



15 DICEMBRE 2021

La Corte Costituzionale è il “giudice naturale” della Autodichia. Nota alla Sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 4150 del 31 maggio 2021

di Tino Iannuzzi
Avvocato cassazionista



La Corte Costituzionale è il “giudice naturale” della Autodichia. Nota alla Sentenza della Quinta Sezione del Consiglio di Stato n. 4150 del 31 maggio 2021*

di Tino Iannuzzi

Avvocato cassazionista

Abstract [It]: La sentenza n. 4150/2021 della quinta Sezione del Consiglio di Stato ridisegna i confini ed il perimetro esterno dell'autodichia delle Camere legislative, affermando la giurisdizione comune dello Stato per le controversie che dovessero insorgere fra l'Amministrazione di un ramo del Parlamento e soggetti terzi, come quelle in tema di appalti relativi a lavori, forniture e servizi pubblici. Il giudice amministrativo, così, con un ragionamento inevitabilmente veloce e giammai compiuto, affronta e decide una questione, tipica della tradizione del parlamentarismo italiano ed affrontata più volte, anche se per profili diversi, dalla Corte costituzionale. Il giudice costituzionale è il giudice naturale dell'autodichia. Pertanto alla medesima Corte compete, in sede di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, in questa fattispecie non sollevato dal Consiglio di Stato, di pronunciarsi, con un giudizio approfondito, sull'ambito ed i limiti che deve incontrare l'autodichia della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica.

Abstract [En]: Judgment no. 4150/2021 of the Fifth Section of the Italian Council of State redraws the boundaries and the external perimeter of the self-declaration power of the Legislative Chambers, affirming the common jurisdiction of the State for disputes that may arise between the Administration of one of the Chambers and third parties, such as those relating to contracts for works, supplies and public services. Thus, the administrative judge, with an inevitably quick and not complete reasoning, faces and decides a question, typical of the tradition of Italian parliamentarism and managed several times, albeit for different profiles, by the Constitutional Court. The constitutional judge is the natural judge of self-declaration powers of Chambers. Therefore, in the case of a conflict of attributions between State powers, in this case not raised by the Council of State, it is the competence of the same Court to rule, with an in-depth judgment, on the scope and limits that the self-declaration power of Chamber of Deputies and Senate of the Republic.

Parole chiave: Parlamento; autodichia; Consiglio di Stato; Corte costituzionale; conflitto di attribuzioni

Keywords: Parliament; self-declaration power; State Council; Constitutional Court; conflict of attributions

Sommario: 1. La sentenza della Sezione Quinta del Consiglio di Stato n. 4150 del 31 maggio 2021. 2. L'autodichia nella giurisprudenza della Corte costituzionale. 3. Il sistema dell'autodichia dopo la sentenza del Consiglio di Stato n. 4150/2021.

1. La sentenza della Sezione Quinta del Consiglio di Stato n. 4150 del 31 maggio 2021

La *vexata quaestio* dell'ambito e dei limiti dell'autodichia delle Assemblee legislative ritorna prepotentemente nella recente sentenza n. 4150/2021, pronunciata dalla V Sezione del Consiglio di Stato e pubblicata il 31 maggio 2021.

* Articolo sottoposto a referaggio.

Con tale pronuncia il giudice amministrativo di appello ha deciso una questione in tema di appalti di servizio, avente ad oggetto una procedura negoziata, indetta dalla Camera dei Deputati, per l'affidamento quadriennale del monitoraggio dei contratti riguardanti attività informatiche.

La controversia è originata da una società, che ha partecipato alla gara, risultando prima nella relativa graduatoria. Tuttavia, all'esito della prescritta verifica di anomalia dell'offerta presentata in gara, la medesima società è stata esclusa per una serie di motivazioni concernenti la composizione del "gruppo di lavoro" proposto per l'esecuzione dell'appalto, in particolare, per aver previsto l'impiego di un lavoratore autonomo, al fine di poter in tal modo assicurare la copertura del ruolo di direttore tecnico.

Conseguentemente il provvedimento di esclusione dall'incanto è stato impugnato innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, che ha, tuttavia, respinto il ricorso con sentenza n. 4183 del 24 aprile 2020. Tale decisione, successivamente, è stata appellata dalla società per una pluralità di motivi di merito. Innanzi al supremo consesso della giustizia amministrativa si è costituita la Camera dei Deputati, attraverso l'avvocatura generale dello Stato, chiedendo il rigetto dell'appello e proponendo, altresì, impugnativa incidentale per eccepire il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, con conseguente devoluzione della controversia al Consiglio di Giurisdizione, così come, del resto, la Camera medesima già aveva sostenuto in primo grado.

La V Sezione del Consiglio di Stato, nell'accogliere nel merito l'appello principale, ha, invece, ritenuto infondata la questione di giurisdizione reiterata dall'Amministrazione della Camera dei Deputati.

Il giudice amministrativo, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale e, soprattutto la sentenza n. 262/2017, è partito dallo stretto collegamento esistente fra il principio dell'autodichia, la giurisdizione domestica tradizionalmente prevista per le Camere legislative, e la sfera di autonomia normativa, e quindi, regolamentare ad esse riconosciuta dalla Costituzione repubblicana, in particolare, dall'art. 64, alla cui stregua "*Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti*".

La "*capacità classificatoria del regolamento parlamentare*" delimita e segna, così, la estensione ed i limiti della autodichia, ragion per cui le questioni, che esulano dalla potestà regolamentare, non possono essere devolute alla giurisdizione domestica delle Camere, ma debbono, invece, secondo la Corte, rientrare nella "grande regola" dello Stato di diritto e, quindi, debbono essere affrontate nell'ambito della giurisdizione comune dello statale.

Il Consiglio di Stato, ricollegandosi al Giudice costituzionale, rileva come l'autonomia normativa degli organi parlamentari può riguardare la disciplina del rapporto di lavoro dei propri dipendenti, ma non già rapporti giuridici con soggetti terzi.

Ne discende che l'autodichia può ricomprendere le controversie “interne”, in quanto tali promosse da dipendenti delle Camere, ma non quelle che coinvolgono le situazioni giuridiche di soggetti terzi, come le fattispecie in tema di appalti, forniture e servizi prestati in favore di quelle Amministrazioni.

Occorre, sulla base di tale principio guida, una interpretazione rigorosa “letterale e funzionale” sia delle disposizioni regolamentari, sia dell'autodichia delle Camere.

Pertanto, secondo quanto statuito dal Consiglio di Stato nella predetta sentenza n. 4150/2021, la normativa regolamentare che assegna al Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati la decisione in primo grado dei ricorsi e di qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti terzi, avverso agli atti di amministrazione della Camera medesima, deve essere applicata circoscrivendo il ruolo del predetto organo di autodichia unicamente agli “*atti adottati in una materia in ordine alla quale, all'organo costituzionale, è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa. Le altre controversie rientrano.....nella giurisdizione comune, secondo i criteri di riparto tra le diverse giurisdizioni fissati dalle norme processuali ordinarie?*”.

Ne deriva che, esulando la materia dei contratti di appalto, relativi a lavori, servizi e forniture, dell'ambito dell'autonomia normativa costituzionalmente assegnata alle Assemblee legislative, le relative controversie non debbono essere devolute alla giurisdizione domestica, interna alle Camere.

