

L'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali: le aspettative deluse dopo Corte cost. n. 120/2014*

di **Marta Manganaro** – *Dottoranda di Ricerca - Doctor Europaeus presso l'Università degli studi di Messina*

ABSTRACT: With the sentence no. 262 of 2017, Italian Constitutional Court confirmed the existence of “*autodichia*”, that is the competence of constitutional bodies to resolve internally, through their own judicial organization, labor disputes relating to their own staff. Admitting that constitutional bodies could, by virtue of their recognized autonomy, regulate relations with their own employees, and then allow the organs of the ordinary jurisdiction to interpret and apply this special discipline, would have meant to halve that autonomy which was intended to guarantee.

SOMMARIO: 1. La sentenza n. 262 del 2017. – 2. Profili di discontinuità con la sentenza n. 120 del 2014: le aspettative frustrate di un istituto fortemente dibattuto. – 3. Profili di continuità con il passato: l'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali. – 4. *Quid novi?* Le controversie con i soggetti terzi. – 5. Conclusioni.

1. La sentenza n. 262 del 2017

Con la sentenza n. 262 del 2017¹ la Corte costituzionale torna ad occuparsi della cosiddetta «giustizia domestica» con riguardo alle controversie di lavoro relative al personale del Senato e

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

¹ Su cui, *ex multis*, R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it*, 20 dicembre 2017; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa opta, per la continuità (note a Corte cost. n. 262 del 2017)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 21 dicembre 2017; G. BARCELLONA, *I “paradisi normativi” e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei*

della Presidenza della Repubblica. Le questioni rimesse dalla Corte di Cassazione, attraverso il meccanismo del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, erano state giudicate ammissibili dalla Corte costituzionale con le ordinanze n. 137 e 138 del 2015. Poiché i termini dei conflitti erano largamente coincidenti, i giudici costituzionali hanno ritenuto ragionevolmente di riunire i procedimenti e pronunciarsi con quest'unica sentenza.

A riguardo occorre ripercorrere il testo della sentenza per evidenziare i tratti che danno adito ad una riflessione in materia di autodichia.

In entrambi i ricorsi², la Corte di Cassazione, in via principale, chiedeva alla Corte costituzionale di dichiarare che non spettasse al Senato e al Presidente della Repubblica deliberare le disposizioni impugnate³ nella parte in cui, in violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma (in combinato disposto con la VI disposizione transitoria e finale), 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost. «precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'Amministrazione dello Stato» e «l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale comune, in riferimento alle controversie di lavoro insorte con lo stesso»; e, in via subordinata, nella parte in cui, in violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost., non consentono il ricorso in Cassazione per violazione di legge (art. 111, settimo comma, Cost.) contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni.

L'oggetto di queste ordinanze era stato precedentemente sottoposto al vaglio della Corte costituzionale, la quale, con la sentenza n. 120 del 2014⁴, aveva dichiarato inammissibile la

*diritti dei "terzi", in www.forumcostituzionale.it, 31 marzo 2018; G. D'AMICO, *La Corte adegua la sua autodichia alla «propria» giurisprudenza ma fino a che punto?*, in www.forumcostituzionale.it, 23 aprile 2018; e ora A. LO CALZO, *L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione*, Editoriale Scientifica, 2018, 386 ss.*

² La diversità dei termini impiegati per qualificare l'atto introduttivo del giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri è stata giustificata da consolidata giurisprudenza costituzionale. *Ex plurimis*, basti ricordare la sentenza n. 315 del 2006, secondo cui «con riguardo ai conflitti proposti da un'autorità giudiziaria, non ha rilievo il fatto che l'atto introduttivo abbia, anziché la forma del ricorso, quella dell'ordinanza, qualora, al di là del *nomen iuris*, l'ordinanza, come nella specie, possieda i requisiti di sostanza necessari per un valido ricorso (sentenze n. 193 del 2005 e n. 298 del 2004)».

³ Artt. da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica e gli artt. 1 e seguenti del D.P.R. 24 luglio 1996, n. 81, integrato dal D.P.R. 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal D.P.R. 30 dicembre 2008, n. 34.

⁴ A commento della quale, si segnalano: A. RUGGERI, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari, in una pronuncia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120/2014)*, in www.giurcost.org, 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in Federalismi.it, 10/2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del Senato. Brevi note sulla sentenza Corte cost. n. 120/2014*, in Federalismi.it, 10/2014; R. IBRIDO, *"In direzione ostinata e contraria". La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Rivista AIC*, 3/2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, 3/2014; T. F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari: il caso dell'autodichia*, in *Quad. cost.*, 3/2014, 675 ss; E. GRIGLIO, *Le assemblee parlamentari, giudici in causa propria, ma non a titolo esclusivo? I seguiti della sent. n.*

questione poiché la presunta illegittimità costituzionale riguardava i regolamenti parlamentari, atti notoriamente esenti dal giudizio di costituzionalità. Secondo le Sezioni unite, la Corte costituzionale in quell'occasione aveva manifestato come l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari si limitasse esclusivamente al giudizio incidentale di costituzionalità e aveva, di conseguenza, configurato, quale sede per definire l'ambito di competenza riservato a tali disposizioni, il conflitto di attribuzione tra poteri, nella misura in cui il superamento di tale ambito ridondasse in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giurisdizionale.

Secondo la Corte di Cassazione, le conclusioni sviluppate dalla Corte costituzionale nella menzionata pronuncia rispetto all'autodichia del Senato potevano valere anche con riguardo all'autodichia del Presidente della Repubblica in materia di controversie di lavoro del proprio personale. Sebbene i regolamenti presidenziali non siano assimilabili ai regolamenti parlamentari, non può tuttavia negarsi che tali decreti non abbiano forza di legge e pertanto non possano essere oggetto di questioni di legittimità costituzionale. Per tali ragioni, la Corte di Cassazione presentava entrambi i ricorsi qui in oggetto.

Quanto ai profili di merito del conflitto, la Corte di Cassazione censurava il carattere invasivo delle richiamate norme nei confronti del potere giurisdizionale nella misura in cui: una determinata categoria di soggetti era stata esclusa dalla tutela giurisdizionale in ragione della propria condizione di dipendenti⁵; la qualificazione della Commissione contenziosa e del Consiglio di garanzia quali giudici speciali era avvenuta dopo l'entrata in vigore della Costituzione⁶; si legittimava un processo che si svolgeva innanzi ad un giudice incardinato in una delle parti⁷.

