepubblicano⁷⁹, sicché non può porsi alcun problema di violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., non essendo stato istituito alcun

⁷⁹ Già l'art. 5 del Regolamento interno del 1911 affidava al Consiglio di Presidenza «le nomine [...] nonché i collocamenti a riposo e le misure disciplinari di tutto il personale della Camera, salvo il disposto dell'art. 24». Il Regolamento degli uffici e del personale del 1928 istituiva un organo *ad hoc*, il Consiglio di disciplina (art. 16) e ne ampliava le competenze, attribuendogli non solo le controversie in materia disciplinare del personale, ma anche i ricorsi dei dipendenti contro le note di qualifica formulate dai capi servizio (art. 12), nonché i ricorsi del personale subalterno contro la graduatoria che lo classificava in base all'anzianità e a requisiti di merito (art. 13). Il successivo Regolamento interno del 1934 stabiliva che «[i]l personale, nell'inoltrare domande o ricorsi, deve seguire la via gerarchica. Le norme per la disciplina del personale della Camera dei Deputati sono stabilite da apposito regolamento. I procedimenti, determinati da infrazioni disciplinari, sono istruiti per cura del Segretario Generale e sottoposti ad un Consiglio di disciplina, costituito per la durata di ciascuna Legislatura, con decreto del Presidente. Il Consiglio di disciplina è presieduto da un Vice Presidente e ne fanno parte i Questori e due Segretari dell'Ufficio di Presidenza; il Segretario Generale interviene alle sedute come relatore ed ha voto consultivo» (art. 16). Si prevedeva, poi, che «[i]l personale, nel termine di quindici giorni consecutivi dalla ricevuta notificazione, ha facoltà di inoltrare ricorso al Consiglio di Presidenza per ottenere la revisione delle qualifiche ritenute inadeguate. Sulle proposte del Consiglio di Presidenza il Presidente decide in via definitiva circa le qualifiche da conferirsi» (art. 14). Il Regolamento interno del 1949 – il primo dell'epoca repubblicana – attribuisce all'Ufficio di Presidenza «l'esame dei bilanci preventivi e consuntivi della Camera. Le nomine dei funzionari, impiegati ed agenti, le promozioni, i collocamenti a riposo, la sospensione dal grado, la revoca o la destituzione sono attuati con Decreto del Presidente, su deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, *al quale esclusivamente spetta, altresì, il giudizio definitivo sugli eventuali ricorsi* (corsivo aggiunto)» (art. 3). In linea di continuità con il passato, dunque, la cognizione delle controversie concernenti il personale viene affidata, in via amministrativa, ad un organo interno della Camera – l'Ufficio di Presidenza – anche alla luce dell'atteggiamento di netta chiusura del Consiglio di Stato (IV sez, 9 novembre 1898, n. 415; IV sez., 12 agosto 1927, n. 490), che aveva sempre negato la propria giurisdizione sugli atti di amministrazione dell'organo parlamentare, non potendo questo essere qualificato, sul piano soggettivo, come «autorità amministrativa», ai sensi dell'art. 26, comma 1, del Regio Decreto 26 giugno 1924, n. 1054 (Approvazione del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato). Da questo punto di vista, dunque, il fatto che l'Amministrazione abbia predisposto un procedimento contenzioso di composizione delle liti con il proprio personale rappresenta una forma di tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti, i quali altrimenti non avrebbero avuto sedi in cui farle valere. Su questo rilievo insiste, da ultimo, anche la Corte costituzionale, quando rileva che «la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente», ma «risulta assicurata per il tramite dell'istituzione di organi interni e procedure di garanzia variamente conformate» (sent. n. 262 del 2017). La tesi del fondamento precostituzionale dell'autodichia delle Camere è d'altra parte condivisa dalla prevalente dottrina: N. OCCHIOCUPO, *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, op. cit., 203, osserva che «per la Camera dei Deputati e il Senato della Repubblica, si dovrebbe parlare non di istituzione *ex novo*, ma di sopravvivenza della giurisdizione speciale, prevista da norme regolamentari anteriori all'entrata in vigore della Costituzione [...], sebbene a suo avviso tale rilievo non «avrebbe alcunché valore»; V. ONIDA, *Giurisdizione speciale*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice, III, Torino, Utet, 1982, 1069, nota 48, annovera la giurisdizione domestica delle Camere sui ricorsi del personale dipendente tra le «giurisdizioni speciali preesistenti non “revisionate” dal legislatore, sopravvissute in forza della VI disp. trans. e fin. Cost., e non colpite da pronuncia di illegittimità costituzionale»; S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, op. cit., p. 285, nota 91, rileva che per l'autodichia delle Camere «non sembra che possa venire [...] in questione – come invece si vedrà per altre ipotesi di giurisdizione domestica – il divieto di istituzione di giudici speciali (art. 102, comma 2, e VI disp. Trans. Cost.), poiché l'art. 12 del Regolamento del Senato del 1971 non ha istituito un nuovo giudice speciale, ma semmai ha confermato (o “revisionato”) una giurisdizione speciale già esistente». A sua volta P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1990, 260, nota 70, ritiene notorio che «anche anteriormente alla entrata in vigore della Costituzione un organo interno delle Camere svolgeva, in via esclusiva, il sindacato sulle controversie inerenti il rapporto d'impiego dei dipendenti», con la conseguenza che gli artt. 12, terzo comma, reg. Cam e 12, primo comma, reg. Sen. «potrebbero ritenersi meramente confermativ[i] e non “istitutiv[i]” di un nuovo giudice speciale e, in tal senso, non lesiv[i] dell'art. 102, secondo comma, Cost.», ragion per cui «la competenza giustiziale esclusiva delle Camere sui ricorsi in materia d'impiego può effettivamente dirsi “rinsaldat[a] da una lunga tradizione” (Corte cost. 129 del 1981)».

(nuovo) giudice speciale; ma, a seguito delle modifiche regolamentari cui è stata sottoposta nel 2009, tale giurisdizione speciale – già esistente al momento dell'entrata in vigore della Costituzione – ha anche adempiuto all'obbligo di «revisione» prescritto dalla VI disposizione transitoria⁸⁰.

La stessa Cassazione, d'altra parte, già da tempo si era attestata su questa posizione, rilevando che gli organi del contenzioso interno delle Camere «hanno natura giurisdizionale, e non amministrativa, essendo le norme regolamentari “attributive di una giurisdizione speciale dell'organo costituzionale”»⁸¹.

A suo avviso, tuttavia, siffatto «concetto di giurisdizione speciale [...] non sarebbe evocabile se non in senso lato, vale a dire [...] più che per intrinseca natura del sistema stesso, per la ragione che fra i due contrapposti orientamenti interpretativi – quello che nega ogni giudice e quello che accorda un giudice – può apparire opportuna la scelta del secondo, siccome “suscettivo di offendere meno gravemente – e cioè, eventualmente, soltanto sotto i profili della indipendenza-terzietà e imparzialità, nonché della difesa e del contraddittorio – i precetti costituzionali contenuti negli artt. 24 e 113 Cost.”»⁸².

Ebbene, questa conclusione deve ritenersi non più attuale, essendo del resto maturata nel quadro di un contesto normativo nel frattempo mutato con la revisione del 2009, che ha fatto venir meno tanto ogni offesa ai principi di «indipendenza-terzietà e imparzialità, nonché della difesa e del

Anche secondo la Cassazione la norma del Regolamento del Senato che nega la giurisdizione di qualsiasi altro giudice sui ricorsi proposti dal personale dipendente è «desumibile [...] da corrispondenti disposizioni regolamentari anteriormente in vigore» (Cass. civ., sez. un., ordinanza 11 luglio 1977, n. 356: si tratta dell'ordinanza con cui è stata sollevata la q/c che ha portato alla sentenza n. 154 del 1985). *Contra* F. G. SCOCA, *Operazione cosmetica per i giudici parlamentari*, in *Diritto processuale amministrativo*, 1, 1991, 492, per il quale i giudici parlamentari sarebbero «avventurosamente sopravvissuti alla mannaia dell'art. 102 e della VI disposizione transitoria della Costituzione».

