

AUTODICHLIA DEGLI ORGANI COSTITUZIONALI E STATO DI DIRITTO

Cassazione civile, sez. un., 17 dicembre 1998, n. 12614 - Pres. La Torre - Rel. Preden - P.M. Morozzo della Rocca (conf.) - Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica c. Ruggi ed altri

Alla Presidenza della Repubblica non può essere riconosciuta l'autodichia in tema di rapporti di impiego del personale dipendente. Da ciò consegue che le controversie riguardanti detti rapporti rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo.

... *Omissis* ...

Motivi della decisione

1. I due ricorsi, proposti avverso la medesima sentenza, vanno riuniti (art. 335 c.p.c.).

2. Con l'unico mezzo del ricorso del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica (Ricorso n. 8995/97) è denunciato difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (art. 360 n. 1 c.p.c.).

2.1. Il ricorrente svolge le seguenti considerazioni.

Agli organi costituzionali va riconosciuto un regime comune, che si concretizza nella titolarità dell'autonomia, quale potestà di autorganizzazione, dell'autarchia, quale potestà di autoamministrazione, ed infine nell'autodichia, quale potestà di autogiurisdizione, quanto meno in relazione alla gestione delle rispettive dotazioni ed alle controversie con i propri dipendenti.

In tal senso è orientata la dottrina costituzionalistica, che ha avuto modo di affermare che l'autodichia spetta al Presidente della Repubblica in quanto organo costituzionale, e come tale in posizione di indipendenza ed irresponsabilità al di fuori ed al di sopra di qualsiasi ingerenza e sindacato esterno.

E la tesi è stata sostanzialmente accolta dalla Corte costituzionale, sia con la sentenza n. 143/1968, sia con la successiva sentenza n. 129/1981, rese entrambe in tema di controllo della Corte dei conti sugli atti di spesa, dal quale la Presidenza della Repubblica è stata riconosciuta esente, al pari delle due Camere, quale riflesso dell'autonomia ed indipendenza che caratterizza gli organi costituzionali.

In particolare, la sentenza n. 128/1981 ha avuto modo di precisare che il Segretario Generale della Presidenza della Repubblica, previsto dalla legge 9 agosto 1948, n. 1077, non può essere ri-duttivamente configurato quale apparato burocratico di regime giuridico eguale a quello di

ogni altro apparato dell'amministrazione dello Stato, atteso che il Presidente della Repubblica necessita di un proprio apparato per consentirgli un efficiente esercizio delle sue funzioni, a garanzia della sua non dipendenza rispetto ad altri poteri dello Stato.

Ed il personale addetto ai servizi ed agli uffici della Presidenza della Repubblica non può essere considerato alle dipendenze del Segretariato (come ritenuto dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 2979/1975, che ha equiparato il Segretariato ad un Ministero, in posizione analoga a quella già rivestita dal Ministero della Real Casa, con conseguente natura amministrativa degli atti dal predetto emanati in materia di rapporto di impiego del personale), ove si consideri che, ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 1077/1948, il Segretario Generale propone al Presidente della Repubblica l'approvazione del regolamento interno e dei provvedimenti relativi al personale, sicché l'adozione dei suddetti provvedimenti, normativi ed attuativi, è di competenza del Presidente della Repubblica.

Al riguardo, la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 129/1981, ha ritenuto che i regolamenti adottati dal Presidente della Repubblica ai sensi della legge n. 1077/1948 sono assimilabili ai regolamenti parlamentari, atteso che, malgrado per la potestà regolamentare della Presidenza della Repubblica non sussista alcuna previsione costituzionale analoga a quella concernente i regolamenti parlamentari (art. 64, comma 1, Cost.), anche i regolamenti approvati secondo lo schema dell'art. 3, comma 1, della legge n. 1077/1948 devono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale, in vista del quale la citata legge assume sul punto un carattere ricognitivo piuttosto che attributivo.

Ed a tale principio va riconosciuta portata generale, sicché non può essere inteso come strettamente connesso alla materia contabile oggetto della sentenza n. 129/1981, come ritenuto dalla Corte di cassazione, con la sentenza n. 3422/1988.