In via subordinata, la Corte di Cassazione rinveniva una violazione degli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. in quanto, qualora si fosse voluto ritenere che gli organi di autodichia del Senato e della Presidenza della Repubblica fossero organi speciali di giurisdizione, sarebbe stato precluso il ricorso straordinario per cassazione per violazione di legge.

Con la sentenza n. 262 del 2017, la Corte costituzionale confermava l'ammissibilità di entrambi i conflitti, sia sotto l'aspetto soggettivo sia sotto quello oggettivo. Secondo il Giudice delle leggi oggetto di giudizio erano i «singoli atti applicativi della fonte di autonomia [...] che attribuisce ad organi interni la decisione sulle controversie di lavoro dei dipendenti degli organi costituzionali in questione». Ciò nonostante, riteneva infondati entrambi i ricorsi: l'autodichia costituiva

120/2014 della Corte costituzionale, in Osservatoriosullefonti.it, 1/2015; A. LO CALZO, L'autodichia degli organi costituzionali. Il difficile percorso dalla sovranità istituzionale alla garanzia della funzione, cit., 368 ss.

⁵ Violazione del principio di uguaglianza, unitamente al diritto di agire in giudizio per la tutela dei diritti e interessi legittimi.

⁶ Violazione del divieto di istituire giudici straordinari o speciali, coniugato con la VI disposizione transitoria e finale.

⁷ Violazione dell'art. 111, primo e secondo comma, Cost. ossia i principi del giusto processo e della necessità che il contraddittorio si svolga davanti a un giudice terzo e imparziale, e dell'art. 108, secondo comma, Cost. con specifico riguardo al requisito di indipendenza dei giudici speciali.

«manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale»⁸.

In particolar modo, la Corte costituzionale ribadiva il suo orientamento in materia di autodichia, partendo dall'autonomia normativa che si riconosce agli organi costituzionali. Quest'ultima, infatti, investirebbe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali.

Definito il nucleo centrale della questione, la Corte, ad ogni modo, riconosceva l'esistenza di un limite dell'autonomia normativa, laddove non è consentito agli organi costituzionali disciplinare né i rapporti giuridici con soggetti terzi, né riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive, per esempio in materia di appalto e forniture di servizi⁹.

Infine, non accoglieva nemmeno il *petitum* subordinato in quanto gli organi di autodichia non sono configurati quali giudici speciali e pertanto, avverso le loro decisioni, non sarebbe prospettabile il ricorso *ex art. 111*, settimo comma, Cost.

2. Profili di discontinuità con la sentenza n. 120 del 2014: le aspettative frustrate legate ad un istituto fortemente dibattuto

Considerato che da una parte la sentenza n. 120 del 2014 della Corte costituzionale sembrava aver rappresentato una premessa di una possibile svolta giurisprudenziale, è opportuno segnalare in quali aspetti la sentenza che qui si commenta si è discostata dalle aspettative sorte nel 2014 ed in quali, invece, ha mostrato segni di continuità con quanto la Corte avesse manifestato in passato¹⁰.

Dalle pronunce della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione, in tema di giurisdizione domestica, si evince chiaramente come il nodo cruciale, per la definizione di questa disputa giuridica, risieda più nella fonte che non nell'istituto stesso. Infatti, tutte quelle volte che sono state emesse ordinanze per lo scrutinio di costituzionalità del principio in esame, il Giudice delle leggi non è potuto entrare nel merito della questione controversa poiché l'atto viziato non era censurabile.

La previsione del foro interno alle Camere legislative è stato sempre salvaguardata dal principio di indipendenza guarentigata, di cui i regolamenti parlamentari sono diretta espressione. La Corte costituzionale, nel 1985¹¹, aveva dichiarato l'inammissibilità della questione sottoposta alla luce

⁸ Corte cost. sent. n. 262/2017, Punto 7.1. *Cons. in dir.*

⁹ Sul punto ci si soffermerà più avanti.

¹⁰ I profili di continuità saranno trattati nel paragrafo successivo.

¹¹ A riguardo occorre precisare che, nonostante la sentenza di inammissibilità, la Corte, nella sentenza n. 154 del 1985, lasciava trasparire qualche dubbio sulla compatibilità dell'autodichia con i principi costituzionali in materia di giurisdizione, poiché ammoniva che «indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide [...] sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia».

dell'art. 134 Cost., il quale non indica, come possibile oggetto del controllo di costituzionalità, i regolamenti parlamentari.

Nonostante tali precise, e più volte ripetute, indicazioni¹², le Sezioni unite della Corte di Cassazione, nel 2013¹³, avevano sollevato nuovamente questione di legittimità costituzionale nei confronti della competenza giurisdizionale esclusiva sulle controversie relative al personale dipendente, che l'art. 12 Reg. Sen. attribuisce al Senato della Repubblica¹⁴. Così, ancora una volta si era tentata la strada del giudizio di costituzionalità in via incidentale e, di nuovo, con le stesse argomentazioni. Infatti, occorre sottolineare come le intenzioni della Corte di Cassazione, per confutare la legittimità dell'autodichia nel nostro ordinamento, mirassero a persuadere la Corte costituzionale dell'ormai superata concezione dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, tesi già fortemente sostenuta da autorevole dottrina¹⁵. Il Giudice della nomofilachia non aveva, difatti, articolato un ragionamento, in diritto, diverso da quello illustrato in altre simili occasioni: aveva enunciato i motivi delle doglianze degli articoli coinvolti della Costituzione e riconosciuto che, se la Corte costituzionale non avesse optato per un dietrofront sull'interpretazione dei regolamenti parlamentari, fino ad ora sostenuta, ci saremmo trovati, come di consueto, davanti ad una pronuncia di inammissibilità.