⁸⁰ Ai sensi di tale disposizione «gli organi di giurisdizione speciale già esistenti nel nostro ordinamento continuano ad essere operanti, ma sono soggetti, nel termine (non perentorio) di cinque anni, a revisione da parte del legislatore ordinario: il quale dovrà in quella sede valutare se sia conveniente sopprimerli, con l'eventuale trasformazione in sezioni specializzate dei tribunali ordinari, ovvero mantenerli con le opportune modificazioni, intuitivamente ispirate, anche sul piano della legislazione ordinaria, a quei criteri maggiormente garantistici che sono propri della più recente esperienza giuridica» (sent. n. 284 del 1986). Anche la Cassazione ha rilevato che dopo la sentenza Savino «gli organi di autodichia della Camera dei deputati sono stati “revisionati” tanto che recentemente la Commissione giurisdizionale per il personale della Camera si è ritenuta legittimata, quale “giudice” rimettente (ex art. 23 l. n. 87 del 1953), a sollevare questione incidentale di costituzionalità in un giudizio in sede di autodichia relativamente a controversie promosse dal personale dipendente» (Cass., sez. un., ord. 19 dicembre 2014, n. 26934, che è l'ordinanza con cui è stato sollevato uno dei conflitti d'attribuzione – il n. 1 del 2015 – decisi dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 262 del 2017). Sulla base di questa precisazione risulta viepiù difficile comprendere perché la stessa Cassazione, poche righe sopra, abbia invece detto che «ove anche si ravvisasse una continuità con analogo apparato di autodichia nel sistema ordinamentale prerepubblicano, non appare soddisfatta l'ulteriore prescrizione della VI disposizione transitoria della Costituzione che prescrive la revisione degli organi speciali di giurisdizione esistenti al momento di entrata in vigore della Costituzione».

⁸¹ Così Cass., sez. un., n. 27 luglio 2004, n. 14085, che richiama, fra le altre, Cass., 10 aprile 1986, n. 2546. Più di recente cfr. Cass., sez. civ., ord. 19 dicembre 2014, n. 26936, che ha ribadito come «[l]a Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Senato, si pongono, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali», ancorché abbia poi ritenuto – non condivisibilmente – che essi sono stati «istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione».

⁸² In questo senso, invece, Cass., sez. un., 27 maggio 1999, n. 317, che ha escluso la ricorribilità in Cassazione per mancanza di terzietà dell'istanza giurisdizionale interna.

contraddittorio» da parte del «giudice» parlamentare; quanto ogni «fragilità concettuale»⁸³ dovuta alla sua «mancanza di terzietà»⁸⁴.

Sicché sembra lecito ritenere che, se avessero potuto tener conto delle significative innovazioni apportate alla disciplina regolamentare del contenzioso in materia di impiego, i riferiti orientamenti sarebbero stati di ben diverso tenore, come può ricavarsi, a tacer d'altro, dal fatto che è la stessa Corte costituzionale ad attestare, da ultimo, come le fonti di autonomia delle Camere «assicur[i]no *attualmente* (corsivo aggiunto) idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (Consiglio di Presidenza del Senato e Ufficio di Presidenza della Camera) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado»; nonché a evidenziare come i componenti di tali organi «possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973)»⁸⁵.

6. La (non persuasiva) esclusione dei giudici parlamentari dall'alveo delle giurisdizioni speciali

Se dunque un rilievo sia consentito muovere alla sentenza n. 213 del 2017, esso dovrebbe riguardare non tanto l'assertività con cui ha riconosciuto la (per altro verso ineccepibile) legittimazione del giudice parlamentare a sollevare la q/c, quanto piuttosto il non averne esplicitamente sancito la natura di giudice speciale, pur sussistendone – come si è cercato di dimostrare – tutti i necessari presupposti.

A maggior ragione, non riesce a convincere la recisa negazione di tale natura da parte della sentenza n. 262 del 2017, che ha chiarito come «[l]a tutela dei dipendenti è [...] assicurata *non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria* (corsivo aggiunto)».

In tale pronuncia la Corte – con una sorta di interpretazione autentica del proprio precedente – esplicita bensì il non detto che già poteva cogliersi tra le pieghe della pronuncia n. 213, ma lo fa giungendo ad una conclusione inappagante, sia per aver sgombrato subito il campo dalla (scivolosa) questione dell'applicazione dell'art. 102, secondo comma, Cost. (e della connessa VI disp. trans.); sia per le motivazioni con cui ha giustificato che «la deroga alla giurisdizione qui in discussione

⁸³ S. CONFORTI, *Brevi considerazioni sul principio di autodichia*, in *Giurisprudenza italiana*, 2005, 1888, secondo il quale «[l]a tesi dell'assimilabilità dei "giudici parlamentari" alla figura del giudice speciale è [...] affetta da una fragilità concettuale difficilmente superabile: negli organi decidenti delle camere manca la terzietà e l'imparzialità, elementi la cui presenza risulta indefettibile per poter affermare che essi esercitano un potere giurisdizionale».

⁸⁴ Secondo C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2000, 5, 3495, «è proprio la mancanza di terzietà che esclude l'utilizzabilità della figura del giudice speciale nei confronti del sindacato affidato alla Camera».

⁸⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2017.

[...], non si risolve in un'assenza di tutela». Motivazioni che, a ben vedere, sembrano piuttosto comprovare la natura giurisdizionale di quegli organi e dunque la praticabilità dell'opzione ermeneutica avanzata in questa sede che li riconduce alla figura del giudice speciale.

Ad avviso della Corte, infatti, non solo gli organi di autodichia delle Camere e della Presidenza della Repubblica, «risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità»; ma i giudizi davanti ad essi «si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio»; dimodoché si tratta di organi «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».

Da queste premesse la Corte fa poi discendere il loro riconoscimento quali «giudici *ai fini della [...] legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale* (corsivo aggiunto)», richiamando, in proposito, il precedente di cui alla decisione n. 213. Tuttavia, non sembrano esattamente questi i termini nei quali la richiamata pronuncia ha operato siffatto riconoscimento, avendo essa sancito «la legittimazione della Commissione rimettente a sollevare l'incidente di costituzionalità, *come giudice a quo ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87* (corsivo aggiunto)».

La precisazione non sembri capziosa, le due formulazioni esibendo, in realtà, una differenza non trascurabile, come si è cercato di argomentare *supra*. Un conto, infatti, è dire che un organo può sollevare la q/c perché è un giudice *a quo* ai sensi dei richiamati articoli, come fa la sentenza n. 213; altro conto è dire che è giudice al (solo?) fine di sollevare la q/c, come riferisce la sentenza n. 262.

Nel primo caso, infatti, per esserci un «giudizio», ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, ci deve essere o «un *giudice* vero e proprio», o «un organo *che diventa giudice*, perché e in quanto svolge una certa attività»⁸⁶; nel secondo caso, invece, c'è solo un organo *che diventa giudice limitatamente* allo svolgimento di quella attività. La prima accezione, insomma, è più ampia e non esclude affatto che il giudice *a quo* sia un giudice «a tutto tondo».

Ora, nella pronuncia n. 262 sembra che la Corte interpreti la legittimazione della Commissione alla proposizione della q/c proprio alla luce della giurisprudenza sul riconoscimento «ai limitati fini», ma una simile interpretazione non pare suffragata né dal tenore testuale della sentenza n. 213; né dagli argomenti addotti dalla stessa n. 262 a sostegno di siffatta legittimazione, i quali, al contrario, valgono esattamente ad individuare le condizioni che presidiano all'esercizio della giurisdizione (garanzie di «indipendenza ed imparzialità», del «diritto di difesa e [di] un effettivo

⁸⁶ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, op. cit., 269.

contraddittorio»; «moduli procedurali di carattere giurisdizionale»; «posizione *super partes*»; svolgimento di funzioni obiettivamente giurisdizionali)⁸⁷.

