CORTE COSTITUZIONALE

Ordinanza **138/2015** (ECLI:IT:COST:2015:138)
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 da parte del Presidente della Repubblica degli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale 26/07/1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 09/10/1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30/12/2008, n. 34.
Massime: **38465**
Atti decisi: **confl. pot. amm. 2/2015**

ORDINANZA N. 138

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 da parte del Presidente della Repubblica degli artt. l e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza-ricorso depositata in cancelleria il 5 febbraio 2015, ed iscritta al n. 2 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 con ordinanza-ricorso del 19 gennaio 2015, la Corte di cassazione, sezioni unite civili, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli artt. l e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, concernente l'istituzione presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di un Collegio giudicante di primo grado e di un Collegio di appello, decreto successivamente integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, recante la disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nella parte in cui tali atti precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza;

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, della Costituzione;

che la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto poiché ritiene tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali, 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, primo comma, e 111, primo comma, della Costituzione;

che le sezioni unite premettono di essere investite della decisione in ordine al ricorso proposto, ai sensi dell'art. 111 Cost., da alcuni dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, per l'annullamento della decisione, resa il 17 aprile 2012, dal Collegio di appello della Presidenza della Repubblica, nell'ambito di un giudizio promosso dai medesimi dipendenti, al fine di ottenere il riconoscimento di somme maturate a titolo di indennità, nell'ambito del rapporto di lavoro intercorso con il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica;

che viene richiamata, in primo luogo, la sentenza del 17 marzo 2010, n. 6529, con la quale la stessa Corte di cassazione, a sezioni unite, ha affermato che il potere della Presidenza della Repubblica di riservare, mediante regolamento, alla propria cognizione interna le controversie in materia di impiego del personale ha fondamento costituzionale indiretto ed è stato in concreto esercitato – con i regolamenti emanati con i decreti presidenziali 24 luglio e 9 ottobre del 1996 − in modo da assicurare la precostituzione, l'imparzialità e l'indipendenza dei collegi previsti per la risoluzione delle suddette controversie, condizioni queste che presidiano l'esercizio della giurisdizione ordinaria, secondo i principi fissati dalla Costituzione e dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (di seguito, «CEDU» o «Convenzione»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con la legge 4 agosto 1955, n. 848;

che in questo contesto, evidenzia la Corte di cassazione, è quindi intervenuta la sentenza n. 120 del 2014, con cui la Corte costituzionale, dopo avere ritenuto inammissibile la questione di legittimità costituzionale del regolamento del Senato della Repubblica, nella parte in cui

attribuisce a quel ramo del Parlamento il potere di giudicare in via esclusiva e definitiva i ricorsi avverso gli atti e i provvedimenti adottati nei confronti dei propri dipendenti, ha affermato che la questione dell'estensione e della legittimità dell'autodichia per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi può, in linea di principio, dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra poteri, ai sensi dell'art. 134 Cost.; è questa la sede, infatti, in cui è possibile ristabilire il confine, che si ritenga violato, tra i poteri legittimamente esercitati dalle Camere nella loro sfera di competenza e quelli che competono ad altri, così assicurando il rispetto dei limiti delle prerogative e del principio di legalità, che è alla base dello Stato di diritto;

che la Corte di cassazione ritiene che gli elementi di novità delineati dalla Corte costituzionale debbano trovare applicazione anche con riguardo all'autodichia della Presidenza della Repubblica in materia di controversie con i propri dipendenti, disciplinate dal decreto presidenziale n. 81 del 1996, integrato dal decreto presidenziale n. 89 del 1996, e modificato dal decreto presidenziale n. 34 del 2008, emanati in base alla legge 9 agosto 1948, n. 1077 (Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica);

che si osserva, in particolare, che gli organi giudicanti previsti dai regolamenti parlamentari sono stati ritenuti idonei a soddisfare le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza previste dall'art. 6 della CEDU, come interpretate dalla Corte di Strasburgo con la sentenza 28 aprile 2009, Savino ed altri contro Italia;

che, sebbene la fonte diretta dell'autodichia della Presidenza della Repubblica non sia assimilabile ai regolamenti parlamentari, anche i decreti presidenziali sopra richiamati − non essendo atti con forza di legge − non sarebbero censurabili nell'ambito di un giudizio incidentale di costituzionalità, ma non potrebbero essere sottratti ad un controllo di costituzionalità nella forma del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato;

che, anche nella fattispecie in esame, sarebbe determinante la ricostruzione dell'ambito di competenza riservato ai regolamenti aventi ad oggetto l'organizzazione della Presidenza della Repubblica e sarebbe possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, laddove il superamento di detto ambito si traduca 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, ad avviso delle sezioni unite, anche per la Presidenza della Repubblica deve prevalere la «grande regola» dello Stato di diritto; riguardo ad essa, il rispetto dei diritti fondamentali, così come l'attuazione dei principi inderogabili, sono assicurati dalla funzione di garanzia assegnata alla Corte costituzionale, che costituisce la sede naturale nella quale trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati dei poteri dello Stato;