Ciò che ha costituito, invece, la premessa di – quello che si pensava fosse – una vera svolta giurisprudenziale, dopo quasi cinquant'anni di tentativi, è stata la conclusione a cui è giunto il Giudice delle leggi nella sentenza n. 120 del 2014. Ferma nelle sue posizioni, la Corte costituzionale non aveva ceduto all'invito di eventuali ripensamenti: i regolamenti parlamentari costituivano chiara ed insindacabile manifestazione dell'autonomia camerale, la quale inibiva l'intervento della stessa Corte. Ma, in quell'occasione, un significativo “però” si era distinto tra le sue parole. Era vero che l'insindacabilità sulle fonti regolamentari delle Camere precludeva la possibilità di entrare nel merito della questione attraverso il giudizio incidentale di costituzionalità, ma era altrettanto indubbio che non escludeva l'ipotesi di discutere dello stesso tema attraverso

¹² V. oltre Corte cost. sent. n. 154/1985, ordd. nn. 444/1993, 445/1993.

¹³ Corte cass. ord. n. 10400/2013.

¹⁴ In particolare, si lamentava la violazione degli artt. 3, 24, 102, secondo comma, 111, primo, secondo e settimo comma, e 113, primo comma, della Costituzione.

¹⁵ A tal proposito, diversi studiosi hanno discusso circa la natura dei regolamenti parlamentari: dottrina autorevolissima (tra cui N. OCCHIOUPO, *Il segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano 1973; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Cedam, Padova 1984; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano 2017; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Giuffrè, Milano 1977; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle Camere e giustizia politica nello stato costituzionale di diritto*, in *Giur. Cost.*, 1978, 256-323; C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Giuffrè, Milano 1964;) ritiene che siano atti aventi forza di legge e, conseguentemente, anche su questi sarebbe possibile un controllo di costituzionalità. Diversamente, A. M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, 1833 ss., ritiene che i regolamenti parlamentari siano sì, fonti primarie, ma non anche atti aventi forza di legge: secondo l'A., non si tratta di fonti sostitutive della legge, bensì alternative a questa, poiché operano in un'area diversa, sulla quale godono di una riserva di competenza esclusiva.

un'altra via, questa sicuramente riconducibile alle competenze della Corte costituzionale, qual è il conflitto di attribuzione fra i poteri dello Stato¹⁶.

Fu tale “direttiva” suggerita dalla Corte ad indurre molti a pensare che volesse essa stessa giungere ad una conclusione diversa dalle precedenti. Ed è il fatto che successivamente questa aspettativa sia rimasta frustrata nella pronuncia che qui si commenta che delinea una rottura con la sentenza n. 120 del 2014. A questo proposito, sovengono alcune riflessioni.

In primo luogo, occorre focalizzarsi sul ruolo, svolto fino ad oggi, in tema di autodichia, dalla Corte costituzionale. Probabilmente, si potrebbe imputare anche ai giudici di Palazzo della Consulta parte della responsabilità¹⁷ del mantenimento di questo istituto, che presenta aspetti di dubbia compatibilità con i principi dello Stato di diritto. È vero che la Corte si limitava, con le pronunce di inammissibilità, a dichiararsi carente di giurisdizione nei confronti di ricorsi aventi ad oggetto i regolamenti parlamentari, come avesse le “mani legate”; ma è altrettanto certo che la stessa, fino ad oggi, ha preferito mantenere tale rigida posizione, più che per ragioni di diritto positivo, per rispetto verso quella “lunga tradizione”¹⁸ di autonomia camerale, senza dare ascolto alle diverse interpretazioni che ormai da tanti anni puntano all’equivalenza degli atti tipici dell’organizzazione delle assemblee legislative alla legge, quantomeno sul piano del controllo di costituzionalità. Pertanto, a seconda del punto di vista, si potrebbe dire che, da una parte, la Corte costituzionale non avrebbe potuto fare altrimenti, dall’altro, si potrebbe affermare che la stessa abbia scelto di non farlo.

In realtà, la soluzione (*rectius* alternativa) prospettata nella sentenza del 2014 non deve sorprendere più di tanto. O meglio, la si può giustificare sotto due diversi aspetti, uno formale – probabilmente in un primo momento escluso – ed uno sostanziale. Partendo da quest’ultimo si poteva pensare che la Corte costituzionale, più che essere in linea con la “lunga tradizione” di prerogative parlamentari, era ben consapevole che l’autodichia entrasse in forte contrasto con la “grande regola”¹⁹ dello Stato di diritto.

Come spesso è accaduto, poteva ritenersi che, dinnanzi alla paralisi normativa delle Camere, relativamente alla modificazione dei propri regolamenti in materia di autodichia, e alla situazione

¹⁶ A riguardo, v. E. ALBANESI, *Le implicazioni della giurisprudenza della Cassazione sull’autodichia delle Camere: dal “giusto processo” al “giusto procedimento” parlamentare*, in *Rass. parl.*, 2008, 189 ss; S. M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell’uomo e autonomia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271 ss.

¹⁷ È chiaro che, se la situazione continua ad essere tale, è soprattutto perché chi gode di questo “privilegio” preferisce mantenerlo.

¹⁸ Anche T. F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari*, cit., 676, sottolinea come sia proprio la Corte a ricondurre l’autodichia delle Camere ad «un’antica tradizione interpretativa» e non ad una consuetudine costituzionale, come, invece, aveva affermato in merito all’autonomia contabile nella sentenza n. 129/1981. Il riferimento alla “tradizione” ricorre anche nella sentenza che qui si annota. V. Punto 7.1. *Cons. in dir.*

¹⁹ S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato* (1899), ora in *Scritti minori*, II, Giuffrè, Milano 1950, 149 ss.

attuale degli Stati limitrofi con riguardo allo stesso tema²⁰, la Corte prendesse posizione e, in questo caso, la manifestasse suggerendo essa stessa una via alternativa, come quella del conflitto fra poteri dello Stato: ciò avrebbe consentito che alcune aree del diritto, normalmente sottratte al controllo di costituzionalità, passassero «dalla non sindacabilità generalizzata [...] alla sindacabilità relativa»²¹ attraverso la forma del conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato.

In realtà, bisogna constatare come ancora una volta la Corte avesse optato per una scelta di tipo strettamente formale. Se alcuni rintracciavano nella sentenza del 2014 una possibilità – e volontà – della Corte di entrare nel merito della questione, *a posteriori* si deve dedurre che l'alternativa prospettata si doveva alla mera forma dell'oggetto in questione più che alla sostanza²².

