CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **137/2015** (ECLI:IT:COST:2015:137)
Giudizio: **GIUDIZIO SULL'AMMISSIBILITÀ DI RICORSO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **AMATO**
Camera di Consiglio del **10/06/2015**; Decisione del **10/06/2015**
Deposito del **07/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **15/07/2015**
Norme impugnate: Ammissibilità del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito della deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.
Massime: **38464**
Atti decisi: **confl. pot. amm. 1/2015**

ORDINANZA N. 137

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, sorto a seguito della

deliberazione con la quale il Senato della Repubblica ha approvato gli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza-ricorso depositata in cancelleria il 20 gennaio 2015, ed iscritta al n. 1 del registro conflitti tra poteri dello Stato 2015, fase di ammissibilità.

Udito nella camera di consiglio del 10 giugno 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato.

Ritenuto che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 dicembre 2014, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione del Senato;

che, ritenendo tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali e lamentando, in particolare, la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto;

che, in via subordinata, il conflitto è stato sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

che la Corte di cassazione premette di essere investita della decisione in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da un dipendente del Senato, per l'annullamento della decisione, resa il 29 settembre 2011, in grado di appello, dal Consiglio di garanzia del Senato, nell'ambito di un giudizio di ottemperanza relativo ad una controversia di lavoro;

che, ad avviso delle sezioni unite, le disposizioni degli articoli da 72 a 84 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica attribuiscono al Senato l'autodichia sui propri dipendenti, ossia il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati dall'amministrazione di quel ramo del Parlamento nei confronti dei propri dipendenti, con conseguente esclusione del sindacato di qualsiasi giudice esterno in ordine alle controversie che attengono al loro stato ed alla loro carriera giuridica ed economica;

che la Corte di cassazione osserva che tale autodichia preclude, inoltre, la possibilità del ricorso straordinario ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., poiché le pronunce rese in grado d'appello dal Consiglio di garanzia – come quella impugnata nel caso in esame − non sono ricorribili per cassazione (Corte di cassazione, sezioni unite civili, 19 novembre 2002, n. 16267, e 23 aprile 1986, n. 2861); sarebbe solo possibile l'impugnazione per revocazione con ricorso proposto alla stessa Commissione di garanzia, ai sensi dell'art. 83 del medesimo testo unico;

che si tratterebbe, quindi, di un sistema tutto interno di risoluzione del contenzioso, sfornito di un fondamento costituzionale diretto, ed avente base legale di natura derivata, in quanto previsto dalla normativa subprimaria regolamentare del Senato, la quale costituisce esercizio dell'autonomia riconosciuta alle Camere dall'art. 64, primo comma, Cost.;

che, in quanto riconducibile alla normativa regolamentare, l'autodichia in materia di

controversie di lavoro del personale delle Camere non può essere oggetto di controllo di costituzionalità nella forma del giudizio incidentale (sentenze n. 120 del 2014 e n. 154 del 1985);

che, in particolare, viene richiamata la sentenza n. 120 del 2014, con cui questa Corte ha affermato che − per ricostruire l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari − è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, laddove il superamento di tale ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giudiziario, che è espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale;

che, quanto al merito del conflitto, la Corte di cassazione evidenzia che, con riferimento all'autodichia relativa alle controversie dei dipendenti del Senato, l'invasione del potere giurisdizionale, nella forma della menomazione o della turbativa, sarebbe di duplice portata: una più generale, in riferimento agli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, Cost.; l'altra più specifica, in riferimento agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.;

che, in particolare, all'attuale ricorrente sarebbe precluso l'accesso alla giustizia, non essendogli consentito − in ragione della sussistente autodichia del Senato − adire il giudice comune; ad avviso della Corte di cassazione, questo profilo di invasività sarebbe rilevante poiché, se fosse rimossa l'autodichia del Senato, si riespanderebbe la giurisdizione comune, con la conseguenza che l'attuale ricorso per cassazione sarebbe sì inammissibile, ma per una ragione diversa e logicamente successiva rispetto a quella, prioritaria, dell'assoluto difetto di giurisdizione;