Depone in favore di questa conclusione lo stesso rinvio che viene operato alla sentenza n. 213, la quale, come visto, non avendo espressamente affermato che l'organo interno solleva «ai limitati fini», non può che essere interpretata nel senso di identificarlo come un organo giurisdizionale in senso proprio.

Ed invece, a dispetto di quanto sembrava lecito attendersi dall'aver riconosciuto loro quei tratti salienti, gli organi di autodichia vengono considerati, in sostanza, come organi amministrativi che esercitano «una funzione sostanzialmente giurisdizionale»⁸⁸, sembrando decisiva, ai fini di tale configurazione, la loro natura di organi «“interni” ed estranei all'organizzazione della giurisdizione», «inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa» e operanti «secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale».

In questo caso pare, tuttavia, che *nomina (non) sunt consequentia rerum*, nel senso che la sentenza finisce per dare – a valle – una qualificazione di questi organi non corrispondente con la loro sostanza, ossia con gli attributi essenziali che – a monte – ha ravvisato in essi e che ne caratterizzano, a suo avviso, tanto le modalità di nomina, quanto l'esercizio della funzione⁸⁹.

In particolare, l'argomento per cui i collegi interni sono «estranei all'organizzazione della giurisdizione» si presta, in ragione della già ricordata latitudine del termine giurisdizione⁹⁰, ad essere interpretato nel senso della loro estraneità all'organizzazione della giurisdizione *tout court*.

Ma se tale estraneità fosse limitata – mortatariamente – alla (sola) organizzazione della giurisdizione *ordinaria* (corsivo aggiunto), si potrebbe ritenere che quegli organi siano bensì estranei alla giurisdizione ordinaria, ma non anche a quella speciale.

Una conclusione, questa, che non sembra così lontana da quella cui è pervenuta la Corte di Cassazione, quando ha osservato che la sottrazione al generale sindacato di legittimità delle

⁸⁷ Secondo N. ZANON, F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, op. cit., 13, la giurisdizione può essere definita come «quell'attività esercitata secondo diritto – in condizioni di indipendenza dal potere politico e in posizione di terzietà e imparzialità rispetto agli interessi in causa – dai soggetti che l'ordinamento qualifica come giudici, dotati (sulla base di regole processuali) di poteri decisorii idonei a tradurre, nel caso concreto, la volontà della legge in un provvedimento finale, che può assumere l'autorità di “cosa giudicata”». Ebbene, nel caso di specie, l'unico profilo a non calzare del tutto con tale definizione sembra essere quello relativo alla presenza di «soggetti che l'ordinamento qualifica giudici», trattandosi, secondo la Corte, di organi «estranei all'organizzazione della giurisdizione». Tuttavia, per la possibilità di considerare pienamente soddisfatto anche tale requisito ai fini della riconduzione degli organi di autodichia al novero dei giudici speciali, si vedano le considerazioni successive.

⁸⁸ Come la definisce L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in www.forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2018. Secondo G. BUONOMO, *La Corte, la sete e il prosciutto*, in www.forumcostituzionale.it, 20 gennaio 2018, la Corte «[r]espingendo l'idea stessa dell'appartenenza dei giudici domestici al mondo della Giurisdizione, negando l'egida della Cassazione [...] ha deciso di togliere loro la sete col prosciutto».

⁸⁹ Di «notevole ambiguità quanto alla natura degli organi di autodichia» parla N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in www.forumcostituzionale.it, 21 dicembre 2017.

⁹⁰ Si vedano le considerazioni riportate nella nota 37.

decisioni degli organi di autodichia non ne «postula[...] necessariamente l'estraneità all'ordinamento giurisdizionale disciplinato nella parte II, Titolo IV, della Carta costituzionale»⁹¹.

D'altra parte, che proprio di giudici speciali debba trattarsi sembra ammetterlo, implicitamente, la stessa Corte costituzionale quando, nel definirli organi che «assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità [...]», richiama, a ben vedere, la (analoga) definizione che ne dava Ambrosini in Assemblea Costituente⁹², allorché li considerava «organi di amministrazione della giustizia *per materie speciali* (corsivo aggiunto), la cui trattazione rende consigliabile *la specializzazione dell'organo* (corsivo aggiunto)»⁹³.

7. La (più problematica e per nulla scrutinata) questione della compatibilità degli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica con l'art. 102, secondo comma, Cost.

Se per i giudici parlamentari si può dunque fondatamente ritenere che siano giudici speciali, sia per i caratteri qualificanti individuati dalla sentenza n. 262 in riferimento alla loro (per quanto denegata) giurisdizionalità, sia perché – come si è provato a dimostrare – non solo esistevano al momento dell'entrata in vigore della Costituzione, ma hanno altresì adempiuto al prescritto obbligo di revisione; per gli omologhi della Presidenza della Repubblica la configurazione come giudici speciali esige di verificare, fermi restando i caratteri qualificanti anche da essi esibiti, se siano o meno giudici di nuova istituzione e se, in questa seconda evenienza, siano stati sottoposti a revisione.

Il problema si pone, come noto, perché l'autodichia «è entrata nell'ordinamento del segretariato generale della Presidenza della Repubblica con decreti presidenziali emanati per la prima volta nel 1996»⁹⁴; di conseguenza, i collegi giudicanti che formano il sistema di giurisdizione domestica presidenziale verrebbero a configurarsi come nuovi giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, in violazione del divieto di cui all'art. 102, secondo comma, Cost.

L'argomento che viene speso a favore di questa conclusione fa leva sull'ultratrentennale indirizzo della Corte di Cassazione che, a partire dalla sentenza del 1975⁹⁵, ha sempre escluso

⁹¹ Cass., sez. un., 10 giugno 2004, n. 11019.

⁹² Dove la *ratio* della loro istituzione era rinvenuta nella necessità di adeguare il giudice alla specialità della materia. In particolare, secondo C. MORTATI, *Atti dell'Assemblea costituente*, vol. IX, 27 novembre 1947, 2562, l'esigenza era quella che vi fosse «un giudice più idoneo di quello ordinario ad interpretare la legge regolativa di certi rapporti».

⁹³ Cfr. *Atti dell'Assemblea costituente*, Commissione per la Costituzione, Seconda Sottocommissione, 19 dicembre 1946, 56.

⁹⁴ Così F. SALVADORI, *Spunti di riflessione sull'autonomia del segretario generale della Presidenza della Repubblica*, in M. Boni (a cura di), *L'autonomia degli organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza*, Roma, Corte costituzionale, 2015, 19.

⁹⁵ Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979.

l'esistenza di un'autodichia della Presidenza della Repubblica⁹⁶, riconoscendo la competenza del giudice amministrativo a giudicare sulle controversie in materia di impiego dei dipendenti del Segretariato generale.

Tale orientamento non è stato scalfito neppure dalla sentenza n. 129 del 1981, con cui la Corte costituzionale ha negato la spettanza alla Corte dei conti del potere di sottoporre a giudizio contabile il tesoriere della Presidenza della Repubblica (oltre che quelli di Camera e Senato), osservando, tra le altre cose, che «il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica non può essere riduttivamente configurato [...] quale “apparato burocratico di regime giuridico eguale a quello di ogni altro apparato dell'amministrazione dello Stato”»⁹⁷.