È vero che questa via alternativa è stata proposta dalla Corte, il che induceva verosimilmente a pensare che ci fosse una predisposizione della stessa ad un cambiamento importante in questa materia, ma è altrettanto indubbio che il dibattito sull'autodichia sia rimasto paralizzato diversi anni²³. Pertanto, accogliere l'idea che la Corte si potesse pronunciare favorevolmente sul primo *petitum* della Cassazione, dichiarando la competenza esclusiva in tale controversia del potere giudiziario, avrebbe significato ammettere che la Corte si assumesse la responsabilità di un passo determinante²⁴. Saremmo stati, di nuovo, dinnanzi ad un caso che viene prima risolto dal Giudice e poi dal Legislatore.

Diverso, ma comunque auspicabile, sarebbe stato lo scenario se la Corte costituzionale avesse accolto la seconda richiesta della Cassazione, vale a dire: ferma la competenza giurisdizionale degli organi interni al Senato e alla Presidenza della Repubblica, si poteva non escludere che, una volta esperite tutte le vie interne del giudizio, si potesse giungere in Cassazione, attraverso il ricorso

²⁰ Per la Francia, l'art. 8 della *ordonnance* del 17 novembre 1958, n. 581100, poi sostituito dall'art. 62, comma 2, della l. 23 febbraio 1963 n. 68-156, dispone la competenza della giurisdizione amministrativa per le controversie riguardanti i funzionari delle assemblee parlamentari. Per la Germania, i funzionari del *Bundestag*, così come quelli del *Bundesrat*, sono funzionari federali e, come tali, sono equiparati anche nella tutela giurisdizionale agli altri funzionari pubblici: anche in questo caso, è competente il giudice amministrativo. Per la Spagna, l'autonomia del Parlamento non include la c.d. giurisdizione domestica: è, infatti, consolidata la possibilità di sottoporli al controllo esterno della giurisdizione contenzioso-amministrativa.

²¹ Corte Cass., SS. UU., ord. n 740/2015.

²² In questo modo, la Corte aveva individuato la sede migliore per capire se la giurisdizione interna si inserisse tra le funzioni primarie delle Camere, garantite dai regolamenti parlamentari oppure, se così non fosse stato, se prevalessero gli articoli della Costituzione coinvolti in modo da stabilire l'espansione della giurisdizione comune. Sul punto, v. ancora T. F. GIUPPONI, *La Corte e la «sindacabilità indiretta» dei regolamenti parlamentari*, cit., 676.

²³ Basti pensare che perché la Corte costituzionale si pronunciasse con la sentenza n. 262 sono trascorsi più di due anni dal deposito dei ricorsi.

²⁴ Invero, com'è noto, le pronunce emesse in sede di conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato hanno efficacia *inter partes*, il che significa che espletano i loro effetti di volta in volta per ogni ricorso presentato alla Consulta, in entrambi i casi di accoglimento totale o parziale. Dunque, a meno che non si vada avanti all'infinito con ricorsi per la definizione della competenza giurisdizionale, è plausibile pensare che, in ogni caso, nel lungo termine, si sarebbe dovuto attendere un adeguamento normativo da parte degli organi interessati. Nel breve tempo, ciò che cambia è l'apertura dell'orientamento giurisprudenziale e le conseguenze che si potevano riversare nei giudizi principali, sospesi dal ricorso alla Corte costituzionale.

straordinario di cui all'art. 111, comma 7, Cost. La soluzione mediana si poteva spiegare così: mantenere il contenzioso interno agli organi costituzionali significava riconoscere la loro competenza; rispettare la volontà normativa degli organi interessati si traduceva nell'aspettare che, qualora si fosse dovuto procedere ad una modifica della disciplina, fossero essi stessi a provvedervi; tutelare il diritto alla difesa del personale degli organi costituzionali equivaleva a riconoscere la possibilità di adire la Suprema Corte in presenza dei presupposti necessari per l'esperimento del ricorso straordinario.

Ma come si evince dalla lettura della sentenza n. 262 questa possibilità non sussiste dal momento che gli organi di autodichia non sono stati configurati come giudici speciali²⁵. Per tale ragione, non sarebbe configurabile avverso le loro decisioni il ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost.

3. Profili di continuità con il passato: l'autodichia come «manifestazione tradizionale» dell'autonomia degli organi costituzionali

A seguito del giudizio di attribuzione per conflitto tra potere giurisdizionale e potere legislativo, la Corte costituzionale manifesta la "legittimità" della giurisdizione domestica riservata agli organi costituzionali, ritenendo che essa «non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze»²⁶. Ancora una volta la Corte qualifica l'autodichia quale «manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali» in virtù della specifica esperienza storico-costituzionale che li caratterizza.

Com'è noto, l'autodichia costituisce, insieme all'autonomia e all'autarchia, uno degli elementi della cosiddetta tricotomia degli organi costituzionali²⁷: avere una competenza esclusiva in ordine alla giurisdizione, legislazione ed amministrazione della propria organizzazione ha da sempre rappresentato il presupposto necessario per un esercizio indipendente dell'attività degli organi costituzionali, al fine di non essere influenzati da fattori esterni.

Attualmente, gli esempi di autodichia offerti dal diritto positivo riguardano organi assai eterogenei per attività, natura e posizione, sebbene siano tutti accomunati dall'essere organi costituzionali: entrambe le Camere del Parlamento, la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica²⁸. Pertanto, la diversità dei soggetti coinvolti non ha consentito finora di ricavare una

²⁵ Cort cost. n. 262/2017, punto 7.4 del *Cons. in dir.*

²⁶ Cort cost. n. 262/2017, punto 7.3 del *Cons. in dir.*

²⁷ N. OCCHIOCUPO, voce *Autodichia*, in *Enc. giur.*, Treccani, IV, Roma 1988, 1 ss.