che, d'altra parte, in una prospettiva più limitata e dedotta in via subordinata, la Corte di cassazione sostiene che, laddove si ritenesse legittima la configurazione degli organi di giustizia interna del Senato come giudici speciali, rileverebbe la preclusione dell'accesso al sindacato di legittimità nella forma del ricorso straordinario, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. e dell'art. 360, quarto comma, del codice di procedura civile, con conseguente ingiustificato trattamento differenziato (art. 3, primo comma, Cost.); questo più circoscritto profilo di invasività sarebbe rilevante poiché, ove fosse rimossa tale preclusione, si riespanderebbe la possibilità di esperire il ricorso straordinario per cassazione avverso le decisioni in ultimo grado, o in grado unico, degli organi di giustizia interna del Senato, con la conseguenza che sarebbe ammissibile l'attuale ricorso per cassazione e pertanto le censure di violazione di legge, mosse dal ricorrente all'impugnata pronuncia del Consiglio di garanzia, potrebbero − in ipotesi − essere esaminate nel merito;

che l'autodichia del Senato sarebbe in contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3, primo comma, Cost.), alla luce del riconoscimento a "tutti" della facoltà di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24, primo comma, Cost.); osserva la Corte di cassazione che l'eguaglianza davanti alla legge, come canone generale e principio fondamentale, si specifica come eguaglianza nell'accesso alla tutela giurisdizionale, quale diritto inviolabile;

che, d'altra parte, dovrebbe escludersi che l'autonomia del Senato, che certamente ha una posizione guarentigiata in ragione della centralità e della primazia del Parlamento, possa bilanciare, fino a comprimerlo del tutto, il diritto alla tutela giurisdizionale del personale dipendente;

che la Corte di cassazione denuncia, inoltre, la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., il quale esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; tale parametro dovrebbe essere letto congiuntamente alla VI disposizione transitoria, ai sensi della

quale, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti;

che la Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Senato, si porrebbero, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione;

che il difetto di revisione degli organi di autodichia del Senato si risolverebbe anche nella violazione dell'art. 111 Cost., recentemente novellato, quanto al principio del giusto processo (primo comma) e quanto alla necessità che il contraddittorio si svolga davanti ad un giudice terzo e imparziale (secondo comma), non potendo ritenersi rispettoso di tali canoni un processo che si svolga dinanzi ad un giudice incardinato in una delle parti; per la stessa ragione, non sarebbe soddisfatto neppure il canone dell'"indipendenza" dei giudici speciali, prescritto dall'art. 108, secondo comma, Cost.;

che il carattere chiuso e circoscritto del sistema di autodichia del Senato precluderebbe la possibilità del ricorso straordinario che, invece, il settimo comma dell'art. 111 Cost. riconosce nei confronti di ogni sentenza che, ove non impugnabile altrimenti, può essere censurata per violazione di legge; garanzia questa che costituisce proiezione del principio di eguaglianza e non sarebbe suscettibile di una deroga per la giurisdizione degli organi di autodichia del Senato;

che dalla compressione del diritto alla tutela giurisdizionale deriverebbe la lesione di un diritto fondamentale; nel ribadire che la verifica di compatibilità con i principi fondamentali dell'assetto costituzionale e di tutela dei diritti umani è di esclusiva competenza della Corte costituzionale, viene richiamata quella recente giurisprudenza che ha confermato, con riguardo al diritto di accesso alla giustizia, che il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione di principi inderogabili, è assicurato dalla funzione di garanzia che spetta alla stessa Corte;

che, pertanto, ad avviso della Corte di cassazione, i dubbi di compatibilità costituzionale delle disposizioni regolamentari che prevedono tale sistema di autodichia − e soprattutto la denunciata lesione del diritto alla tutela giurisdizionale in capo al dipendente del Senato, qual è l'odierno ricorrente – determinerebbero l'invasione o la turbativa del potere giudiziario della Corte di cassazione, la quale sarebbe impedita nell'esercizio del sindacato di legittimità domandato dal ricorrente;

che le sezioni unite chiedono, quindi, di dichiarare che non spettava al Senato deliberare gli articoli da 72 a 84 del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui − violando gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione − precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di quel ramo del Parlamento; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui − violando gli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost. − non consentono il ricorso in cassazione per violazione di legge, ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost., contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previste da tali disposizioni.