Per il Consiglio di Stato “*da ciò discende inoltre che le norme del Regolamento di Amministrazione e contabilità della Camera dei deputati, non essendo espressione della ridetta autonomia normativa..... non giustificano l'attrazione della controversia nell'ambito della cognizione dell'organo di autodichia?*”.

Tantomeno, ad avviso del giudice amministrativo di appello, nella vicenda specifica si ravvisano i presupposti costituzionali per sollevare conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte costituzionale per due distinti, ma concorrenti ordini di ragioni.

In primis, non sussisterebbe alcun interesse attuale al conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato, stante l'assenza di qualsivoglia atto della Camera dei Deputati che possa ritenersi lesivo della competenza giurisdizionale del giudice amministrativo; in secondo luogo, poi, tale conflitto potrebbe essere proposto unicamente quando non vi siano differenti rimedi giuridici di rango costituzionale, dei quali possa avvalersi nel caso concreto il potere-organo, che si ritenga lesa ed invaso nella sua sfera di attribuzioni costituzionalmente prefissate. Nella specifica vicenda controversa, la Camera dei Deputati può, al fine di salvaguardare le sue competenze, impugnare la sentenza del Consiglio di Stato con ricorso alla Corte di Cassazione per motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi del combinato disposto dell'art. 111, comma 8 della Costituzione e dell'art. 110 del Codice del processo amministrativo di cui al D.Lgs 2 luglio 2010 n. 104 e succ. mod. ed integr.. E, nella situazione creata dalla sentenza n. 4150/2021, sicuramente l'ipotesi del ricorso per cassazione, per far valere ragioni di giurisdizione, è al vaglio dell'Amministrazione della Camera.

Infine il Consiglio di Stato ricorda che non sarebbe possibile nemmeno sollevare, in via incidentale, questione di legittimità costituzionale delle disposizioni regolamentari della Camera in evidenza nella *res dubia*, avendo la Corte costituzionale escluso, sempre e con ripetute ed univoche decisioni, che i regolamenti parlamentari possano formare oggetto del sindacato di conformità a Costituzione, ai sensi dell'art. 134 della nostra Costituzione.

Occorre rilevare che tale recente sentenza del Consiglio di Stato, proprio sul punto specifico della giurisdizione in tema di appalti, concernenti l'Amministrazione delle Camere parlamentari, conferma e ribadisce l'orientamento già espresso dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Prima, precisamente con le precedenti sentenze nn. 9134 del 10 luglio 2019¹, 4183 del 24 aprile 2020² e 9268 dell'11 settembre 2018³.

Tutte queste tre decisioni del T.A.R. Lazio hanno, appunto, escluso in questo campo la giurisdizione degli organi di autodichia, valutando infondata la relativa eccezione avverso la giurisdizione del giudice amministrativo, proposta dalle due Camere.

2. L'autodichia nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

La sentenza del Consiglio di Stato n. 4150/2021, nel respingere l'appello incidentale della Camera dei Deputati, richiama costantemente la giurisprudenza costituzionale. Ed è indispensabile ripercorrere questa giurisprudenza sulla autodichia, nelle sue più significative elaborazioni nel corso degli anni⁴.

¹ La Sezione Prima del T.A.R. Lazio, con questa decisione, si è pronunciata su una questione relativa alla aggiudicazione di una procedura ristretta per l'affidamento in appalto, per tre anni, del servizio di facchinaggio per il Senato della Repubblica.

² Si tratta della sentenza del T.A.R. Lazio, poi appellata e decisa dal Consiglio di Stato, proprio con la sentenza n. 4150/2021.

³ In questo caso il T.A.R. Lazio è stato chiamato a decidere un ricorso in tema di procedura negoziata di cui all'art. 63 del D.Lgs. n. 50/2016 e succ. mod. ed integr., recante il c.d. Codice degli appalti pubblici, indetta dall'Amministrazione del Senato della Repubblica.

⁴ Quanto alla dottrina italiana sul tema dell'autodichia delle Camere rilevano tra gli altri: 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; N. Occhiocupo, voce "Autodichia", in Enciclopedia Giuridica Treccani, IV vol., Roma 1988; M. Midiri, Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa: l'autodichia), in "Giur. Cost.", 1989, II, pp. 32-63; P. Di Muccio, L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere, in "Dir. e società", 1990, 1; S. Gattamelata, Quali limiti per il sindacato di giurisdizione domestica?, in "Il Diritto processuale amministrativo", 1991, 1, pp. 778-790; A. Placanica, Autodichia delle Assemblee parlamentari, in "Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari", 1994, III, pp. 189-194; C. Chiola, Appunti di un garantista sull'autodichia delle Camere, in "Associazione Italiana Costituzionalisti- Annuario 2000", Padova, 2001, pp. 195-205; E. Lehner, "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo"; precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in "Giur. cost.", 2002, I, pp. 471 ss.; G. A. Ferro, L'autodichia delle Camere ed i principi costituzionali e sovranazionali in tema di tutela giurisdizionale, in "Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso", Torino, Giappichelli, 2005, pp. 224-233; F. Morozzo Della Rocca, Il Parlamento, l'autodichia e l'irragionevole durata del processo, in "Giust. civ.", 2005, 3, pp. 681-83; A. C. Sorrentino, L'autodichia degli organi parlamentari, in "Giur. di merito", 2008, 2, pp. 544 ss; G. Malinconico, Attività e prassi degli Organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei deputati, in "Rivista amministrativa della Repubblica Italiana", 5, 2011; R. Dickmann, Il Parlamento italiano, Napoli, 2011; G. Malinconico, Ancora sull'autodichia delle Camere e sul

Orbene l'autonomia del Parlamento da ogni altro potere dello Stato è un "antico" principio dell'ordinamento costituzionale, risalente allo Statuto Albertino, al fine di difendere, a quell'epoca, le Assemblee parlamentari da ogni azione invasiva del Sovrano e del Governo. Questo principio, di derivazione ottocentesca, si è nel corso del tempo articolato concretamente in un quadro di differenti prerogative delle Camere (autonomia amministrativa ed organizzativa⁵, autonomia finanziaria e contabile⁶, verifica dei poteri⁷, poteri di polizia⁸). Certamente la manifestazione più rilevante di tale principio è rappresentata dall'autonomia normativa e regolamentare, conferita alle Camere medesime.

L'autonomia delle Istituzioni parlamentari è strettamente connessa alla tradizionale insindacabilità degli *acta interna corporis*, con la conseguente esclusione di ogni controllo esterno di altri poteri dello Stato sulla disciplina regolamentare approvata da ciascuna Camera, proprio per proteggerne e garantirne l'autonomia e la indipendenza nell'esercizio delle sue funzioni, costituzionalmente riconosciute.

Nel novero, poi, di tali prerogative -che vanno, comunque, intese non singolarmente ma nel loro insieme⁹ – attraverso le quali si è affermata l'autonomia del potere legislativo, si è innestata anche l'autodichia,

sindacato di legittimità dei regolamenti parlamentari, in "Federalismi.it", 12/2013; S. Gattamelata,, Autodichia: il giudice domestico è compatibile con la Costituzione repubblicana?, in *amministrativamente.com*, 1/2014; R. Dickmann, Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere, in "Federalismi.it", 10/2014; R. Dickmann, Autonomia costituzionale e principio di legalità a garanzia dell'indipendenza delle amministrazioni degli organi costituzionali, intervento al Convegno su "L'autonomia degli Organi costituzionali alla prova delle riforme. Il ruolo della dirigenza" (Roma, Palazzo della Consulta, 19 maggio 2014), atti a cura di M. Boni, Corte costituzionale, Roma, 2015, 31 ss., consultabile anche in *Forumcostituzionale.it*, n. 6/2014; A. Lo Calzo, L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione, Quarto seminario annuale del Gruppo di Pisa con i dottorandi in materie giuspubblicistiche – Università degli studi Roma Tre, 18 settembre 2015; L. Castelli, L'autodichia degli organi costituzionali – Assetti, revisioni, evoluzioni, Torino, 2020.