Invece, sia la ricordata sentenza del 1975, sia il successivo arresto del 1988⁹⁸, equiparano, di fatto, il Segretariato generale a un Ministero, inquadrando nel pubblico impiego il rapporto di

⁹⁶ Sin dal primo regolamento sullo stato giuridico del personale del Segretariato generale, approvato con decreto presidenziale 19 dicembre 1968, n. 63, in attuazione dell'art. 4, comma 1, della legge 1077 del 1948, i rimedi approntati dal Presidente della Repubblica erano di tipo amministrativo. Il regolamento, infatti, prevedeva l'istituzione di un Consiglio di amministrazione, composto dal Segretario generale, dal Vice Segretario generale, dai Direttori superiori e dai Direttori di ruolo della carriera direttiva amministrativa, che esercitava le attribuzioni in materia di personale e esprimeva parere su tutte le questioni sottoposte dal Segretario generale (art. 1). Al Consiglio di amministrazione poteva ricorrere l'impiegato con qualifica inferiore a Direttore avverso il «giudizio complessivo» che era stato espresso nei suoi confronti dal funzionario competente. Il ricorso andava presentato entro trenta giorni dalla comunicazione del giudizio e il Consiglio di amministrazione decideva sentiti l'Ufficio del personale e il funzionario che lo aveva espresso. Contro il rapporto informativo compilato dal Segretario generale, invece, i Direttori potevano proporre gravame allo stesso Segretario generale (art. 34). Veniva altresì istituita una Commissione di disciplina per gli impiegati del Segretariato generale, presieduta da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato e composta da un magistrato ordinario o amministrativo e da un funzionario del Segretariato generale con qualifica non inferiore a Direttore. Si stabiliva che, in caso di assenza o impedimento, i membri effettivi fossero sostituiti da supplenti ed erano altresì previsti gli istituti dell'astensione e della ricasazione, per i quali si applicavano le norme in vigore per gli impiegati civili dello Stato (art. 41). Tuttavia, proprio in riferimento alla Commissione di disciplina, P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, op. cit., 75 ss., sottolineava «il carattere di particolare indipendenza che così assume questo organo, la cui istituzione con tale composizione segna l'abbandono dell'applicazione integrale del principio di autodichia (corsivo aggiunto)». Quindi, secondo Lucifredi, ad essere abbandonata non sarebbe l'autodichia *tout court*, ma la sua applicazione *integrale*. A suo avviso, inoltre, non «sembra senza significato [...] il fatto che tutti i provvedimenti relativi al personale di cui si tratta siano deferiti alla competenza del Segretario Generale, senza che sia mai impegnata la responsabilità costituzionale del Capo dello Stato». La Cassazione, infatti, in tanto ha potuto riconoscere la cognizione del giudice amministrativo ed escludere che da ciò potesse derivare «una inammissibile interferenza del potere giurisdizionale nelle funzioni del Capo dello Stato», in quanto ha ritenuto che, «siccome [...] il suddetto personale dipende esclusivamente dal Segretario generale, oggetto del sindacato giurisdizionale è soltanto l'attività, meramente amministrativa, di tale organo» (Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979).

⁹⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 129 del 1981.

⁹⁸ Con cui la Cassazione ribadiva che «le controversie inerenti al rapporto pubblico di impiego del personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, ancorché investano i provvedimenti presidenziali di approvazione delle norme regolamentari sullo stato giuridico ed economico e sul trattamento pensionistico (ma non direttamente la liquidazione della pensione), non si sottraggono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, tenuto conto che quei provvedimenti integrano atti amministrativi attinenti al rapporto d'impiego e che difettano disposizioni di deroga alla suddetta giurisdizione in favore di organi interni della Presidenza della Repubblica (come invece previsto negli ordinamenti del personale della Camera e del Senato)» (Cass., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422).

lavoro dei suoi dipendenti, con conseguente devoluzione alla cognizione del giudice amministrativo.

La Presidenza della Repubblica, dal canto suo, avrebbe prestato una sorta di tacita acquiescenza nei confronti di questa giurisprudenza, non avendo ritenuto di doverla contestare nelle sedi opportune; si è così rilevata «*la perdita, almeno allo stato degli atti* (corsivo aggiunto), dell'autodichia da parte della Presidenza, dovuta alla mancata attivazione di conflitti di attribuzione nei confronti dei tribunali amministrativi che dichiaravano la propria competenza ad annullare gli atti della Presidenza della Repubblica relativi al proprio personale»⁹⁹.

Non sembra, tuttavia, che l'inerzia sul piano della difesa giurisdizionale della propria autodichia possa essere interpretata come l'intenzione da parte dell'organo costituzionale di rendere piena confessione della mancanza della prerogativa, anche perché il Presidente della Repubblica non era rimasto del tutto inerte, ma aveva comunque regolamentato la procedura sui ricorsi in materia di impiego adottando il decreto presidenziale 29 febbraio 1980, n. 31¹⁰⁰.

Del resto, lo stesso uso del termine «perdita» in riferimento all'autodichia richiama alla mente l'idea di qualcosa che si ha e poi viene a mancare, non già di qualcosa che manchi *ex tunc*. Il che sembra confermare, come si avrà modo di argomentare più diffusamente oltre, che l'autodichia deve essere considerata una prerogativa immanente all'organo costituzionale, a cui compete solo stabilire il *quando* della sua attivazione.

A mettere però in dubbio la sussistenza dell'autodichia presidenziale era soprattutto l'art. 5, comma 2, del richiamato decreto del 1980, ai sensi del quale «[i]n ogni caso il ricorso è dichiarato improcedibile se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo».

⁹⁹ F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati*, in C. D'Orta e F. Garella (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, op. cit., 50.

¹⁰⁰ Tale decreto consentiva ai dipendenti e agli ex dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di ricorrere al Segretario generale, per motivi di legittimità, contro atti e provvedimenti amministrativi in materia di rapporti d'impiego e di trattamento pensionistico. Il Segretario generale decideva in conformità al parere vincolante di un'apposita Commissione (art. 1). La Commissione era composta da un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che la presiedeva, e da due magistrati ordinari o amministrativi, con qualifica non inferiore a quella di Consigliere della Corte di Cassazione od equiparata. I componenti erano nominati con decreto del Presidente della Repubblica e restavano in carica 4 anni (art. 2). Da questo punto di vista, l'organo si pone in linea di continuità con la Commissione di disciplina prevista dal precedente decreto del 1968. Secondo P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1990, 234, nota 30, le ragioni che hanno indotto il Presidente della Repubblica ad istituire una simile forma di sindacato sarebbero «riconducibili al proposito di evitare che gli atti della amministrazione presidenziale (e, indirettamente, l'azione del Presidente inerente il proprio apparato) siano oggetto di valutazione ed, eventualmente, di censura in sede giurisdizionale (ad es., attraverso l'annullamento di un provvedimento da parte del g.a.). In sostanza la "Commissione per i ricorsi" rappresenta una sorta di filtro in ordine alle doglianze del personale del Segretariato generale, che consente, ove le doglianze stesse siano fondate, di definire la controversia all'interno della amministrazione presidenziale e senza le inevitabili forme di "pubblicità" che conseguirebbero alla presentazione (e, soprattutto, all'eventuale accoglimento) di un ricorso in sede giurisdizionale».

Tale disposizione, infatti, nel sancire il principio di non esclusività del ricorso all'organo interno, veniva interpretata, nella migliore delle ipotesi, come espressiva di «un'autodichia eventuale»¹⁰¹; nella peggiore, come non «impositiv[a] dell'autodichia presso la Presidenza della Repubblica»¹⁰², avendo il decreto apprestato «un rimedio meramente amministrativo, e certamente non alternativo rispetto al ricorso presso il g.a.»¹⁰³.

Che nessuna autodichia dovesse essere riconosciuta alla Presidenza della Repubblica in materia di controversie del personale, in quanto non prevista dalla legge n. 1077 del 1948, né disciplinata dai regolamenti concernenti il personale, veniva ulteriormente ribadito da una Cassazione del 1998¹⁰⁴ la quale, ancorché successiva al decreto presidenziale 24 luglio 1996, n. 81/N¹⁰⁵, non poteva valutarne le possibili ricadute sul piano della giurisdizione, dal momento che la nuova disciplina regolamentare non era applicabile – *ratione temporis* – alla controversia al suo esame¹⁰⁶.