che, quanto al merito del conflitto, la Corte di cassazione ravvisa l'illegittimità costituzionale delle disposizioni in esame, sotto il profilo della menomazione o turbativa del potere giurisdizionale, nel contrasto con gli artt. 3, primo comma, 24, primo comma, 102, secondo comma, quest'ultimo in combinato disposto con la VI disposizione transitoria, 108 primo comma, 111 primo comma, Cost., e l'altra più specifica, in riferimento agli artt. 111, settimo comma, e 3, primo comma, Cost.;

che, in particolare, agli attuali ricorrenti sarebbe precluso l'accesso alla giustizia, non essendo loro consentito − in ragione dell'autodichia della Presidenza della Repubblica − adire la giurisdizione comune, sia essa ordinaria che speciale; la rilevanza di questo profilo di invasività risiede nella circostanza che − se fosse rimossa l'autodichia della Presidenza della Repubblica − la giurisdizione comune si riespanderebbe, venendo meno l'assoluto difetto di

giurisdizione;

che, d'altra parte, in una prospettiva più limitata e dedotta in via subordinata, la Corte di cassazione sostiene che, ove si ritenesse legittima la configurazione degli organi di giustizia interna della Presidenza della Repubblica 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.);

che tale più circoscritto profilo di invasività sarebbe rilevante in quanto, 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 della Presidenza della Repubblica, con la conseguenza che sarebbe ammissibile l'attuale ricorso per cassazione e le censure di violazione di legge, mosse dai ricorrenti all'impugnata pronuncia del Collegio di appello, potrebbero − in ipotesi − essere esaminate nel merito;

che l'autodichia della Presidenza della Repubblica 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 della Presidenza della Repubblica, che certamente ha una posizione guarentigiata di alto profilo costituzionale, 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., che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; tale parametro dovrebbe essere letto congiuntamente alla VI disposizione transitoria la quale prescrive che, entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, si proceda alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti;

che il Collegio giudicante di primo grado ed il Collegio di appello, quali giudici delle controversie dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, si porrebbero, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione;

che − anche riconoscendo che i giudici istituiti con i decreti presidenziali soddisfano le esigenze di precostituzione, imparzialità ed indipendenza, richieste dall'art. 6 della CEDU e dall'art. 108, secondo comma, Cost. − ricorrerebbe comunque la violazione dell'art. 111, settimo comma, Cost.;

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

che, anche laddove si riconosca ad essi natura giurisdizionale, la qualificazione come autodichia di questa giurisdizione, articolata in due gradi e con la possibilità di un'impugnazione per revocazione, escluderebbe ogni permeabilità della giurisdizione ordinaria;

che, d'altra parte, se la normativa regolamentare è sottratta all'ordinario controllo di costituzionalità in via incidentale, sarebbe altresì preclusa l'interpretazione adeguatrice del giudice comune, il quale realizza una sorta di sindacato diffuso in chiave di filtro di ammissibilità dell'incidente di costituzionalità;

che, ad avviso delle sezioni unite, tale compressione del diritto alla tutela giurisdizionale determina 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 ai dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica − determinerebbero l'invasione o la turbativa del potere giurisdizionale della Corte di cassazione, la quale sarebbe impedita nell'esercizio del sindacato di legittimità domandato dai ricorrenti;

che le sezioni unite chiedono, quindi, di dichiarare che non spettava al Presidente della Repubblica deliberare gli artt. 1 e seguenti del decreto presidenziale n. 81 del 1996, integrato dal decreto presidenziale n. 89 del 1996, e modificato dal decreto presidenziale n. 34 del 2008, 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, primo comma, e 111, primo comma, Cost. − precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro insorte con lo stesso; 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 previsti da tali disposizioni.

Considerato che la Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza del 19 gennaio 2015, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Presidente della Repubblica, in riferimento alla deliberazione degli artt. l e seguenti del decreto presidenziale 26 luglio 1996, n. 81, concernente l'istituzione presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica di un Collegio giudicante di primo grado e di un Collegio di appello, decreto successivamente integrato dal decreto presidenziale 9 ottobre 1996, n. 89, e modificato dal decreto presidenziale 30 dicembre 2008, n. 34, recante la disciplina concernente il Collegio giudicante e il Collegio di appello competenti a decidere sui ricorsi presentati dal personale del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, nella parte in cui tali atti precludono l'accesso dei dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie di lavoro insorte con l'amministrazione di appartenenza;

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'articolo 111, settimo comma, della Costituzione;

che la Corte di cassazione ha promosso il presente conflitto poiché ritiene tali atti lesivi di proprie prerogative costituzionali, 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, primo comma, e 111, primo 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, la Corte ha ritenuto che non sia previsto un termine finale per sollevare conflitti di attribuzione tra poteri, data l'esigenza, avvertita dal legislatore, «di favorirne al massimo la composizione» (sentenza n. 116 del 2003; ordinanza n. 366 del 2008);

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. 286 del 2014, n. 69 del 2013, n. 313 del 2011);

che, parimenti, va riconosciuta la legittimazione della Presidenza della Repubblica ad essere parte del conflitto (ordinanza n. 198 del 2005);

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 alla Presidenza 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.

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 nei confronti del Presidente 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 Presidente della Repubblica, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione di cui al punto a), per essere successivamente depositati, con prova dell'avvenuta notifica, nella cancelleria di questa Corte entro il termine di trenta giorni previsto dall'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.