⁵ Ciascun ramo del Parlamento definisce l'organizzazione e l'assetto dei propri uffici e disciplina le procedure per la selezione ed il reclutamento del relativo personale. In tal senso vedasi: F. Garella, L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi, in "Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati", a c. di C. D'Orta e F. Garella, Bari, 1997.

⁶ Il collegio dei Questori provvede a predisporre annualmente il progetto di bilancio ed il rendiconto consuntivo (art. 10, comma 2 Regolamento della Camera dei Deputati; art. 165, comma 1 Regolamento del Senato della Repubblica), che vengono deliberati dall'Ufficio di Presidenza (per la Camera art. 12, comma 2 Regolamento; per il Senato art. 165, comma 1 Regolamento) ed, infine, discussi e votati in Aula (rispettivamente per i due rami del Parlamento art. 66 Regolamento ed art. 165, comma 2 Regolamento). In tal senso: M.L. Mazzoni Honorati, Osservazioni di alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica, Milano 1987.

⁷ La verifica di tutte le operazioni, riguardanti le elezioni dei membri delle Assemblee parlamentari e la decisione di tutte le relative contestazioni competono esclusivamente alla Camera di appartenenza, ai sensi dell'art. 69 della Costituzione, secondo cui "Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità". Sul tema P. Piscichio, *Aspetti dell'autodichia parlamentare: le incompatibilità e le ineleggibilità*, Bari, 2010.

⁸ I poteri necessari per il mantenimento dell'ordine nella Camera dei Deputati, alla stregua dell'art. 62 del Regolamento, spettano al Presidente, compresi quelli relativi al ricorso della forza pubblica, che non può accedere nelle sedi della Camera medesima "se non per ordine e previa autorizzazione data dal Presidente". Al Senato della Repubblica l'art. 69 del Regolamento detta disposizioni analoghe.

⁹ V. Corte costituzionale, sentenza 23 maggio 1985 n. 154, sulla necessità di una considerazione complessiva delle diverse prerogative, nelle quali si sostanzia l'autonomia delle Istituzioni parlamentari.

esercitata dalle Camere attraverso organismi interni, appositamente previsti e costituiti, per la risoluzione delle controversie aventi ad oggetto atti adottati da ciascun ramo del Parlamento.

Nel descritto contesto la Corte costituzionale è stata chiamata in differenti occasioni a valutare sia la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, oggetto della riserva di competenza di cui agli artt. 64 e 72 Cost., sia la conformità dell'intero sistema della autodichia parlamentare ai principi fissati in Costituzione. Il Custode della Costituzione, fin dall'inizio, ha ritenuto che l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, a presidio della autonomia delle Camere, non possa essere intesa in via assoluta escludendo ogni controllo. Invece deve essere salvaguardata la competenza della Corte nel verificare il rispetto delle disposizioni dettate dalla Costituzione per disciplinare direttamente l'*iter legis*, ai fini del corretto e valido procedimento di formazione delle leggi¹⁰.

La Corte ha, poi, a più riprese ribadito che le disposizioni dei regolamenti parlamentari non possono essere sindacate in sede di giudizio di costituzionalità delle leggi, in via incidentale.

Tale questione è stata espressamente trattata dalla sentenza n. 154 del 3 maggio 1985, con la quale il giudice delle leggi ha deciso la questione di legittimità costituzionale, sollevata dalla Sezioni unite civili della Corte di Cassazione rispetto agli artt. 24, 113 e 108 comma secondo Cost., dell'art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica, in parte qua, limitatamente, quindi, alla norma attributiva al Senato dell'autodichia nei confronti del proprio personale dipendente¹¹.

La Corte Costituzionale ha dichiarato inammissibile la questione, alla stregua dell'art. 134 Cost., primo alinea, che circoscrive l'ambito dei giudizi di legittimità costituzionale alle controversie concernenti "leggi ed atti, aventi valore di legge, dello Stato e delle Regioni".

¹⁰ La Corte costituzionale, con le sentenze nn. 3 e 57 del 1957 e, poi, n. 9 del 1959 ha affermato questo importante principio. In particolare *"la posizione costituzionale di indipendenza delle Camere non implica, ...l'assoluta insindacabilità, da parte di qualsiasi altro organo dello Stato, del procedimento con cui gli atti delle Camere vengono deliberati, ed in particolare l'insindacabilità da parte della Corte costituzionale del procedimento di formazione di una legge"* (Corte Costituzionale, sentenza 9 marzo 1959 n. 9).

¹¹ Le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, in questa occasione, sono state investite, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, da un dipendente del Senato, che aveva adito il Tribunale di Roma per far valere pretese collegate al proprio precedente rapporto di lavoro con quel ramo del Parlamento. Innanzi al giudice di primo grado l'Amministrazione del Senato aveva eccepito il difetto di giurisdizione in favore degli organi interni di giurisdizione domestica. Le S.S.U.U. della suprema Corte di legittimità, d'ufficio e quale giudice *a quo*, sollevarono la indicata questione di costituzionalità, con ordinanza n. 408 in data 31 marzo 1977. Analoga questione di legittimità costituzionale sul sistema dell'autodichia era stata rimessa -con due identiche ordinanze nn. 315 e 316 emesse il 10 luglio 1980- dalle stesse Sezioni unite, sempre adite in via di regolamento di giurisdizione, con riferimento alla corrispondente disposizione (articolo 12) ed anche in tal caso in parte *qua* del Regolamento della Camera dei Deputati. In tali ipotesi due dipendenti dell'Assemblea di Montecitorio avevano impugnato, l'uno innanzi al Pretore di Roma e l'altro avanti al T.A.R. del Lazio, i provvedimenti con i quali era stato posto fine al loro rapporto d'impiego con quell'Amministrazione. Anche in tali due fattispecie processuali l'Amministrazione della Camera aveva eccepito il difetto di giurisdizione dei giudici aditi in favore degli organismi di autodichia. Sostanzialmente, secondo il ragionamento seguito dalle Sezioni unite della Cassazione, il sistema affermato dalla Costituzione avrebbe determinato -sotto molteplici profili ed innanzitutto in ragione dei principi costituzionali in tema di giurisdizione, quali l'indipendenza, la terzietà, l'imparzialità che deve caratterizzare lo svolgimento del giudizio- la delegittimazione dell'autodichia, pur riconoscendole antiche radici storiche.

Infatti, il Costituente ha fissato “i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via di interpretazione potrebbe ritenersi che vi siano ugualmente compresi.” Ma la Corte è di diverso avviso, perché “una simile interpretazione, oltre a non trovare appigli nel dato testuale” sul piano prettamente formalistico, “urtirebbe contro il sistema”, in una visione complessiva della posizione del Parlamento nell’ambito del nostro ordinamento costituzionale.