Nel 2010, invece, la Cassazione muta il proprio consolidato indirizzo e con un *revirement* che non sembra eccessivo definire storico¹⁰⁷, afferma che il potere della Presidenza della Repubblica di riservare, mediante regolamento, alla propria giurisdizione domestica le controversie in materia di personale ha un fondamento costituzionale indiretto, che si riconnette alla potestà di autoorganizzazione e all'autonomia contabile dell'organo, le quali sono a loro volta fondate sull'interazione di una consolidata prassi costituzionale con la legge n. 1077 del 1948.

Questo radicale mutamento di giurisprudenza può spiegarsi, da una parte, con l'entrata in vigore dei nuovi regolamenti del 1996¹⁰⁸, i quali, trovando applicazione nei confronti delle controversie

¹⁰¹ S. M. CICONETTI, *L'autodichia della Presidenza della Repubblica (Commento all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 6592 del 17 marzo 2010)*, in *Scritti in onore di Alessandro Pace*, III, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012, 2004.

¹⁰² P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, op. cit., 235, nota 32.

¹⁰³ P. STANCATI, *ivi*, p. 262. Anche secondo la Cassazione il decreto del 1980 «confessava» di non aver utilizzato «la «possibilità» di riservare alla propria giurisdizione domestica le controversie insorte nella costituzione e nella gestione del rapporto con il personale [...] prevedendosi solo un procedimento interno non ostativo del ricorso al giudice» (Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529).

¹⁰⁴ Cass., sez. un., 17 dicembre 1998, n. 12614.

¹⁰⁵ Che istituiva presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica un Collegio Giudicante di primo grado e un Collegio d'Appello, competenti a decidere sui ricorsi presentati dai dipendenti del Segretariato stesso, dettando le norme di procedura relative alla presentazione e alla decisione di tali ricorsi. Tale decreto è stato poi modificato dal successivo decreto 9 ottobre 1996, n. 89/N.

¹⁰⁶ Infatti, ai sensi dell'art. 17, primo comma, del decreto presidenziale n. 81/N del 1996, «[i]n sede di prima applicazione della presente normativa, il Collegio Giudicante ed il Collegio d'Appello sono costituiti a far data dal 1° gennaio 1997». Sicché, trovando ancora applicazione la disciplina recata dal decreto n. 31 del 1980, la Corte riconduceva ancora una volta tali controversie alla giurisdizione del giudice amministrativo.

¹⁰⁷ Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

¹⁰⁸ Che hanno eliminato il carattere meramente eventuale dell'autodichia presidenziale, creando «un doppio grado di cognizione con specifica regolamentazione procedurale e nell'intento di istituire una sede decisoria tecnica, imparziale e stabile» (Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529). In particolare, il decreto presidenziale n. 81/N del 24 luglio 1996 ha istituito quale organo di primo grado il Collegio Giudicante, competente a decidere «a) sui ricorsi in materia di rapporto di impiego e di lavoro con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica presentati dai dipendenti in servizio o in quiescenza per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi; b) sui ricorsi prodotti dal personale comandato o distaccato presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica avverso i provvedimenti concernenti il trattamento economico integrativo; sui ricorsi proposti dai partecipanti a concorsi e prove selettive per l'assunzione nei

successive al 1° gennaio 1997, comportavano che tutte quelle sorte in precedenza non fossero soggette ad alcuna autodichia, ma devolute alla giurisdizione del giudice amministrativo¹⁰⁹; dall'altra, con la sentenza Savino del 2009, alla cui stregua la Cassazione ha vagliato tale disciplina regolamentare, ritenendo che gli organi interni da essa previsti fossero in grado di soddisfare le condizioni di precostituzione, imparzialità e indipendenza richieste dall'art. 6, p. 1, della CEDU.

Il sistema così delineato è stato poi sottoposto a «revisione» dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34/N, il quale, anticipando la Corte EDU nel caso Savino, ha ridisegnato la composizione del Collegio Giudicante nella prospettiva di rafforzare ulteriormente l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo di autodichia.

In particolare, i membri dell'organo sono stati ridotti da cinque a tre (come nel Collegio d'Appello) e si sono eliminati i rappresentanti dell'Amministrazione e del personale; i collegi presidenziali risultano così formati esclusivamente da magistrati, cioè da componenti di derivazione

ruoli del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica» (art. 1, comma 1). Il ricorso è ammesso per motivi di legittimità, ma può essere esteso al merito nei casi in cui gli «organi di giustizia ordinaria e amministrativa» esercitino giurisdizione di merito (art. 1, comma 2). Il Collegio è nominato con decreto del PdR su proposta del Segretario generale ed è composto da cinque membri: un Consigliere di Stato, che lo presiede e che è designato dal Presidente del Consiglio di Stato; un Consigliere di Corte d'Appello designato dal Presidente della Corte d'Appello di Roma; un Consigliere della Corte dei Conti designato dal Presidente della Corte dei conti; un funzionario dell'Amministrazione appartenente ai ruoli della carriera direttiva amministrativa o di assistenza giuridica designato dal Segretario generale; un dipendente di ruolo, rappresentante del personale, sorteggiato fra un terna eletta da tutti i dipendenti di ruolo (art. 2, comma 1). I componenti durano in carica quattro anni e possono essere confermati, consecutivamente, per una sola volta (art. 2, comma 2). È prevista una disciplina delle incompatibilità, perché non possono far parte del Collegio i componenti del Collegio d'Appello, della Commissione di disciplina, i dipendenti del Servizio del Personale e delle Segreterie degli organi giudicanti, nonché i magistrati in posizione di comando o di fuori ruolo presso il Segretariato generale o consulenti dello stesso (art. 2, comma 3). Oltre ai componenti effettivi sono anche nominati, con le stesse modalità, altrettanti componenti supplenti con le stesse qualifiche e gli stessi requisiti degli effettivi. Contro le decisioni del Collegio Giudicante è ammesso ricorso al Collegio d'Appello (art. 7). Come organo di secondo grado è istituito il Collegio d'Appello, anch'esso nominato con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Segretario generale e composto di tre membri: un Presidente di Sezione del Consiglio di Stato, che lo presiede e che è designato dal Presidente del Consiglio di Stato; un Consigliere di Cassazione, designato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione e da un Consigliere della Corte dei conti, designato dal Presidente della Corte dei conti (art. 8, comma 1). Anche i membri di tale organismo durano in carica quattro anni e possono essere confermati, consecutivamente, per una sola volta (art. 8, comma 2). C'è un regime delle incompatibilità, in quanto non possono far parte dell'organo i componenti del Collegio Giudicante, nonché i magistrati in comando o fuori ruolo presso il Segretariato generale o consulenti dello stesso (art. 8, comma 3). Oltre ai componenti effettivi, sono nominati con le stesse modalità altrettanti supplementi aventi le stesse qualifiche e gli stessi requisiti degli effettivi (art. 8, comma 4). Con il decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89/N, sono state apportate alcune modifiche al decreto n. 81/N. La prima modifica, meramente letterale, riguarda la formulazione del primo comma dell'art. 1 e consiste nella sostituzione del termine «Consigliere» della Corte dei conti con il termine «Referendario» della Corte dei Conti. La seconda modifica, più sostanziale, riguarda la possibilità, per i componenti degli organi giudicanti di primo e secondo grado, di essere bensì confermati, consecutivamente, per una sola volta nel loro incarico, «purché al momento della conferma siano ancora in possesso dei requisiti necessari per la nomina» nei rispettivi Collegi. Un'integrazione, questa, che, nel richiedere il perdurante possesso dei requisiti, va nel senso di rafforzare i caratteri di terzietà degli organismi giudicanti.

¹⁰⁹ Cass. n. 12614/1998 e adesivamente CdS n. 6015/2005.

tutta esterna rispetto all'organo costituzionale, che vengono selezionati solo in ragione della loro professionalità¹¹⁰.