Né vale opporre, come affermato dalla Corte di cassazione con la suindicata sentenza, che al riconoscimento dell'autodichia in materia di controversie di impiego del personale dipendente dal Segretariato osta la mancata previsione di rimedi interni, poiché già con decreti presidenziali n. 31/1980 e n. 91/1982 era stato disciplinato un procedimento contenzioso interno, e la materia ha trovato ulteriore ed esauriente previsione nei decreti presidenziali n. 81/1996 e n. 89/1996.

In definitiva, anche alla Presidenza della Repubblica, alla pari delle due Camere e della Cor-

G

GIURISPRUDENZA

Legittimità

1134

IL CORRIERE
GIURIDICO
n. 9/1999

te costituzionale, va riconosciuta, quale riflesso dell'autonomia e dell'indipendenza spettante agli organi costituzionali, l'autodichia in materia di controversie di impiego del personale dipendente, con conseguente difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

3. Con l'unico mezzo del ricorso di Anna Maria Brizi (Ricorso n. 9072/97) è egualmente denunciato difetto di giurisdizione del giudice amministrativo (art. 360 n. 1 c.p.c.).

3.1. La ricorrente osserva quanto segue.

La posizione di assoluta autonomia ed indipendenza che spetta al Presidente della Repubblica, al pari degli altri organi costituzionali rappresentativi e di garanzia (Camera, Senato, Corte costituzionale) in ragione del principio di tendenziale uniformità del regime dei detti organi, contiene in sé anche il principio di autodichia, al quale va quindi riconosciuto, ad avviso di larga parte della dottrina, un fondamento costituzionale implicito.

Non può quindi essere condiviso l'indirizzo giurisprudenziale - del quale sono espressione le sentenze della Corte di cassazione n. 2979/1975 e n. 3422/1988 - che nega l'autodichia della Presidenza della Repubblica in materia di controversie di impiego dei dipendenti del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica.

Le ragioni poste a fondamento del menzionato indirizzo risultano del resto in contrasto con l'orientamento della Corte costituzionale.

Il Segretariato non è infatti un mero apparato burocratico (sostanzialmente omologo al Ministero della Real Casa operante nel pregresso ordinamento, come ritenuto dalle suindicate decisioni), bensì una struttura della quale il Presidente della Repubblica necessita per l'efficiente esercizio delle sue funzioni in posizione di indipendenza verso gli altri poteri dello Stato (come espressamente ha riconosciuto la Corte costituzionale con la sentenza n. 129/1981).

Ed i regolamenti concernenti il rapporto di impiego del personale addetto ai servizi ed agli uffici della Presidenza, che il Presidente della Repubblica adotta ai sensi dell'art. 3, comma 3, della legge n. 1077/1948, non costituiscono meri atti amministrativi, che trovano fondamento in una legge ordinaria (come affermato dalle predette sentenze della Corte di cassazione), ma hanno fondamento costituzionale, e sono assimilabili ai regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64, comma 1, Cost., poiché la legge n. 1077/1948 ha valore ricognitivo, e non attributivo della potestà regolamentare della Presidenza della Repubblica (in tal senso si è espressa la Corte costituzionale con la sentenza n. 129/1981).

Mediante lo strumento regolamentare la Presidenza della Repubblica ha poi effettivamente disciplinato la giurisdizione domestica nei confronti dei dipendenti, prevedendo (diversamente da quanto affermato dalla Corte di cassazione con la sentenza n. 3422/1988) rimedi interni: prima con i decreti presidenziali n. 31/1980 e n. 91/1982, e

successivamente, in maniera ancor più specifica ed esaustiva, con i decreti n. 81/1996 e n. 89/1996.

Tali regolamenti costituiscono espressione concreta del principio costituzionale di autodichia della Presidenza, poiché sottraggono al sindacato giurisdizionale le controversie inerenti ai rapporti di impiego del personale del Segretario (al pari di quanto avviene in virtù dei regolamenti parlamentari per il personale delle due Camere, e delle norme integrative della Corte costituzionale per il personale della Corte). Ne consegue il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo.