Invero, per il giudice costituzionale, il Parlamento è stato posto dal Costituente “al centro del sistema” e, pertanto, gli deve essere riconosciuta “una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere”, con la conseguente esclusione di ogni sindacato esterno sugli atti di autonomia normativa e regolamentare, adottati dalle Camere ai sensi dell’art. 64, primo comma Cost.. Proprio la posizione che la Costituzione assegna alle Camere conferisce ai regolamenti parlamentari una connotazione ed una dimensione che li preserva dalla sindacabilità di organi esterni. Di conseguenza tali regolamenti vanno esclusi dal novero degli “atti con valore di legge”, oggetto, ai sensi dell’art. 134 Cost., del sindacato di legittimità costituzionale.

Una successiva decisione della Corte, di estrema rilevanza ai fini del sistema dell’autodichia, è sicuramente la n. 120 del 9 maggio 2014, con la quale viene di nuovo affrontata la questione della conformità alla disciplina costituzionale dell’art. 12 del Regolamento del Senato della Repubblica, quale fonte del potere di autodichia dei propri organismi interni per la risoluzione delle controversie promosse da dipendenti¹². Quindi, dopo diversi anni, la Corte costituzionale è di nuovo chiamata a valutare la sindacabilità dei regolamenti parlamentari in sede di giudizio in via incidentale.

Va prima ricordato che tale pronuncia del giudice delle leggi interviene successivamente alla fondamentale sentenza della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo del 28 aprile 2009, la c.d. sentenza Savino, nella quale la Corte si era espressa sugli organi di autodichia della Camera dei Deputati¹³.

¹² La questione è stata anche in questo caso sollevata dalla Corte di Cassazione a Sezioni unite, investita dal ricorso proposto da un dipendente del Senato, che aveva impugnato, ai sensi dell’art. 111 Cost., la decisione resa, in grado di appello, dal Consiglio di garanzia del Senato nell’ambito di un giudizio di ottemperanza, relativo ad una causa di lavoro.

¹³ Tale sentenza è originata da due ricorsi di dipendenti della Camera dei Deputati nei confronti delle decisioni, pronunciate, quale giudice di appello della autodichia, dalla Sezione giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza della Camera medesima, in tema di riconoscimento di alcune indennità lavorative, nonché della mancata ammissione alle prove orali di una selezione di concorso per commesso. Gli interessati, avverso queste decisioni, prima adivano senza successo la Corte di Cassazione, per poi rivolgersi alla Corte Europea. Sul tema: G. Malinconio, La Corte europea dei diritti dell’uomo si pronuncia sull’autodichia delle Camere, in “Federalismi.it”, n. 9/2009; N. Occhiocupo, La Corte europea dei diritti dell’uomo dà il suo imprimatur all’autodichia della Camera dei deputati, in “Il diritto dell’Unione europea”, 2010, 2, pp. 397 ss.; S.M. Cicconetti, Corte europea dei diritti dell’uomo e autodichia parlamentare, in “Giur. It.”, 2010, p. 1278; F.G. Scoca, Autodichia e Stato di diritto, in “Dir. Proc. Amm.”, 2011, 1, pp. 25 ss.; G. Pelella, La giurisdizione interna della Camera dei deputati tra principi costituzionali e principi sovranazionali: l’autodichia alla prova della Convenzione europea dei diritti dell’uomo in Camera dei deputati, Il parlamento della Repubblica: organi, procedure, apparati, vol. I, 2013, p. 254 ss.; G. Pelella, Si consolida l’autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell’uomo, in Rass. Parl. 2009, pp. 1077 ss.; C. Fasone, L’autodichia delle Camere dopo il caso Savino. Una

Invero i ricorrenti contestavano la legittimità degli organi di autodichia, denunciando la violazione dei principi inderogabili di indipendenza ed imparzialità, che devono sempre contrassegnare lo svolgimento della funzione giurisdizionale e, che quindi, sono discretivi del diritto “ad un giudice”, alla stregua dell’art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo (c.d. CEDU)¹⁴.

La Corte Europea afferma sostanzialmente la legittimazione, in linea generale ed astratta, degli organi di autodichia, dal momento che non pone in discussione la potestà per le Camere legislative di dotarsi di un sistema giurisdizionale “interno” disciplinando, altresì, con regolamentazione autonoma la tutela in sede contenziosa dei propri dipendenti. La Corte, quindi, muove dalla natura giurisdizionale di tali organi di autodichia, costituiti ex ante in forza della richiamata disciplina regolamentare, riconoscendo così la autonomia del Parlamento italiano di salvaguardare, attraverso i propri regolamenti, il potere legislativo da qualsivoglia ingerenza di altri poteri. Tuttavia, partendo da queste premesse, la Corte Europea rileva e stigmatizza il difetto di imparzialità della Sezione giurisdizionale dell’Ufficio di Presidenza della Camera dei Deputati, organo di autodichia in grado di appello per i ricorsi dei dipendenti, censurando che tale organismo sia formato integralmente da deputati già membri dell’Ufficio di Presidenza di Montecitorio. Ed infatti la competenza ad adottare i provvedimenti concernenti il personale spetta proprio all’Ufficio di Presidenza, che, quindi, adotta gli atti, oggetto poi del contenzioso innanzi alla Sezione giurisdizionale. Si determina una inammissibile commistione di competenze, atteso che gli stessi soggetti, gli stessi deputati fanno parte sia dell’Ufficio di Presidenza, sia della Sezione giurisdizionale di appello e, quindi, contestualmente adottano i provvedimenti in tema di personale e giudicano successivamente le controversie che su di essi dovessero insorgere.

Pertanto la Corte Europea ha riscontrato la violazione dell’art. 6, § 1 della CEDU, in relazione ai criteri di composizione dell’organo di autodichia in grado di appello della Camera dei Deputati¹⁵. Occorre, poi, rilevare che subito dopo questa decisione, la Camera dei Deputati ha provveduto ad adeguare, il 7 luglio 2009, la disciplina degli organi di autodichia ai principi enucleati dalla Corte Europea, modificando gli artt. 12, 153-ter e 154 del proprio Regolamento. In particolare è stato previsto che i componenti

condanna (lieve) da parte della Corte di Strasburgo, Dir. pubbl. comp. eur. 2009, pp. 1074 ss.; L. Pesole, *A proposito della sentenza Corte EDU sull’autodichia: le decisioni più radicali sono lasciate all’ordinamento nazionale*; *Federalismi.it* 8/2010.

¹⁴ L’articolo 6 della CEDU “Diritto a un equo processo” stabilisce che “ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge”.

¹⁵ La decisione della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo, sul c.d. caso Savino ed altri c. Italia, rappresenta un importante riconoscimento “a sostegno della giurisdizione domestica”, L. Castelli, *L’autodichia degli organi costituzionali, Assetti, revisione ed evoluzioni*, Giappichelli, Torino, 2020, 110, che richiama in nota G. Pelella, *Si consolida l’autodichia parlamentare dopo il vaglio della Corte europea dei diritti dell’uomo*, in *Rassegna Parlamentare*, 4, 2009, 1081 e V. Cozzoli, *La rinnovata validità dell’autodichia della Camera dei Deputati come strumento di autotutela dell’istituzione parlamentare in Le autonomie in cammino*, Scritti dedicati a Gian Candido De Martin, Padova, Cedam, 2012, 328.

dell'Ufficio di Presidenza non possano far parte degli organi di giurisdizione domestica¹⁶, al fine proprio di preservare la imparzialità di tali organi, nell'esercizio delle loro funzioni così delicate¹⁷.