²⁸ Con riferimento all'autodichia degli organi non costituzionali è opportuno ricordare come l'orientamento della Corte di Cassazione sia stato sempre abbastanza critico, senza ripensamenti. Basti fare qualche esempio: con la sentenza delle Sezioni unite n. 1933 del 15 luglio 1963, la Corte di Cassazione stabilì che, per le controversie dei dipendenti dell'Assemblea regionale siciliana, fosse competente il giudice amministrativo statale; sempre a Sezioni unite, con la sentenza n. 2819 del 7 ottobre 1972, negò al Consiglio Superiore della Magistratura l'autodichia delle controversie sulla verifica dei titoli di ammissione dei componenti eletti a quell'organo. L'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale conduce alle stesse conclusioni poc'anzi affermate in relazione alla Suprema Corte: di fatti, il Giudice

disciplina unitaria che giustificasse l'esistenza di questo principio e la conseguente sottrazione di questi organi al regime comune.

Con l'entrata in vigore della Costituzione nel 1948, emergevano i primi problemi di coordinamento tra il dettato costituzionale e le istituzioni preesistenti al nuovo sistema²⁹: tra questi, la sopravvivenza dell'autodichia parlamentare e l'estensione di tale peculiarità anche agli altri, nuovi, organi costituzionali.

Quanto alla prima questione, ci si interrogava sulla legittimità della giurisdizione interna alla luce del nuovo quadro politico-istituzionale. Infatti, se la rivendicazione del potere di giurisdizione *in causa propria* si era invocata per limitare l'autorità dell'Esecutivo, che non consentiva un esercizio libero della sovranità del Parlamento, con la Carta del '48 tale motivazione non aveva più ragione di esistere: non era più possibile temere la sopraffazione da parte degli altri organi statali poiché tutti questi, finalmente, diventavano manifestazione della volontà popolare³⁰.

Inoltre, l'esistenza di un foro speciale contrastava con il principio dell'unità della giurisdizione, consacrato nell'art. 102 Cost., secondo il quale la funzione giurisdizionale doveva essere esercitata dai magistrati ordinari: per tale ragione, avrebbe dovuto essere automaticamente esclusa la legittimità di tale autodichia³¹. Sennonché, lo stesso art. 102 Cost., al secondo comma, disponeva il divieto di istituire *nuovi* giudici speciali, il quale è stato interpretato da alcuni³² come chiaro

delle leggi, dopo aver negato anch'esso ai consigli regionali l'autodichia sulle controversie coi propri dipendenti (sent. n. 66/64), escluse l'insindacabilità giurisdizionale degli atti del CSM (sent. n.44/68). Un caso particolare fu quello relativo alla Corte dei conti: con la sentenza n. 135 del 1975 la Corte costituzionale mantenne la giurisdizione domestica cui erano sottoposti i dipendenti di tale organo. A fondamento di tale pronuncia si indicarono gli artt. 3, comma 1, e 65 del r.d. del 12 luglio 1934, secondo cui rispettivamente: «La Corte a sezioni riunite [...] decide in prima ed ultima istanza sui reclami del personale della Corte stessa» e « Spetta alla Corte a sezioni riunite la definizione in forma contenziosa di tutti i reclami dei suoi impiegati ed agenti e di chiunque ne abbia interesse relativi alla nomina, promozione e disciplina, o, comunque, attinenti al rapporto di impiego, per motivi di incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge». A parere del Giudice delle leggi, il disposto dell'art. 103, comma 2, Cost. – secondo cui la Corte dei conti ha competenza giurisdizionale non solo nelle materie di contabilità pubblica, ma anche nelle altre indicate dalla legge – valeva a richiamare la succitata legge-fondamento dell'autodichia di questo organo e, pertanto, avrebbe consentito così una copertura costituzionale. Tale ragionamento (*rectius* legittimazione), per quanto opinabile e debole agli occhi della dottrina maggioritaria, avrebbe retto fino al 1984, anno in cui la legge n. 425, all'art. 12, abrogò gli articoli poc'anzi richiamati.

²⁹ Per ulteriori spunti, si rinvia a R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana raffrontata con lo Statuto albertino e vista nel primo triennio di sua applicazione*, Giuffrè, Milano 1952.

³⁰ P. LUCIFREDI, *Note sulla tutela giurisdizionale delle posizioni lese dal personale dipendente degli organi costituzionali dello stato*, in *Rass. Parlam.*, 1971, 43 ss.

³¹ È vero che la stessa Costituzione prevede delle deroghe al principio di cui all'art. 102, comma 1, Cost., ma è altrettanto certo che si tratta di ipotesi che si riscontrano direttamente nello stesso testo costituzionale, cosa che non accade con l'autodichia degli organi costituzionali.

³² Tra tali sostenitori, A. M. SANDULLI, *Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali al termine fissato per la loro «revisione»*, in *Giur. cost.*, II, 1956, 966.

ammonimento per il futuro³³. Così, dalla lettura dell'art. 102 Cost., si poteva dedurre che l'autodichia delle Camere, sebbene costituisse una forma di giurisdizione speciale, non ricadeva nel divieto poc'anzi citato, in quanto preesistente all'entrata in vigore della Costituzione³⁴.

Da questa brevissima disamina, si evince che, nonostante i cambiamenti politico-sociali realizzatisi con l'entrata in vigore della Costituzione del '48 ed il venir meno della *ratio* ed il fondamento originari, l'istituto dell'autodichia riconosciuta in capo al Parlamento continuava ad esplicare i suoi effetti. Anzi, per una sorta di giustizia equitativa (o per puri «fenomeni di vischiosità»³⁵), si ammetteva anche per altri organi costituzionali.

Proprio per tale tipo di evoluzione, la giurisdizione domestica ha suscitato nella dottrina maggioritaria forti dubbi sulla sua legittimità: infatti, questo *excursus* storico sembrerebbe indicare come la sua vigenza dipenda più dal prestigio, che il principio di autodichia ancora mantiene, che dall'effettivo carattere necessario per la garanzia dell'autonomia costituzionale³⁶. Ciò emerge ancor di più quando affrontiamo l'altro problema sorto con l'entrata in vigore della Costituzione, vale a dire l'estensione della giurisdizione domestica anche agli altri organi costituzionali.

Secondo una tesi tradizionale, esisterebbe un principio costituzionale (implicito) di garanzia dell'assoluta indipendenza, attinente alla natura stessa degli organi costituzionali dello Stato³⁷: da ciò deriverebbero una serie di privilegi, tra cui anche il foro domestico.