Questo nuovo assetto dell'autodichia del Presidente della Repubblica è stato convalidato anche dalla Corte costituzionale, allorché ha riconosciuto come i relativi collegi «risult[i]no costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità»; e come essi giudichino «in primo e in secondo grado, secondo moduli procedimentali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio»¹¹¹. Una convalida che – a chi scrive – sembra non far altro che comprovare la piena giurisdizionalizzazione di tali organi, malgrado quanto *ex adverso* affermato dalla stessa sentenza n. 262.

Ribadito in tal modo che anche l'autodichia presidenziale viene esercitata in forme tali da riportarla nell'alveo della giurisdizione, resta il fatto che ciò sia avvenuto (solo) a partire dal 1996, sicché l'istituzione di tale giudice speciale ricadrebbe nel divieto di cui all'art. 102, secondo comma, Cost.

Neppure potrebbe qui invocarsi la VI disp. trans, perché l'autodichia della Presidenza della Repubblica, per quanto revisionata nel 2008, non preesisteva a Costituzione – a differenza di quella delle Camere –, come è confermato dal regime previsto per le controversie dei dipendenti del Ministero della Real Casa (l'apparato servente della Corona), che, come quelle dei dipendenti delle altre pubbliche amministrazioni, erano affidate alla giurisdizione del Consiglio di Stato¹¹².

Tuttavia, come ha osservato autorevole dottrina, «il divieto di istituire giudici speciali ha assunto una portata che consente di riferirlo soltanto ad eventuali giudici speciali che si presentassero come del tutto nuovi, sia perché non previsti, *neppure implicitamente* (corsivo aggiunto), dalla Costituzione, sia perché ignoti al diritto anteriore»¹¹³. Deve invece ritenersi implicito nel sistema delineato dalla Costituzione il fatto che essa, avendo dato vita ad un organo costituzionale la cui autonomia «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza»¹¹⁴, abbia voluto che l'autodichia – cioè, per l'appunto, siffatto «momento applicativo», che costituisce «svolgimento» dell'autonomia normativa «implicitamente» riconosciuta al Presidente della Repubblica¹¹⁵ – fosse esercitata attraverso organi configurati in forme giurisdizionali; in altre parole, li abbia concepiti, *ab origine*, come giurisdizioni¹¹⁶.

¹¹⁰ Dimodoché secondo P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, op. cit., 75, «i magistrati prescelti, anche se in base ad una particolare fiducia del Segretario Generale, portano nell'esplicazione delle loro funzioni quell'impronta di indipendenza che è inscindibilmente connessa coll'abito mentale di chi è investito professionalmente di compiti giurisdizionali».

¹¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2017.

¹¹² Cons. St., Sez. IV, 25 febbraio 1942. Riconosce carattere di pubblica amministrazione al Ministero della Real Casa V. CRISAFULLI, *Sulla natura giuridica del Ministero della Real Casa*, in *Stato e Diritto*, 1943, 36 ss.

¹¹³ A. PIZZORUSSO, *Art. 102*, in *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. Foro italiano, 1994, 211.

¹¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 129 del 1981.

¹¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2017.

¹¹⁶ Il che, ad avviso di chi scrive, consentirebbe anche di colmare quel «salto logico» che L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il nuovo vestito dell'autodichia*, op. cit., ha riscontrato nel ragionamento della Corte, laddove «vorrebbe

Neppure avrebbe potuto non considerarli, implicitamente, tali, sia perché è la stessa formula del «momento applicativo delle norme [...], *includere le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza* (corsivo aggiunto)», che sembra sottintendere, ancorché in termini molto generali, «le due caratteristiche fondamentali dell'attività giurisdizionale: la sua strumentalità e la sua sostitutività»¹¹⁷; sia, soprattutto, perché sarebbe piuttosto contraddittorio ritenere che la Costituzione abbia voluto prefigurare un sistema di tutela del tutto separato e avulso dall'ordinamento giurisdizionale che ha disciplinato nel Titolo IV.

Non sembra un caso che la stessa Corte di Cassazione, a proposito dei collegi giudicanti della Presidenza della Repubblica, parli di una «sede decisoria bensì peculiare ma *non estranea* (corsivo aggiunto) alle linee che la Costituzione detta per la tutela dei diritti»¹¹⁸.

Una volta stabilita la sottoposizione di tutti gli organi giurisdizionali al controllo della Corte di Cassazione, posta al vertice dell'ordinamento giurisdizionale dello Stato come organo supremo cui spetta il compito di assicurare, senza eccezioni, un indirizzo uniforme all'attività di tutti i giudici, sembra davvero irragionevole ritenere che la Costituzione abbia voluto poi negare nei confronti degli organi di autodichia l'esperibilità del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., il quale, «istituendo la regola dell'indeclinabilità del controllo giurisdizionale di legittimità su tutte le “sentenze”»¹¹⁹, è norma di chiusura del sistema delle impugnazioni ed appartiene al sistema delle garanzie dei diritti fondamentali, al pari dell'art. 24 Cost.

Se infatti la funzione nomofilattica della Cassazione è diretta espressione dell'art. 3, giacché assicura l'uguaglianza di trattamento di tutti i cittadini di fronte alla legge, è la stessa logica che informa il sistema a presupporre anche la giurisdizionalità dell'autodichia come un «elemento intrinseco al disegno costituzionale [...] suscettibile di essere esplicitato in relazione alle esigenze poste dallo sviluppo storico»¹²⁰.

D'altra parte, l'esistenza di «*esigenze intrinseche del sistema* (corsivo aggiunto), che *non sempre sono enunciate dalla Costituzione in norme esplicite* (corsivo aggiunto)»¹²¹, è stata evidenziata dalla Corte costituzionale proprio in riferimento alle prerogative costituzionali del Presidente della Repubblica¹²².

dedurre dal fatto che l'autodichia rappresenti il “momento applicativo” dell'autonomia, il suo “carattere oggettivamente giurisdizionale”».

¹¹⁷ Così C. MANDRIOLI, *Diritto processuale civile*, I, Torino, Giappichelli, 2007, 11. A ben vedere, infatti, anche per gli organi di autodichia sembra possibile ritenere che la loro attività sia lo strumento per dare attuazione alle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti nell'ipotesi in cui tale attuazione non si verifichi spontaneamente; e che essi si sostituiscano a coloro che avrebbero dovuto tenere il comportamento previsto dalle norme regolamentari per dare a queste attuazione in via secondaria.

¹¹⁸ Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529.

¹¹⁹ Cass., sez. un., 19 novembre 2002, n. 16267.

¹²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 7 del 1996.

¹²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013.

¹²² Esigenze che, secondo M. C. GRISOLIA, *L'autonomia degli organi costituzionali e i limiti alle loro prerogative. Un tema ricorrente in lenta trasformazione*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, II, Torino, Giappichelli, 2016, 1153, «vengono di volta in volta ad emergere dal complesso delle relazioni che caratterizzano i rapporti ai vertici del nostro ordinamento, suggerendo soluzioni (e conferme) che possono variare alla luce di valutazioni in termini di

Da questo punto di vista, allora, la scelta di configurare l'autodichia attraverso organi dotati di caratteristiche che sono proprie della giurisdizione, pur traducendosi in una attribuzione di competenza ad organismi organizzativamente nuovi, non comporta l'introduzione di nuovi giudici speciali, perché tale scelta era già – se così si può dire – *in mente Constitutionis*, radicandosi nell'«esigenza intrinseca» che ogni modello di giustizia sia ricondotto a sistema attraverso la sua sottoposizione alla funzione nomofilattica della Cassazione, in modo che sia garantito «l'interesse pubblico della difesa del diritto e della sua unità, messa in pericolo dalla pluralità delle interpretazioni disformi e aberranti»¹²³.

Diversamente opinando, la logica sopra richiamata risulterebbe irrimediabilmente frustrata dal permanere dell'unico profilo di disarmonia con la Costituzione che gli organi di autodichia tuttora esibiscono, vale a dire la non ricorribilità in Cassazione delle loro sentenze *ex art. 111, settimo comma, Cost.*, in ragione della loro denegata giurisdizionalità¹²⁴.