Ritornando, dopo questo necessario riferimento alla giurisprudenza europea, alla Corte costituzionale, la sentenza n. 120/2014, come detto, statuisce sulla questione di costituzionalità dell'art. 12 del Regolamento del Senato, quale disposizione da cui discende, secondo un'antica tradizione interpretativa, l'attribuzione alla Assemblea di Palazzo Madama dell'autodichia sui giudizi, aventi ad oggetto lo stato e la carriera giuridica ed economica dei propri dipendenti.

La Corte, reinvestita di questa tematica, conferma il proprio orientamento (sentenza sopra menzionata n. 154/1985 ed ordinanze nn. 444 e 445/1993), dichiarando inammissibile la questione, in quanto il regolamento parlamentare non può essere annoverato fra gli atti con forza di legge (art. 134 Cost.). Tuttavia, contestualmente, la Corte, nel ribadire che la *ratio* dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari si ravvisa nella necessità di garantire la indipendenza delle Camere da ogni altro potere, compie un passo decisamente in avanti precisando che tali regolamenti non sono “*fonti puramente interne*”, ma piuttosto “*fonti dell'ordinamento generale della Repubblica, produttive di norme sottoposte agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza*”¹⁸. Con questa impostazione gli artt. 64 e 72 Cost. definiscono e circoscrivono “*lo statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari*”, nell'ambito del quale si innesta la tradizionale riserva in favore dei regolamenti, afferente alla organizzazione interna ed alla disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente normata in Costituzione. La salvaguardia, poi, dell'indipendenza e della libertà delle Camere non riguarda solamente l'autonomia normativa e regolamentare, ma investe anche il momento applicativo delle norme regolamentari e “*comporta... la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare*”. E la Corte rileva come sia controverso se tale estensione “*valga per i rapporti di lavoro e per i rapporti con i terzi*” e che tale questione dibattuta può dar luogo ad un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato. Secondo il giudice costituzionale, anche norme insindacabili, come appunto quelle poste dai regolamenti parlamentari, possono dar vita, nella loro concreta applicazione, ad atti

¹⁶ Articolo 12, comma 6, ultimo capoverso del reg. Cam.

¹⁷ Sul punto G. Malinconico, *I “codici di procedura” dell'autodichia della Camera dopo la decisione n.14/2009 della Corte europea dei diritti dell'uomo. Guida alla lettura delle modifiche ai regolamenti di tutela giurisdizionale della Camera dei deputati*, in “Federalismi.it”, n. 22/2009.

¹⁸ Su tale pronuncia si vedano fra gli altri A. Ruggeri, *Novità in tema di (in)sindacabilità dei regolamenti parlamentari in una pronunzia-ponte della Consulta (a margine di Corte cost. n. 120 del 2014)*, Consulta online, 2014; R. Ibrido, “*In direzione ostinata e contraria*”. *La risposta della Corte costituzionale alla dottrina della sindacabilità dei regolamenti parlamentari*, Rivista AIC n. 3/2014; G. Malinconico, *L'autodichia delle Camere dopo la sentenza n. 120/2014 della Consulta*, Federalismi.it, Focus Human Rights n. 2/2014; R. Dickmann, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, Federalismi.it, n. 10/2014; R. Lugarà, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la Consulta indica la strada*, Rivista AIC, n. 3/2014; F.G. Scoca, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, Giur. cost., 2014, pp. 2091 ss.; M. Manetti, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, Giur. cost., 2014, pp. 2103 ss..

pregiudizievoli per diritti costituzionalmente garantiti, né la tutela dell'indipendenza delle Camere può mai ledere diritti fondamentali, ovvero compromettere l'attuazione di principi fondamentali. Fra i diritti prioritari rientra “*il diritto di accesso alla giustizia*”, che porta in primo piano il ruolo della giurisdizione comune.

In questo complessivo scenario si inserisce la funzione di garanzia che compete alla Corte costituzionale, la quale, proprio in via di risoluzione dei conflitti di attribuzione, è chiamata a dirimere le questioni attinenti alla delimitazione delle sfere di competenza riservate ai differenti poteri statuali. Questa è la sede naturale per far valere e definire il punto di equilibrio fra due valori di rilevanza costituzionale: l'autonomia delle Camere legislative e la difesa del principio di “legalità-giustizia”. La Corte è chiamata a garantire il rispetto dell'ambito e dei limiti delle attribuzioni assegnate a ciascun potere e, quindi, per il profilo che interessa il sistema dell'autodichia, a tracciare il confine fra competenze regolamentari ed applicative dei due rami del Parlamento e quelle di pertinenza di altri poteri.

Così la Corte, pur escludendo la sindacabilità in via incidentale dei regolamenti parlamentari, dischiude la strada per utilizzare l'arma del conflitto di attribuzione per verificare la rispondenza a Costituzione della disciplina fissata dai regolamenti medesimi.

Altra decisione della Corte, di grandissimo rilievo ai fini della giurisdizione domestica delle Camere, è la n. 262 del 13 dicembre 2017, con la quale viene data soluzione a due conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato “nei confronti del Senato della Repubblica e del Presidente della Repubblica, in relazione alle rispettive disposizioni regolamentari che disciplinano la tutela giurisdizionale nelle controversie di lavoro dei propri dipendenti”¹⁹.

I conflitti, in entrambe le ipotesi, sono stati sollevati dalle Sezioni Unite civili della Corte di Cassazione, destinataria di ricorsi proposti da dipendenti delle due Istituzioni interessate.

Per quanto concerne l'autodichia del Parlamento, il giudizio investe disposizioni regolamentari del Senato²⁰. La Cassazione segue la direzione tracciata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 120/2014, indicando non già nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ma nel conflitto di attribuzione, la via per contestare le norme regolamentari con cui il Senato preclude ai dipendenti la possibilità di far valere, nelle controversie insorte con la Amministrazione di Palazzo Madama, le proprie ragioni innanzi alla tutela giurisdizionale comune dello Stato. La giurisdizione, in tali ipotesi devoluta dal

¹⁹ Su tale pronuncia si vedano tra gli altri N. Lupo, *Sull'autodichia la Corte costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte cost. n. 262 del 2017)*, Forum di Quaderni costituzionali, 2017, 12, pp. 1 ss.; R. Dichmann, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in Federalismi.it, 24/2017; A. Lo Calzo, *Il controllo di legittimità costituzionale sugli atti normativi interni di Camera e Senato*, Consulta OnLine, 30 giugno 2018; 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*, Rivista AIC, 1/2018; F. Dalla Balla, *I paradossi dell'autodichia*, Federalismi.it, n. 15/2018.

²⁰ Si tratta degli articoli da 72 a 84 del Titolo II del Testo unico delle norme regolamentari dell'Amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica.

Regolamento del Senato in favore degli organi di autodichia, è ritenuta dai dipendenti ricorrenti in contrasto con il principio di eguaglianza giuridica (art. 3, comma primo, Cost.), coniugato con il riconoscimento a tutti i cittadini del diritto ad agire in giudizio a tutela dei propri diritti ed interessi legittimi (art. 24, comma primo, Cost.).