Considerato che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 dicembre 2014, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Senato della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica, nella parte in cui precludono l'accesso dei dipendenti del Senato alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione

del Senato;

che, ritenendo tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali e lamentando, in particolare, la violazione degli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108, secondo comma, e 111, primo e secondo comma, della Costituzione, la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto;

che, in via subordinata, il conflitto viene sollevato in riferimento alla parte in cui le medesime norme regolamentari non consentono, contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni, il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

che, in questa fase del giudizio, questa Corte è chiamata, a norma dell'art. 37, terzo e quarto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), a deliberare, senza contradditorio, se il ricorso sia ammissibile in quanto vi sia «materia di un conflitto la cui risoluzione spetti alla sua competenza», sussistendone i requisiti soggettivo e oggettivo e restando impregiudicata ogni ulteriore questione anche in punto di ammissibilità;

che, a tale fine, nel caso in esame non rileva la forma dell'ordinanza rivestita dall'atto introduttivo, bensì la sua rispondenza ai contenuti richiesti dall'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e dall'art. 24, comma 1, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ex plurimis, sentenza n. 315 del 2006; ordinanze n. 271 e n. 161 del 2014; n. 296 e n. 151 del 2013, n. 229 del 2012, n. 402 del 2006 e n. 129 del 2005);

che, in ordine al termine per proporre ricorso, questa Corte ha già avuto occasione di affermare che «non esiste alcun termine per sollevare i conflitti di attribuzione tra poteri, ed ha individuato la ratio di questa mancanza nell'esigenza − avvertita dal legislatore in ragione del livello precipuamente politico-costituzionale di tal genere di controversie − di favorirne al massimo la composizione, svincolandola dall'osservanza di termini di decadenza» (sentenze n. 58 del 2004 e n. 116 del 2003; ordinanza n. 61 del 2000);

che, sotto il profilo del requisito soggettivo, va riconosciuta la legittimazione della Corte di cassazione a sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, in quanto organo giurisdizionale, in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita, competente a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartiene nell'esercizio delle funzioni attribuitegli (ex plurimis, ordinanze n. 40 del 2015, n. 69 e n. 14 del 2013, n. 313 del 2011);

che, parimenti, deve essere riconosciuta la legittimazione del Senato della Repubblica ad essere parte del presente conflitto, quale organo competente a dichiarare in modo definitivo la volontà del potere cui appartiene (ex plurimis, ordinanze n. 271 del 2014; n. 142 del 2011);

che, per quanto attiene al profilo oggettivo, la Corte ricorrente lamenta la lesione della propria sfera di attribuzioni, costituzionalmente garantita, in conseguenza di un esercizio ritenuto illegittimo, per inesistenza dei relativi presupposti, del potere spettante al Senato della Repubblica di deliberare norme regolamentari che precludano l'accesso dei propri dipendenti alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro; ovvero, in via subordinata, nella parte in cui non consentano il ricorso in cassazione per violazione di legge ai sensi dell'art. 111, settimo comma, Cost. contro le decisioni pronunciate dagli organi giurisdizionali previsti da tali disposizioni;

che, dunque, esiste la materia di un conflitto la cui risoluzione spetta alla competenza di questa Corte;

che, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953, va disposta la

notificazione del ricorso e della presente ordinanza anche alla Camera dei deputati, stante l'identità della posizione costituzionale dei due rami del Parlamento in relazione alle questioni di principio da trattare (ordinanze n. 327, n. 241 e n. 104 del 2011; n. 211 del 2010; n. 8 del 2008; n. 186 e n. 185 del 2005; n. 178 del 2001; n. 102 del 2000; n. 470 del 1995).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara ammissibile, ai sensi dell'art. 37 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, proposto dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, nei confronti del Senato della Repubblica con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dispone:

a) che la cancelleria di questa Corte dia immediata comunicazione della presente ordinanza alla Corte di cassazione;

b) che il ricorso e la presente ordinanza, siano notificati, a cura della ricorrente, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, in persona dei rispettivi Presidenti, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con la prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni dall'ultima notificazione, a norma dell'art. 24, comma 3, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.