Neppure potrebbe ritenersi «rispondente ad un corretto metodo interpretativo della Costituzione trarre conclusioni negative [sulla natura giurisdizionale degli organi di autodichia] dall'assenza di una esplicita disposizione costituzionale in proposito»¹²⁵.

Il silenzio che il Costituente ha serbato su questo tema, infatti, così come ha fatto su altri istituti¹²⁶ o prerogative¹²⁷ ai quali poi la Corte costituzionale ha riconosciuto un fondamento

adeguatezza e utilità». Non condivide invece «l'idea-guida della decisione che prerogative costituzionali, pur derogando al principio costituzionale della pari sottoposizione alla giurisdizione, possano avere un fondamento costituzionale solo «implicito»» A. ANZON DEMMING, *Prerogative costituzionali implicite e principio della pari sottoposizione alla giurisdizione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2013.

¹²³ Così P. CALAMANDREI, *Atti dell'Assemblea Costituente*, 27 novembre 1947, 2574.

¹²⁴ Non persuade, infatti, la tesi di R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *federalismi.it*, n. 24/2017, 10, il quale «[p]ur convenendo [...] che gli organi di autodichia non sono giudici speciali [...]», non coglie «ragioni giuridiche per far derivare dalla qualificazione dell'autodichia come «giurisdizione in senso sostanziale», essenzialmente classificatoria, l'esclusione dall'accesso alla Corte di Cassazione *ex art. 111, settimo comma, Cost.*». Tali ragioni vanno invece individuate proprio nella carenza del presupposto (soggettivo) indefettibile cui la richiamata disposizione subordina il ricorso in Cassazione per violazione di legge, ossia l'esservi un *organo giurisdizionale speciale* che abbia pronunciato la sentenza che si vuole impugnare.

¹²⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 1 del 2013.

¹²⁶ Si pensi alla *prorogatio* della Corte costituzionale, rispetto alla quale V. CRISAFULLI, *Osservazioni sul nuovo «Regolamento generale» della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 566, rilevava come il fatto che fosse sancita in Costituzione solo per le Camere e per il Presidente della Repubblica non «offre argomento contrario [al riconoscimento alla Corte]», ben potendo gli art. 61, secondo comma e 85, secondo comma [del *Regolamento generale*], leggersi come specificazioni espresse di un più generale principio implicito; ma si pensi altresì alla questione di fiducia, altro istituto dovuto ai poteri impliciti, al punto che M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, Giuffrè, 1996, 157 ss, dopo aver constatato «la inesistenza di una volontà da parte del Costituente di vietare al Governo la posizione della questione di fiducia», non considera «una forzatura la posizione di chi arriva a concludere che la possibilità di porre la questione di fiducia fu ritenuta implicita dai costituenti»; per non dire della sfiducia individuale la quale, «benché non contemplata espressamente» è stata ritenuta «elemento intrinseco al disegno tracciato negli artt. 92, 94 e 95 della Costituzione» (sentenza 7 del 1996).

¹²⁷ Come l'immunità di sede, anch'essa codificata nel Regolamento della Camera solo con la novella del 1998. Tuttavia, secondo E. LEHNER, «Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti» vs. «giusto processo», *precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, I, 2002, 488, «anche prima della formulazione dei nuovi commi dell'art. 62 R.C., non si dubitava del fatto che la forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, non potesse accedere se non per ordine

costituzionale implicito, non può significare altro che la volontà di non pregiudicare le modalità attuative consentite dall'evoluzione dell'istituto.

E malgrado l'evoluzione dell'autodichia sia stata proprio nel segno della piena giurisdizionalizzazione degli organi chiamati ad esercitarla, ciò non permetterà di ritenere ancora compiuto nei loro riguardi «il processo di adeguamento della complessiva disciplina dei giudici speciali ai principi costituzionali»¹²⁸, fintantoché non sarà definitivamente sanata anche la disarmonia rispetto all'art. 111, settimo comma, Cost.

Ove invece si aderisse alla ricostruzione proposta, che accorda un fondamento costituzionale implicito così alla prerogativa dell'autodichia, come alla sua configurazione (già) in forme giurisdizionali, il problema di fondo che qui ci occupa – se i giudici presidenziali siano nuovi giudici speciali, contro il disposto dell'art. 102, secondo comma, Cost. – verrebbe a porsi nei loro confronti in termini tutt'affatto peculiari.

E ciò per la determinante considerazione che i regolamenti presidenziali del 1996 avrebbero comportato, a ben vedere, non tanto l'istituzione di un giudice speciale *nuovo*, perché prima non esisteva affatto, quanto l'*attuazione* di un giudice speciale che prima esisteva solo *in potenza*, ossia solo come implicita volontà della Costituzione di delinearlo comunque in quelle forme.

E poiché l'autodichia è una prerogativa consustanziale al Presidente della Repubblica, strettamente inerente alla sua sfera di autonomia, di cui rappresenta, non a caso, «manifestazione tradizionale», nonché «riflesso»¹²⁹, i tempi per la sua concreta attivazione non possono che dipendere da una valutazione di opportunità che solo all'organo costituzionale compete.

Diversamente detto, rientra nella piena discrezionalità del Presidente della Repubblica la scelta del momento ritenuto più idoneo per rendere effettiva la sua prerogativa, dotandola dei moduli organizzativi cui demandare l'interpretazione e l'applicazione delle norme relative al rapporto di lavoro con i dipendenti.

A questo riguardo non può essere neppure trascurato il carattere assolutamente nuovo dell'organo Presidente della Repubblica¹³⁰, che ha comportato inevitabilmente un «naturale processo di assestamento di un nuovo potere fra gli altri preesistenti»¹³¹ e che ben potrebbe spiegare la ragione dell'iniziale ricorso alla legge per la disciplina dell'organizzazione e del funzionamento

del Presidente non solo nelle aule della Camera ma anche alle aule delle giunte e delle commissioni, alla sede dei suoi organi ed uffici e ai locali che siano comunque nella disponibilità di essa».

¹²⁸ N. ZANON, *L'autonomia e l'indipendenza delle magistrature speciali nella Costituzione, oggi*, in G. Campanelli (a cura di), *Indipendenza, imparzialità e responsabilità dei giudici speciali*, Pisa, Pisa University Press, 2013, 18.

¹²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2017.

¹³⁰ F. MODUGNO, *La Corte costituzionale italiana oggi*, op. cit., 530, ha definito il Presidente della Repubblica come «la novità più rilevante della Costituzione repubblicana»; P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive lese del personale dipendente degli organi costituzionali dello Stato*, op. cit., 44, ha considerato «drastiche» le «innovazioni» introdotte dalla Costituzione «in merito alla configurazione [...] del Capo dello Stato»; N. OCCHIOCUPO, «Teologia dei corpi separati» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in ID, *Costituzione e Corte costituzionale. Percorsi di un rapporto "genetico" dinamico e indissolubile*, Milano, Giuffrè, 2010, 224, ha parlato di «radicale diversità di posizione» attribuita al Capo dello Stato repubblicano rispetto a quello monarchico.

¹³¹ F. MODUGNO, *ibidem*.

dell'apparato servente presidenziale; legge che avrebbe poi lasciato fisiologicamente spazio ai regolamenti interni, quando questo processo di assestamento si fosse definitivamente compiuto.

Tutto ciò è infine avvenuto con i decreti del 1996¹³², sicché può ritenersi finalmente realizzata «quella garanzia fondamentale ed ineliminabile» «per aversi giustizia, anche domestica, e *per aversi giudice, anche “interno” e “speciale”* (corsivo aggiunto)», ossia che i suoi comportamenti «debb[a]no potersi fondare su (e ricondurre a) regole previamente stabilite»¹³³.