4. I controricorrenti hanno eccepito l'inammissibilità del ricorso proposto dalla Brizi, sul rilievo che quest'ultima non avrebbe dedotto in appello la questione di giurisdizione, sollevata soltanto dal Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, sicché sul punto si sarebbe formato il giudicato nei confronti della attuale ricorrente.

4.1. L'eccezione non è fondata.

Davanti al giudice amministrativo gli attuali controricorrenti hanno impugnato un provvedimento concernente il rapporto di impiego tra il Segretariato e la Brizi, ed in tale sede hanno resistito sia il Segretariato che la Brizi. Il rapporto dedotto in giudizio è quindi unico. Ed è palese l'esigenza che la pronuncia sulla giurisdizione relativamente allo stesso rapporto sia unica.

5. Entrambi i ricorsi sono infondati.

6. Per autodichia si intende, secondo la comune opinione, la capacità di una istituzione - ed in particolar modo degli organi costituzionali - di decidere direttamente, con proprio giudizio, ogni controversia attinente all'esercizio delle proprie funzioni.

Ora, nell'attuale assetto costituzionale, è lecito dubitare che l'autodichia costituisca un necessario attributo implicato dalla posizione di autonomia ed indipendenza degli organi costituzionali.

E ciò sia perché siffatta potestà implicita non sembra desumibile dal principio della divisione dei poteri, che, nel vigente ordinamento costituzionale, non è assoluto, nel senso di assicurare l'indifferenza e l'impenetrabilità assoluta tra i vari organi e le rispettive funzioni primarie, ma è attuato mediante forme di reciproco controllo (v., in tal senso, l'ordinanza n. 356/1977 di queste Sezioni Unite, con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale delle norme dei regolamenti della Camera e del Senato che prevedono l'autodichia nelle controversie di impiego dei rispettivi dipendenti).

Sia, soprattutto, perché la tutela giurisdizionale costituisce principio cardine dell'ordinamento, atteso che la Costituzione (art. 24, anche in relazione all'art. 3, ed art. 113 Cost.) assicura a "tutti" la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi, sicché le limitazioni a tale regola generale debbono essere espressamente previste (e sorrette da adeguata giustificazione). È infatti arduo sostenere che, vigendo una Costituzio-

G

GIURISPRUDENZA

Legittimità

1135

IL CORRIERE
GIURIDICO
n. 9/1999

ne scritta, un principio implicito, o una norma inespressa, possa di per sé porsi in vittorioso contrasto con un principio fondamentale esplicito (a parte il rilievo che, in tale evenienza, sembrerebbe preclusa la sottoposizione alla Corte costituzionale della questione di legittimità, dovendo questa investire non già uno degli atti previsti dall'art. 134 Cost., ma una norma inespressa).

7. Ed in effetti eccezioni esplicite al principio della indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni (ordinari ed amministrativi), integranti ipotesi di autodichia a favore di organi costituzionali, si rinvencono nel diritto positivo.

Delle dette eccezioni, alcune trovano diretto fondamento nella Costituzione. Va infatti qualificata come autodichia la potestà, prevista dall'art. 66 Cost., di ciascuna Camera di giudicare dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità. E l'espressa previsione nella Costituzione rende palese la legittimità di tale forma di autodichia.

Altre sono invece previste da norme che esibiscono un fondamento costituzionale solo indiretto.