Alla Corte costituzionale viene così richiesto di pronunciarsi sul fondamento e sull'esatta delimitazione dei poteri di autodichia degli organi costituzionali, definendo se compete, in particolare, al Senato approvare norme che conferiscono ad organi di giustizia "interni" la decisione di controversie promosse da propri dipendenti, sottraendole in tal modo alla giurisdizione comune dello Stato.

La Corte costituzionale ribadisce l'autonomia normativa delle Camere, che investe non soltanto la disciplina dell'*iter legis* per la parte non direttamente regolata in Costituzione, ma anche l'organizzazione interna, "l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi" e, quindi, la gestione del personale. Ma siffatta autonomia non si esaurisce solo nell'adozione della normativa regolamentare da parte di ciascuna Camera, ma include anche il "momento applicativo" di tali disposizioni, e, quindi, l'autodichia, che rappresenta uno svolgimento rilevante dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta al Parlamento. La giurisdizione domestica, pertanto, abbraccia l'interpretazione e l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro. L'autodichia è "il razionale completamento dell'autonomia organizzativa" delle Assemblee parlamentari.

Il giudice costituzionale si sofferma pure sulla natura ed il funzionamento degli organi di autodichia, che, pur estranei all'organizzazione della giurisdizione, sono costituiti con modalità di nomina e criteri di competenza, tali da rispettare i principi inderogabili di indipendenza ed imparzialità, e che svolgono i giudizi ad essi spettanti "secondo moduli procedurali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa ed un effettivo contraddittorio", collocando tali organi in posizione *super partes*. Va riconosciuta, secondo il Giudice costituzionale, a tutti gli effetti la natura obiettivamente giurisdizionale della attività dei "giudici" dell'autodichia, senza che tale situazione determini alcuna lesione della sfera di attribuzioni di altri poteri dello Stato e, segnatamente, della Corte di Cassazione a Sezioni unite e, più in generale, della giurisdizione comune.

Tuttavia il descritto fondamento dell'autonomia normativa delle Camere legislative ne segna anche il confine. Invero le Camere sono legittimate a disciplinare il rapporto di impiego dei propri dipendenti ed a decidere le relative controversie. Invece non possono esercitare tale autonomia per regolamentare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la risoluzione del contenzioso che concerne le loro situazioni soggettive. Ed è il caso, secondo la Corte, delle controversie in tema di appalti e forniture di servizi prestati in favore dell'Amministrazione delle Camere. Questi giudizi, pur potendo investire rapporti non estranei alle funzioni svolte dalle Assemblee parlamentari, "non

riguardano in linea di principio questioni puramente interne...e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune.” Tali considerazioni del Giudice costituzionale sono state rese, va precisato per completezza ricostruttiva, parimenti per gli organi di autodichia della Presidenza della Repubblica.

Le predette affermazioni della Corte costituzionale, rese nell’ambito della sentenza n. 262/2017, sono di particolare rilevanza ed anzi rappresentano il fondamento su cui la Sezione Quinta del Consiglio di Stato ha pronunciato la sentenza n. 4150/2021, che stiamo esaminando.

Pertanto la Corte lega la tutela del binomio autonomia-autodichia *-ubi autonomia ibi autodichia-* al “piano della perimetrazione esterna”, avendone affermato la legittimità nell’ambito dei confini dei rapporti di impiego, relativi ai dipendenti delle Camere²¹.

Si tratta, pertanto, di stabilire chi possa ritenersi “terzo” in questa accezione, al fine di delimitare la portata e l’estensione della giurisdizione domestica.

Su questo terreno sono intervenute le Sezioni unite della Cassazione²², in sede di regolamento preventivo di giurisdizione per una questione in tema di vitalizi²³, addivenendo alla conclusione di non poter considerare gli ex parlamentari “soggetti terzi”²⁴. Per la Cassazione decisivi in tal senso sono il collegamento e l’identità di ratio fra assegno vitalizio spettante ai parlamentari cessati dalla carica ed indennità parlamentare relativa agli eletti in carica²⁵.

Alla stessa stregua non possono essere qualificati come terzi, ai fini che ci occupano, i soggetti partecipanti ai concorsi per accedere nei ruoli delle Camere, in quanto la fissazione dei criteri di selezione e le procedure di ammissione sono entrambe espressione dell’autonomia del Parlamento, alla luce di un pur risalente giurisprudenza della Cassazione²⁶.

Giustamente è stato rilevato che la individuazione di chi possa essere ritenuto “terzo” ai fini dell’attribuzione delle relative controversie alla giurisdizione comune, può essere definita non già a monte ed in astratto, ma, invece, solamente attraverso “un esame caso per caso”²⁷, considerato che a tale giurisdizione si sottrarrebbero quelle “questioni puramente interne”, cui fa esplicito riferimento il Giudice costituzionale nella esaminata sentenza n. 262/2017. Il confine di tali questioni “interne”, rientranti

²¹ L. Castelli, *L’autodichia degli organi costituzionali, Assetti, revisioni, evoluzioni*, Torino, 2020 p. 213.

²² Cass. civ., sez. un. 8 luglio 2019 n. 18265 ed analoga Cass. civ. 8 luglio 2019, n. 18266 sulla questione di chi possa essere ritenuto “terzo” per poter definire l’ambito della autodichia.

²³ Su tali pronunce del Giudice di legittimità R. Dichmann, *Il regolamento preventivo di giurisdizione in Cassazione come sede di deliberazione dell’effettività e dell’efficacia dei collegi di autodichia delle camere sotto il profilo del rispetto della “grande regola” del diritto al giudice* in *Federalismi.it*, n. 14/2019.

²⁴ L. Castelli, *L’autodichia... cit.*, Torino, 2020, p. 215.

²⁵ L. Castelli, *Ibid.*, p. 214.

²⁶ Cass. Civ. sez. un., 18.2.1992 n. 1993 sulla qualificazione come “terzi” dei soggetti partecipanti alle procedure concorsuali, indette per accedere nei ruoli delle Camere legislative.

²⁷ L. Castelli, *L’autodichia... cit.*, p. 217.

invece nella sfera della giurisdizione degli organi di autodichia, è di natura non rigida e statica, ma inevitabilmente mutevole e soggetta all'evoluzione interpretativa delle singole fattispecie.

3. Il sistema dell'autodichia dopo la sentenza del Consiglio di Stato n. 4150/2021

La recente sentenza del Consiglio di Stato n. 4150/2021 riporta con decisione in primo piano il nodo rappresentato dalla estensione e dal funzionamento del sistema dell'autodichia nelle Assemblee parlamentari.

Il supremo consesso della giustizia amministrativa, come già detto, ha escluso con questa pronuncia che le questioni in tema di appalti, concernenti “terzi”, possano rientrare nell'ambito di decisione del Consiglio di Giurisdizione della Camera dei Deputati.

Il ragionamento, seguito dall'autorevole Giudice, non appare convincente per più di un profilo.

In primis la pronuncia del Consiglio di Stato si riferisce unicamente “*alla disposizione del Regolamento per la tutela giurisdizionale*” - si tratta più precisamente dell'art. 1 - relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti. Tale norma disciplina “*i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima*”.