Pur in assenza di specifico riferimento costituzionale, l'esistenza di questo principio generale creerebbe quelle condizioni di legittimità di cui godono le seguenti disposizioni: per le Camere gli

³³ Alcuni, contrariamente a quanto sopra detto, ritenevano che il divieto di istituire nuovi giudici speciali comprendesse anche quello di conferire nuove attribuzioni alle giurisdizioni speciali preesistenti. Tra questi, si ricordano C. MORTATI, *Il ricorso in cassazione contro le decisioni delle giurisdizioni speciali*, in *Giur. compl. cass. civ.*, I, 1949, 230 ss; S. LESSONA, *La funzione giurisdizionale*, in P. CALAMANDREI E A. LEVI (a cura di), *Commentario sist. della Cost. ital.*, II, Barbera, Firenze 1950, 199 ss.

³⁴ Per di più, i sostenitori del mantenimento dell'autodichia ritenevano che, ai sensi della VI disp. trans., per «revisione delle giurisdizioni speciali» non si intendesse una espressa soppressione o trasformazione delle stesse in organi della giustizia ordinaria: era sufficiente che l'entità originaria fosse compatibile con il dettato costituzionale e, come tale, potesse continuare ad essere operativa. A. M. SANDULLI, *Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali*, cit., 965 ss, ricordava come i costituenti, durante i lavori preparatori, volessero prevedere, oltre il divieto di istituire nuovi giudici speciali, anche la rimozione di quelli preesistenti alla Costituzione. Tale progetto non andò in porto ed anche per questo, secondo l'A., è possibile interpretare la VI disp. trans. nel senso prima illustrato.

³⁵ P. LUCIFREDI, *op. cit.*, 42.

³⁶ A sostegno di tale tesi, si ricordano L. ELIA, *Postilla alla sentenza della Corte costituzionale n. 44 del 1968*, in *Giur. cost.*, 1968, 709 ss; S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 256 ss; P. LUCIFREDI, *op. cit.*; più recentemente, F. G. SCOCA, *Autodichia e Stato di diritto*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 25 ss.

³⁷ Cfr. V. E. ORLANDO, *Immunità parlamentare ed organi sovrani*, (1933), ora in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Giuffrè, Milano 1954, 476 ss; E. CROSA, *Gli organi costituzionali ed il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 91 ss; A. M. SANDULLI, *Sulla «posizione» della Corte costituzionale*, cit.; ID., *Spunti problematici*, cit., 1831 ss. Contrariamente, autori come P. LUCIFREDI, *op. cit.*, 49 ss, sono scettici all'idea che, alla base dell'autodichia, esista una consuetudine costituzionale: non sarebbe possibile riscontrare quello «spirito unitario» delle singole disposizioni positive da cui ricavare la consuetudine in questione.

artt. 12, comma 3, Reg. Camera³⁸ e 12, comma 1, Reg. Senato³⁹, per la Corte Costituzionale l'art. 14, comma 3, l. 11 marzo 1953 n. 87⁴⁰ ed, infine, per la Presidenza della Repubblica⁴¹ i DPR nn. 81 e 89, entrambi del 1996.

Considerato che il riferimento ad un principio costituzionale implicito per una materia così delicata risulta essere un argomento un po' debole⁴², si potrebbe sostenere che, in particolare per le Camere, sia possibile riscontrare un richiamo all'autonomia, anche giurisdizionale, direttamente in Costituzione, all'art. 64 Cost.: l'autodichia, infatti, è sì, disciplinata dai regolamenti camerale, ma questi ultimi sono l'estrinsecazione dell'autonomia parlamentare consacrata nell'art. 64, comma 1, Cost. Lo stesso potrebbe dirsi relativamente alla Corte costituzionale, citando l'art. 137, comma 2, cost., il quale rimanda ad una legge ordinaria per la disciplina del funzionamento e costituzione dell'organo costituzionale: tale è sicuramente la legge n. 87 del '53⁴³. Il caso della Presidenza della Repubblica è un po' a sé, probabilmente il più opinabile perché il più complesso.

³⁸ «Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano *in via esclusiva* sui ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi». Questo articolo è stato modificato nel 2009 a seguito di una sentenza della CEDU, di cui ci occuperemo più avanti.

³⁹ «Il Consiglio di Presidenza [...] approva i Regolamenti interni dell'Amministrazione del Senato e adotta i provvedimenti relativi al personale stesso nei casi ivi previsti». Attualmente il principio di autodichia è contenuto nel T.U. delle norme regolamentari dell'amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, in cui è confluito l'originario «Regolamento degli uffici e del personale», emanato con Decreto del Presidente del Senato del 1° febbraio 1988, n. 6314.

⁴⁰ «La Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti». Il regolamento per i ricorsi in materia di impiego, approvato l'8 aprile 1960, è stato sostituito con il vigente regolamento approvato il 16 dicembre 1999.

⁴¹ Fino al 1996, non esisteva alcuna norma che attribuisse l'autodichia alla Presidenza della Repubblica: l'art. 5, ult. comma, del DPR n. 31 del 1980 prevedeva l'improcedibilità del ricorso interno «se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo», ammettendo così l'assenza di esclusività della giurisdizione in capo all'organo costituzionale.

⁴² Diversi autori, infatti, hanno sottolineato come l'invocazione di un fondamento costituzionale implicito sia poco convincente, posto che derogherebbe alla regola fondamentale della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, che è un valore-vertice del nostro ordinamento. Sarebbe più probabile pensare, al contrario, che il legislatore, qualora avesse voluto introdurre quest'istituto (nel caso delle Camere, mantenerlo), lo avrebbe espressamente indicato nel testo costituzionale. A tal proposito, in particolare, v. S. P. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 296 ss.

⁴³ In realtà, per quanto riguarda la Corte costituzionale, non è dato riscontrare particolari atteggiamenti critici da parte della giurisprudenza: non esistono ancora casi di azioni giudiziarie intraprese dai dipendenti della Consulta nei confronti della stessa. Ad ogni modo, la dottrina maggioritaria ritiene che occorre escludere l'autodichia in tutti gli organi costituzionali: forse, si potrebbe obiettare che, visto il ruolo di massimo garante della legalità, è corretto riconoscere il «foro domestico», quantomeno, alla Corte costituzionale, altrimenti saremmo dinnanzi ad un organo che al vertice non è, se oltre a controllare, è controllato. In realtà, però, questa tesi non regge, soprattutto quando parliamo di autodichia per le controversie relative al personale dipendente: l'oggetto del sindacato, infatti, verterebbe su atti al di fuori della funzione tipica che svolge la Corte, senza intaccare la sua indipendenza.