8. Considerazioni conclusive

Se dunque, alla luce di quanto detto, sembra possibile qualificare anche i giudici presidenziali alla stregua di giudici speciali, i due conflitti di attribuzione avrebbero potuto avere un esito diverso, con l'accoglimento dei *petita* formulati in via subordinata dalla Corte regolatrice e con il conseguente riconoscimento della ricorribilità in Cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., delle decisioni pronunciate dagli organi di autodichia.

Tale conclusione, ovviamente, apre tutta una serie di ulteriori questioni – sulla ripermetrazione dell'autodichia alla luce del criterio del nesso funzionale con le funzioni primarie dell'organo; sulla conseguente delimitazione dell'ambito del sindacato di legittimità; sul ruolo di arbitraggio ultimo della Corte costituzionale fra ciò che attiene e ciò che non attiene alle funzioni primarie – che non è certo il caso di affrontare in questa sede.

Qui si può solo osservare come una conclusione del genere sarebbe stata comunque coerente con l'esigenza di fondo – che non si vuol certo mettere in discussione – di rispettare e garantire l'autonomia e l'indipendenza degli organi costituzionali, sia perché non avrebbe mai comportato alcuna compromissione delle funzioni primarie degli organi costituzionali; sia perché la ricostruzione della controversia in punto di fatto sarebbe rimasta tutta interna all'organo, senza che alcun altro potere possa interferire su di essa.

Quanto alla scelta di sciogliere in senso affermativo la riserva sulla riconducibilità alle funzioni primarie dell'organo dell'autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti – riserva che la Corte aveva formulato nella sentenza n. 120 del 2014, definendo «controversa» la relativa questione – anche questo passaggio avrebbe richiesto, forse, un supplemento di motivazione, sol che si consideri come le attività svolte dall'«esperto in attività di inanellamento dell'avifauna» o dal

¹³² I quali, secondo P. STANCATI, *I regolamenti della Presidenza della Repubblica*, op. cit., 230, nota 24, hanno disciplinato «con norme di natura tipicamente processuale, lo svolgimento del procedimento giustiziale interno», identificando l'organo competente alla decisione; definendo estensione e limiti del sindacato; individuando il provvedimento impugnabile, le forme ed i termini di presentazione dei ricorsi, le garanzie di difesa del ricorrente, lo svolgimento della fase istruttoria, gli effetti della decisione.

¹³³ P. STANCATI, *ivi*, 233. Fino a quel momento l'Autore, *ivi*, p. 230, aveva rilevato la mancanza nei regolamenti presidenziali di «qualsivoglia disciplina o accenno alle forme e ai modi di esercizio della presunta giustizia autonoma o domestica da parte dell'organo Presidente della Repubblica», ritenendo la presenza di tale disciplina «assolutamente indispensabile» per attuare il principio costituzionale implicito che consente al Presidente di riservare alla propria cognizione interna le controversie in materia di impiego del personale.

«buttero» della Tenuta di Castelporziano¹³⁴ non sembrano – a tutta prima – preordinate al «buon esercizio delle *alte funzioni* (corsivo aggiunto) costituzionali attribuite a[l'] organ[o] in questione»¹³⁵, più di quanto non lo siano le attività di un Consigliere del Presidente Direttore di un Ufficio o di un Vice Segretario Generale.

Va invece salutata con favore per gli sviluppi che lascia intravedere la precisazione per cui «in tanto [l'*autodichia*] non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, *in quanto (e solo in quanto)* (corsivo aggiunto) riguardi i rapporti di lavoro dei dipendenti»; di conseguenza, «le controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali», non riguardando «*in principio* (corsivo aggiunto) questioni puramente interne ad ess[i] [...] non potrebbero [...] essere sottratte alla giurisdizione comune»¹³⁶.

Ebbene, sulla base di questo rilievo – ancorché si dica che tali controversie esulino solo «in principio» dai rapporti coperti da autodichia –, se la Cassazione risolvesse un conflitto dopo essere stata investita di un ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da un fornitore di un organo costituzionale, per l'annullamento di una decisione resa in grado di appello da un organo di autodichia, nell'ambito di una controversia relativa ad una gara d'appalto, la Corte, con ogni probabilità, dovrebbe accogliere il conflitto, ravvisando una lesione della sfera di attribuzioni della ricorrente e dichiarando che non spettava all'organo costituzionale approvare l'atto impugnato nella parte in cui riserva all'organo interno la decisione di simili controversie.

E poiché sia la Camera dei deputati¹³⁷, sia il Senato della Repubblica¹³⁸, si sono dotati di appositi regolamenti che attribuiscono ai loro organi di autodichia la cognizione delle controversie instaurate dai non dipendenti, così sottraendole alla giurisdizione comune, il monito contenuto nella sentenza n. 262 dovrebbe sollecitare le due Camere¹³⁹ ad una revisione dei rispettivi regolamenti, in modo da

¹³⁴ Figure per le quali il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica ha di recente avviato una selezione pubblica. Cfr. per i relativi bandi http://www.quirinale.it/qnrw/amministrazione/concorsi/procedure_conclude.html.

¹³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 262 del 2017.

¹³⁶ Corte costituzionale, *ibidem*.

¹³⁷ Alla Camera dei Deputati l'estensione dell'autodichia ai non dipendenti è avvenuta con la novella regolamentare del 1998, a cui ha fatto seguito la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 22 giugno 1999, n. 155, approvativa del «Regolamento per la tutela giurisdizionale agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernente i dipendenti».

¹³⁸ Al Senato tale estensione si è avuta con la deliberazione del Consiglio di Presidenza 19 dicembre 2005, n. 180, con cui è stato adottato il «Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento». La Commissione Contenziosa, prevista dall'art. 72 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, decide sia sui ricorsi presentati dai dipendenti del Senato, in servizio o in quiescenza, contro gli atti e i provvedimenti dell'Amministrazione, nonché sui ricorsi contro le procedure di reclutamento del personale; sia sui ricorsi presentati avverso gli atti e i provvedimenti amministrativi adottati dal Senato, non concernenti i dipendenti. Nel primo caso, la Commissione è composta da tre senatori, nonché da un Consigliere parlamentare ed un dipendente scelto dal Presidente del Senato su una terna eletta da tutti i dipendenti di ruolo; nel secondo caso, è formata sempre da tre senatori, nonché da due membri, nominati anch'essi dal Presidente del Senato, scelti tra magistrati a riposo delle supreme magistrature ordinaria e amministrative, professori ordinari di università in materie giuridiche, anche a riposo, e avvocati dopo venti anni d'esercizio.

¹³⁹ Per quanto riguarda il Presidente della Repubblica, invece, l'art. 1 del decreto 30 dicembre 2008, n. 34/N, prevede che il Collegio Giudicante sia competente a giudicare «a) sui ricorsi in materia di rapporto di impiego e di

sanare la lesione alla sfera di attribuzione dell'autorità giudiziaria che essi – per ora solo potenzialmente – determinano¹⁴⁰.

lavoro con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica presentati dai dipendenti in servizio o in quiescenza per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi; b) sui ricorsi prodotti dal personale comandato o distaccato presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica avverso i provvedimenti concernenti il trattamento economico accessorio; c) sui ricorsi proposti dai partecipanti a concorsi e prove selettive per l'assunzione nei ruoli del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica». L'organo costituzionale, dunque, non ha esteso la propria autodichia alle controversie relative al settore delle gare e dei contratti (come ha riconosciuto anche il Consiglio di Stato, sez. IV, 18 novembre 2014, n. 5657), sicché il monito della Corte non lo riguarda.

¹⁴⁰ Molto più improbabile, ad avviso di chi scrive, che «gli Uffici di Presidenza di Camera e Senato dismettano volontariamente l'antico privilegio dell'auto-normazione, magari riservandoselo in casi eccezionali mercé deroghe esplicite, espressamente motivate», secondo la prospettiva prefigurata da G. BUONOMO, *L'autodichia degli organi costituzionali è a sua volta costituzionale*, in www.lacostituzione.info, 21 gennaio 2018.