Ma questa disposizione si limita a dare attuazione all'art. 12, comma 3, lettera f) del Regolamento, per così dire generale, della Camera dei Deputati, che attribuisce all'Ufficio di Presidenza la competenza ad adottare i regolamenti per disciplinare “i ricorsi” concernenti la Camera medesima e proposti sia da dipendenti, sia da soggetti terzi. Ed è proprio l'art. 12, comma 3 lettera f) del Regolamento della Camera la fonte normativa da cui discende la previsione degli organismi di autodichia, concretamente poi articolati e strutturati nei due Regolamenti contenziosi: il Regolamento per la Tutela giurisdizionale dei dipendenti, con la conseguente istituzione, in primo grado della Commissione giurisdizionale per il personale²⁸, e quale giudice di secondo grado, del Collegio di Appello²⁹; il già indicato Regolamento per la Tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti, con la istituzione, come giudici di primo e secondo grado, rispettivamente del Consiglio di Giurisdizione³⁰ e sempre del medesimo Collegio di Appello³¹.

Così procedendo, il Consiglio di Stato perviene sostanzialmente a disapplicare, con la sentenza n. 4150/2021, non solo l'art. 1 del Regolamento che disciplina il contenzioso con soggetti terzi, ma anche l'art. 12, comma 3, lett. f) del Regolamento generale della Camera dei Deputati, oggetto diretto ed immediato della riserva di regolamento stabilita in favore delle due Camere dal combinato disposto degli artt. 64, comma 1 e 72, comma 1 Cost..

²⁸ Articolo 3 del Regolamento per la Tutela giurisdizionale dei dipendenti.

²⁹ Articolo 6 del Regolamento di cui alla nota 28.

³⁰ Articolo 2 Regolamento Tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti.

³¹ Articolo 5 del regolamento di cui alla nota 30.

Né appare sufficiente e solido fondamento della decisione del Consiglio di Stato, di cui alla presente riflessione, il richiamo, pur giusto, alla sopraevиденziata sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017. Infatti con tale pronuncia la Corte affronta una questione diversa, sollevata dalla Sezione unite civili della Corte di Cassazione in via di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, precisamente avverso il Senato della Repubblica ed il Presidente della Repubblica, con riferimento alla relativa disciplina regolamentare in tema di tutela giurisdizionale nei giudizi di lavoro dei propri dipendenti. In particolare, per quanto attiene al Senato della Repubblica, la Corte di Cassazione, nel sollevare il conflitto di attribuzioni, contesta gli *“articoli da 72 a 84 del Titolo II (Contenzioso) del Testo unico delle norme regolamentari dell’Amministrazione riguardanti il personale del Senato”*. La Corte conclude nel senso che queste disposizioni regolamentari, nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la risoluzione delle controversie di lavoro, promosse dai rispettivi dipendenti, non ledono la sfera di attribuzioni della ricorrente Corte di Cassazione.

Solamente, nell’ambito della motivazione, il Giudice costituzionale fa riferimento in rapidissimi passaggi ai rapporti giuridici delle Camere con soggetti terzi ed al conseguente riconoscimento agli organi di autodichia della potestà di decisione delle eventuali e relative controversie. Unicamente in questo punto della pronuncia la Corte, facendo come esempio proprio il contenzioso in tema di *“appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali”*, rileva, *incidenter tantum* e senza, quindi, affrontare approfonditamente questa delicata tematica, come tali giudizi, pur potendo investire rapporti non avulsi e distinti dallo svolgimento delle funzioni delle Assemblee parlamentari, non concernono, in linea di principio, *“questioni puramente interne”*, in quanto tali suscettibili di essere destinate alla giurisdizione dell’autodichia, in luogo di quella dei giudici comuni.

La Corte, pertanto, non ha potuto in questa sede esaminare, compiutamente ed in tutte le sue molteplici e delicate implicazioni, la questione della giurisdizione per i rapporti controversi fra Camere parlamentari e soggetti terzi, mentre ha deliberato in ogni aspetto il conflitto di attribuzione, posto in essere dalla Corte di Cassazione ed avente ad oggetto, come già rimarcato, la tutela giurisdizionale contemplata nella disciplina regolamentare del Senato per le questioni, inerenti ai dipendenti e devolute alla giurisdizione domestica ed interna.

Di conseguenza appare indispensabile che la compatibilità con il nostro assetto costituzionale dell’autodichia, per le controversie riguardanti soggetti terzi, sia portata con pienezza alla valutazione della Corte costituzionale, proprio attraverso la via del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato. Solamente in questa ipotesi la Corte sarebbe posta in condizione di sviscerare e ponderare tutti i profili di tale rilevante materia, anche con un adeguato ed esaustivo contraddittorio e confronto fra tutte le differenti tesi che si contrappongono.

Del resto, nella stessa e sia pure incompiuta disamina, che la Corte dedica al punto in discussione in poche righe nell'ambito della sentenza n. 262/2017, viene espressamente riconosciuto che le controversie con terzi, come quelle inerenti ad appalti di lavori e/o servizi, possono avere ad oggetto *“rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale”* interessato. La definizione di chi possa essere considerato “terzo”, pertanto, ai fini della definizione della giurisdizione, passa per la individuazione di quelle questioni puramente interne alle Camere, che, proprio per tale loro natura, ricadrebbero nella decisione degli organi di autodichia.

Ma tale ponderazione, come è stato autorevolmente sostenuto³², non può avvenire in astratto ed una volta per tutte, ma esige, di contro, una attenta disamina caso per caso. Il perimetro di tali vicende, ricadenti nella giurisdizione del sistema della autodichia, implica la necessità di considerare con attenzione diversi aspetti, in un quadro fluido e dinamico ed in relazione all'evoluzione ed ai mutamenti nel funzionamento del potere legislativo.

Né è convincente l'affermazione contenuta nella decisione del Giudice Amministrativo, sulla quale ci stiamo soffermando, secondo cui non sussisterebbero nella fattispecie *“i presupposti costituzionali per sollevare il conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte Costituzionale”*. Per il supremo consesso della Giustizia amministrativa, difetterebbe, innanzitutto, un interesse attuale al conflitto medesimo, *“non essendoci alcun atto della Camera dei Deputati che abbia leso le prerogative del giudice amministrativo”*.

Ma questa tesi non tiene conto che, nella sostanza, con la pronuncia in esame la lesione della sfera di prerogative della Giurisdizione comune e, segnatamente, di quella della Giurisdizione amministrativa, si riconduce direttamente alla vigente normativa regolamentare della Camera dei Deputati, segnatamente agli artt. 1 del Regolamento per la Tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti e 12, comma 3, lettera f) del Regolamento generale.

Sono, infatti, queste disposizioni che, sancendo -nell'esercizio della riserva di regolamento parlamentare di cui agli artt. 64 e 72 Cost- la giurisdizione degli organi di autodichia per le controversie promosse da soggetti terzi avverso la Camera dei Deputati, si pongono come l'ostacolo, eventualmente lesivo dell'ambito di attribuzioni costituzionali, proprie degli organi di Giustizia amministrativa.

Di contro, la sentenza n. 4150/2021 non considera affatto che, dalla disciplina normativa regolamentare della Camera, discende automaticamente la questione di giurisdizione, reiterata nel giudizio amministrativo di appello dall'Amministrazione della Camera stessa e relativa alla devoluzione dei giudizi con soggetti terzi al sistema dell'autodichia.