All'inizio di questo paragrafo, nell'illustrare l'autodichia si notava come quest'ultima costituisse, insieme all'autonomia ed all'autarchia, uno degli elementi necessari per garantire l'indipendenza dell'organo costituzionale. Come si concilia tale statuizione con l'introduzione della giurisdizione domestica all'interno della Presidenza della Repubblica solo nel 1996, ossia dopo circa cinquant'anni dall'istituzione di questo organo? È alquanto difficile trovare una risposta soddisfacente. Per questa ragione, da una parte, potrebbe persuadere l'idea che tale previsione derivi da una situazione di prestigio *tradizionale*⁴⁴, di cui, ad oggi, ancora continuano a godere organi di pari rango. Per di più, se nei casi prima esaminati era possibile riscontrare un, seppur superficiale, fondamento costituzionale, qui non ve n'è nemmeno l'ombra. Non solo, tracce della disciplina della giurisdizione interna non è dato scovare nemmeno nella legge n. 1077 del 1948, che regola il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, ossia la struttura amministrativa da cui dipende il personale.

Ciò nonostante la Corte costituzionale, nella sentenza che qui si commenta, seppur accenni alla "tradizione", ravvisa un fondamento costituzionale implicito dell'autodichia e richiama ripetutamente il precedente individuabile nella sentenza n. 129/1981⁴⁵. L'istituto dell'autodichia infatti si ricondurrebbe all'autonomia normativa dell'organo costituzionale, che ha provveduto a disciplinare i rapporti di lavoro con i propri dipendenti, quale necessità funzionale al mantenimento della propria indipendenza da ingerenze esterne⁴⁶. D'altronde – afferma la Corte – «ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire»⁴⁷.

La Corte respinge la qualificazione della ricorrente Cassazione degli organi di autodichia come giudici speciali poiché la tutela dei dipendenti è assicurata «mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria»⁴⁸. Tale conclusione (*rectius* limitazione), secondo alcuni⁴⁹, non è stata sufficientemente motivata, o meglio questa scelta è stata contraddittoriamente giustificata. Se da una parte la Corte costituzionale riconosce in capo a questi organi le garanzie volte ad assicurarne l'indipendenza e l'imparzialità, soprattutto sotto il profilo procedimentale e strutturale sulla scia di quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 28 aprile 2009 (Savino e altri c. Italia)⁵⁰, dall'altra considera gli organi di autodichia alla stregua di

⁴⁴ Il corsivo è mio.

⁴⁵ Corte cost. sent. n. 262/2017, Punto 7.2. e 7.3 del *Cons. in dir.*

⁴⁶ A tale ricostruzione aderisce G. RIVOSECCHI, *L'autonomia parlamentare dopo la decisione sull'autodichia*, in *Quad. cost.*, 2/2018, 423 ss, 430.

⁴⁷ Corte cost. sent. n. 262/2017, Punto 7.3 del *Cons. in dir.*

⁴⁸ Corte cost. sent. n. 262/2017, Punto 7.4 del *Cons. in dir.*

⁴⁹ L. CASTELLI, *Il "combinato disposto" delle sentenze n. 213 e n. 262 del 2017 e i suoi (non convincenti) riflessi sull'autodichia degli organi costituzionali*, in www.osservatorioaic.it, 1/2018.

⁵⁰ In quell'occasione, com'è noto, la Corte europea dei diritti dell'uomo aveva rafforzato il principio di autodichia. Si trattava di tre casi (Caso Savino e altri c/ Italia, ricorsi n. 17214/05, n. 20329/05, n. 42113/04), nei quali, con separate

organi amministrativi che esercitano una «funzione sostanzialmente giurisdizionale»⁵¹. A riguardo, infatti, è decisivo un passaggio della sentenza che qui si commenta: «questa Corte ha già riconosciuto che il carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività degli organi di autodichia, posti in posizione d'indipendenza, li rende giudici ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (sentenza n. 213 del 2017)». In realtà, pur in presenza di un richiamo espresso alla sentenza n. 213 del 2017, non si tratta di affermazioni analoghe: nella sentenza n. 213 la Corte affermava che la Commissione giurisdizionale all'interno della Camera dei Deputati può sollevare la questione di legittimità costituzionale perché è un 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; mentre nella sentenza n. 262, la Corte sembra circoscrivere l'attività di quell'organo che diventa giudice solo limitatamente per lo svolgimento di un'attività in concreto, vale a dire sollevare questioni di legittimità costituzionale.

4. Quid novi? *Le controversie con i soggetti terzi*

La Corte Costituzionale, seppur riconosceva la sussistenza dell'autodichia in capo agli organi costituzionali per risolvere giurisdizionalmente le controversie di lavoro relative al proprio personale, allo stesso tempo tracciava il confine di tale potestà⁵².

pronunce, la Commissione giurisdizionale aveva accolto in primo grado i ricorsi; in appello, invece, la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza aveva annullato tali decisioni favorevoli ai ricorrenti. Questi ultimi si erano, così, rivolti alla Corte di Cassazione, la quale, con la sentenza n. 11019/2004, ritenne di dover respingere le istanze dei ricorrenti, in virtù dell'autonomia camerale di cui all'art. 64 Cost. e dell'orientamento della Corte costituzionale, espresso nella sentenza n. 154/1985. Sul punto si veda C. FASONE, *L'autodichia delle Camere dopo il Caso Savino. Una condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2009, 1074 ss; ID., *Autodichia delle Camere, regolamenti parlamentari e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2009, 4 ss; G. PELELLA, *Si consolida l'autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell'uomo*, in *Rass. parl.*, 2009, 1077 ss; B. RANDAZZO, *L'autodichia della Camera e il diritto al giudice: una condanna a metà*, in *Giorn. dir. amm.*, 10/2009, 1051 ss; S. M. CICCONE, *Corte europea dei diritti dell'uomo ed autodichia parlamentare*, in *Giur. it.*, 2010, 1271. A tal proposito, è opportuno ricordare come la pronuncia della Corte EDU ruotasse intorno al concetto di "tribunale": «un'autorità può essere considerata un tribunale nel senso materiale del termine, quando le compete decidere, in base alle norme di diritto, con pienezza di giurisdizione ed al termine di una procedura organizzata, ogni questione di sua competenza». La Corte di Strasburgo se, da una parte, aveva ritenuto che l'istituzione di un organo giurisdizionale non fosse di per sé illegittimo, dall'altro aveva ammesso che la composizione della Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza della Camera risultasse imparziale, poiché l'organo giudicante coincideva con quello amministrativo, sui cui provvedimenti il primo avrebbe dovuto pronunciarsi. Pertanto, sulla base delle direttive suggerite dalla Corte di Strasburgo, si giunge alla modifica dell'art. 12, comma 6, reg. Camera e ad una tacita assoluzione degli organi di autodichia, di primo e secondo grado, del Senato.