Né appare persuasivo l'ulteriore argomento prospettato dalla Sezione Quinta del Consiglio di Stato per affermare la mancanza dei presupposti per sollevare conflitto di attribuzione. Secondo questa

³² Vedi nota 27.

impostazione, il conflitto non è esperibile “*quando altri rimedi giuridici siano a disposizione del potere-organo che si ritenga leso nelle sue attribuzioni costituzionali?*”: così nella fattispecie la Camera dei Deputati potrebbe impugnare in Cassazione la sentenza in discorso n. 4150/2021 per motivi inerenti alla giurisdizione, ai sensi dell’art. 111 comma 8 Cost.. Ma tale pur giusta considerazione può investire solamente il comportamento e le scelte della Camera dei Deputati successivamente alla sentenza, giammai le decisioni che avrebbe potuto assumere il Consiglio di Stato sollevando il conflitto di attribuzione.

Il Consiglio di Stato, invece di disapplicare *tout court* le disposizioni indicate del Regolamento per la Tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti e del Regolamento generale della Camera – peraltro quest’ultimo viene completamente obliterato, laddove sono richiamati poco comprensibilmente gli artt. 39 e ss. del Regolamento di amministrazione e contabilità- avrebbe potuto investire della questione la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni, infatti, diventerebbe possibile esaminare tale questione in tutta la sua complessità e ricchezza di aspetti.

La stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 120/2014 segna chiaramente la via, osservando “*è questione controversa*” che l’autodichia “*valga per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi*” e che, quindi, tale questione “*in linea di principio può dar luogo ad un conflitto tra i poteri*”.

La Corte, giova ricordare, nel giudizio sfociato nella sentenza n. 262/2017, con ordinanza n. 138/2015, ha ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalle Sezioni unite civili della Cassazione con riferimento, come già rimarcato, a disposizioni del “*Testo unico delle norme regolamentari dell’amministrazione riguardanti il personale del Senato della Repubblica*”. Per la Corte gli atti impugnati - le predette norme regolamentari, appunto- sono idonei, quale fondamento degli organi di autodichia del Senato, a sottrarre alla Corte di cassazione “*quote di potere giurisdizionale*”, in quanto fonti suscettibili di dar luogo ad un conflitto fra poteri dello Stato, “*se ledono la sfera di attribuzione di un altro organo costituzionale*”. Ne discende l’ammissibilità del conflitto, ai sensi dell’art. 37 della Legge 11.3.1953 n. 87 e succ. mod. ed integr., “*per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali*”, con la conseguente “*mission*” della Corte costituzionale di definire l’ambito dei poteri fra gli organi di autodichia nelle Assemblee legislative e la giurisdizione del Giudice amministrativo³³. In tal caso il conflitto, giudicato ammissibile, investe un Regolamento, per così dire, minore del Senato e non già, come dovrebbe avvenire invece nella situazione al nostro esame, norme anche del Regolamento generale della Camera dei Deputati.

³³ La Corte costituzionale analogamente, con ordinanza n. 91 del 22 aprile 2016, ha ritenuto ammissibile il conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, promosso dal Tribunale di Roma, sezione seconda Lavoro, nei confronti della Camera dei Deputati, in relazione “*alla deliberazione degli artt. da 1 a 6-bis del Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti 28 aprile 1988, nella parte in cui precludono ai dipendenti l’accesso alla tutela giurisdizionale in riferimento alle controversie insorte con la Camera stessa*”.

La Corte costituzionale, fra l'altro, si è pronunciata più volte sulla ammissibilità di conflitti di attribuzione, promossi da organi del potere giudiziario³⁴.

In questa ottica merita adeguata ponderazione quella che è da ritenersi la questione centrale, già adombrata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 262/2017, al fine di valutare se e quali controversie, riguardanti soggetti terzi, possano rientrare nel quadro della giurisdizione degli organi di autodichia, ovvero nella giurisdizione comune.

Occorre tradurre in valutazioni specifiche il principio generale affermato dalla Corte, secondo cui il perimetro dell'autonomia normativa delle Camere segna anche l'ambito della autodichia. Ne deriva che sia l'autonomia regolamentare, sia l'autodichia possono investire unicamente *“l'assetto ed il funzionamento”* degli *“apparati serventi”* delle Camere³⁵.

Va, quindi, stabilito se la materia dei contratti di appalti, relativi a lavori, servizi e beni, affidati dall'Amministrazione delle Camere a terzi possa ricondursi o meno nella sfera della autodichia. Il punto discrezionale, seguendo le indicazioni ricavabili dalla giurisprudenza costituzionale, è se e quando tali appalti e le relative controversie possano essere ricondotti, comunque, allo svolgimento delle funzioni degli organi legislativi.

Al riguardo non può essere tralasciata la delicatezza delle procedure di affidamento a soggetti terzi di servizi, come ad esempio quelli informatici anche attinenti alle attività di Aula, che vanno al cuore dell'esercizio delle funzioni legislative, con le relative modalità di svolgimento. Inevitabilmente vi sono servizi, oggetto degli appalti banditi dalle Camere, che in qualche misura, possono assumere natura e carattere di *“servizi essenziali”* rispetto al funzionamento degli apparati complessivi delle Istituzioni parlamentari.

Ecco perché riteniamo preferibile che il Giudice Amministrativo di appello, invece di affermare la propria giurisdizione con una analisi inevitabilmente affrettata e di disapplicare per di più norme regolamentari della Camera dei Deputati, diretta espressione della riserva di regolamento parlamentare, costituzionalmente scolpita, avesse scelto, come già fatto in passato dalla Corte di Cassazione a Sezioni

³⁴ Così la Corte costituzionale, ha dichiarato, con distinte ordinanze n. 69 del 10 aprile 2020 e 82 del 24 aprile 2020, ammissibili i conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato, sollevati rispettivamente dal Giudice per l'udienza preliminare presso il Tribunale di Verona e dalla Corte di Appello di Brescia, in entrambi i casi avverso il Senato della Repubblica e sempre in tema di sindacabilità delle opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni. Con l'ordinanza n. 91 del 22 aprile 2016 di cui alla nota che precede, è stato considerato ammissibile il conflitto, proposto dal Tribunale di Roma, seconda sezione Lavoro. Lo stesso Giudice Costituzionale, prima con ordinanza n. 215/1995 e, poi, con sentenza n. 435/1995, ha affermato l'ammissibilità, anche per il profilo soggettivo, del conflitto di attribuzione, sollevato dal Consiglio Superiore della Magistratura avverso il Consiglio di Stato, atteso che *“in base alla consolidata giurisprudenza di questa Corte, il Consiglio di Stato, in quanto organo della giurisdizione amministrativa, cui spettano le attribuzioni dell'art. 103 della Costituzione, deve essere ritenuto legittimato a resistere.”*

³⁵ Corte Costituzionale, sentenza n. 129/1981, sulla correlazione fra autonomia regolamentare e autodichia delle Camere, da un lato, ed assetto e funzionamento degli *“apparati serventi”* delle Camere, dall'altro.



unite civili, la via del conflitto di attribuzione, per poter così salvaguardare la sfera delle competenze della Giurisdizione Amministrativa.

Solamente la Corte Costituzionale può pronunciarsi sull'ambito ed i limiti che deve incontrare l'autodichia dei due rami del Parlamento, in diretta correlazione con la sfera di autonomia regolamentare ad essi riservata. D'altronde, in tale direzione conduce anche la configurazione della giustizia costituzionale come investita di una funzione, per così dire, di chiusura complessiva dell'intero sistema.

È il Giudice costituzionale il “giudice naturale” per definire, nella attuale realtà della nostra forma di governo e nella sua costante evoluzione, l'ambito di principi così secolari e profondi nella tradizione del parlamentarismo italiano.