⁵¹ Come prontamente li descrive L. BRUNETTI, *Giudicare in autonomia: il vestito nuovo dell'autodichia*, in www.forumcostituzionale.it, 29 gennaio 2018.

⁵² G. D'AMICO, *op. cit.*

Il Giudice delle Leggi escludeva, infatti, che spettasse agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie relative ai rapporti giuridici con soggetti terzi, considerando tali situazioni soggettive non puramente vincolate al funzionamento e all'autonomia dell'organo costituzionale, e riconoscendo così, in tale ambito, un'espansione della giurisdizione comune⁵³. Tale profilo rappresenta senza dubbio una novità ed il fatto che sia stato trattato in maniera succinta, dedicandogli poco spazio, ha suscitato diverse perplessità. In particolare si ha difficoltà a comprendere il ragionamento che si è posto alla base di tale esclusione.

La Corte partiva dalla considerazione secondo cui l'autonomia normativa di cui godono tanto le Camere quanto il Presidente della Repubblica riguardasse anche la produzione di norme giuridiche disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei propri "apparati amministrativi serventi" poiché quest'ultimi consentivano agli organi costituzionali di svolgere liberamente ed in maniera efficiente le proprie funzioni costituzionali⁵⁴. Al contrario, l'autonomia normativa non copriva la disciplina dei rapporti giuridici con i soggetti terzi e conseguentemente ne derivava l'esclusione delle controversie di lavoro relative a soggetti terzi dall'ambito del sindacato giurisdizionale degli organi costituzionali coinvolti. È proprio questo automatismo che è difficile da comprendere.

Se l'aspetto organizzativo del personale è coperto dall'autonomia normativa poiché si considerano i dipendenti direttamente legati all'esercizio delle funzioni costituzionali, in realtà all'atto pratico è difficile immaginare che questi servizi forniti da terzi, per quanto questi non siano formalmente dipendenti dall'organo costituzionale coinvolto, non abbiano una diretta influenza sul funzionamento dello stesso. Per tale motivo, è dato escludere una ragione sostanziale alla base di tale "scelta". Dal punto di vista formale, invece, si potrebbe alludere al regime giuridico che regola il rapporto (o vincolo) che lega questi soggetti all'organo costituzionale di riferimento. Se è infatti il diverso tipo di contratto che lega un terzo ad un organo costituzionale rispetto ad un suo dipendente (nel primo caso per esempio un contratto di appalto e nel secondo un contratto di lavoro) c'è chi considera comunque tale argomentazione poco solida poiché «anche i dipendenti della Camera non possono non essere considerati terzi, soggetti come altri lavoratori al vincolo di fedeltà, ma titolari al pari di quest'ultimi del diritto di ricorrere al giudice contro gli atti del proprio datore di lavoro»⁵⁵.

Alla luce di tali perplessità, sembrerebbe che questo profilo di novità si debba più ad una soluzione di compromesso tra giurisdizione interna e giurisdizione comune di fronte al mantenimento dell'autodichia costituzionale che ad un'effettiva ragione di fondo.

5. Conclusioni

⁵³ Corte cost. sent. n. 262/2017, Punto 7.2. del *Cons. in dir.*

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in www.osservatorioaic.it, 3/2014.

La sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017 segna certamente un punto importante nel lungo e complesso percorso che riguarda la «giustizia domestica» degli organi costituzionali, ma non è ancora detto che sia un punto definitivo.

Il Giudice delle leggi, sostanzialmente, conferma la sussistenza dell'autodichia: ammettere che gli organi costituzionali potessero, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che fossero gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, avrebbe significato dimezzare quella stessa autonomia che si era inteso garantire.

La Corte precisa che gli organi di autodichia, benché estranei al potere formalmente giurisdizionale, «garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio di imparzialità» in linea con i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e con quanto affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza 28 aprile 2009 (Savino e altri c. Italia).

Occorre, però, notare che, sul piano processuale, la Corte costituzionale non si è pronunciata sui singoli parametri evocati perché, com'è noto, nel giudizio per conflitto tra poteri non è possibile esaminare la violazione dei diritti fondamentali se non quando la fonte di autonomia dell'organo costituzionale interferisca con l'esercizio della giurisdizione. Ciò nonostante, la Corte di Cassazione ha proposto i ricorsi in oggetto in relazione a questi parametri, quasi a voler eludere tale limitazione e riproporre così questioni di costituzionalità mascherate dal conflitto di attribuzione.

Ad ogni modo, se con la sentenza n. 120 del 2014 la Corte costituzionale individuava – e lo ha confermato con quest'ultima sentenza – nel conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato la «sede naturale» per risolvere le controversie in materia di autodichia, nel senso della ripartizione della competenza giurisdizionale, ciò non toglie che siano gli stessi organi titolari di tale prerogativa a riflettere sull'attuale vigenza di questo istituto. D'altronde, se si tratta di una prerogativa riconosciuta dalle fonti interne di questi organi, non suscettibili di sindacato di costituzionalità, la presa di coscienza dell'anacronismo di quest'istituto da parte dei suoi stessi beneficiari è l'unica via da ipotizzare perché l'autodichia smetta di funzionare. Ciò, che porterebbe l'Italia sullo stesso piano di quanto già avviene negli altri Paesi, seppur immaginabile in astratto, difficilmente potrebbe realizzarsi considerato che dovrebbero essere gli stessi organi dotati di questo privilegio a scegliere di privarsene.