È questo il caso della autodichia nelle controversie di impiego dei rispettivi dipendenti, della quale la Camera ed il Senato si sono dotati nell'esercizio del potere regolamentare loro attribuito dall'art. 64, comma 1, Cost.. Ed è opportuno ricordare che le suddette norme regolamentari hanno suscitato, in quanto limitative della tutela giurisdizionale, i dubbi di legittimità costituzionale di cui all'ordinanza n. 356/1977 della Sezione Unite della Corte di cassazione; dubbi che sono rimasti tuttavia irrisolti, poiché la questione è stata dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 154/1985, in ragione della ritenuta insindacabilità, da parte del giudice delle leggi, dei regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64, comma 1, Cost., perché non rientranti tra gli atti aventi forza di legge di cui all'art. 134 Cost. Soluzione, questa, che suscita perplessità, poiché determina l'esistenza di zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo, ivi compreso quello della Corte costituzionale, ove possa prospettarsi - come nella specie sembra prospettabile - un contrasto tra una norma racchiusa in un regolamento parlamentare e la Costituzione.

Ma va altresì menzionata l'analogia giurisdizione domestica nei confronti dei dipendenti della quale è titolare la Corte costituzionale, in virtù del concatenato operare dell'art. 1 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e dell'art. 14, comma 3, della legge 11 marzo 1953, n. 87, come modificato dall'art. 4 della legge 18 marzo 1958, n. 265, e che viene esercitata in base al regolamento 8 aprile 1960 della stessa Corte.

8. Analoga situazione non è per converso ravvisabile per la Presidenza della Repubblica in riferimento alle controversie di impiego del personale addetto alla Presidenza.

La legge n. 1977/1948, legge ordinaria istituitiva del Segretariato Generale della Presidenza della Repubblica, non ha infatti previsto l'autodichia nei confronti del personale addetto ai servizi ed agli uffici della Presidenza della Repubblica, limitandosi a stabilire, in materia di personale, che il Segretario Generale «propone al Presidente della Repubblica l'approvazione del regolamento interno e dei provvedimenti relativi al personale» (art. 3, comma 3); che «lo stato giuridico ed economico e gli organici del personale addetto alla Presidenza sono stabiliti con decreto del Presidente della Repubblica» (art. 4, comma 1); che «alle spese... per tutto il personale dipendente dal Segretariato si provvede con legge speciale» (art. 4, comma 2).

Né una forma di giurisdizione domestica esclusiva risulta disciplinata (dato per ammesso, in via di ipotesi, che ciò fosse legittimamente consentito nell'esercizio di una potestà regolamentare soltanto assimilata a quella delle Camere, secondo uno spunto argomentativo offerto dalla Corte costituzionale con la già richiamata sentenza n. 129/1981) nei regolamenti concernenti il personale, previsti dai suindicati artt. 3, comma 3, e 4, comma 1, ed in particolare nel decreto n. 31/1980, vigente all'epoca dell'instaurazione del giudizio di cui trattasi. Tale regolamento non solo prevede l'autodichia del Presidente della Repubblica nei confronti del personale dipendente dal Segretariato, ma, all'art. 5, istitutivo della Commissione per i ricorsi del personale, precisa che il ricorso interno è dichiarato improcedibile «se nei confronti dello stesso atto o provvedimento amministrativo sia stato da chiunque presentato ricorso al giudice amministrativo», in tal modo inequivocabilmente riconoscendo la giustiziabilità degli atti davanti al giudice comune.

Risulta quindi non pertinente il richiamo ai principi enunciati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 129/1981, resa sul conflitto tra la Corte dei conti, da un lato, e Senato, Camera e Presidenza della Repubblica dall'altro, circa la soggezione degli agenti contabili dei detti organi costituzionali alla giurisdizione contabile, atteso che nella materia contabile il potere regolamentare della Presidenza della Repubblica, diversamente da quanto avvenuto nel caso in esame, si era concretamente ed effettivamente espresso, in modo sostanzialmente conforme a quanto disposto dalla Camera e dal Senato, al fine di assicurare una corretta gestione del denaro pubblico da parte degli agenti contabili dei suddetti organi (punto n. 5 della motivazione).

E va altresì considerato (come del resto già rilevato da queste Sezioni unite con la sentenza n. 3422/1988) che l'esenzione dalla giurisdizione contabile, ad avviso della Corte costituzionale, era anche sorretta da una lunga tradizione, alla quale si era uniformato, da un lato, il comportamento dei tesoriери dei detti organi, e, dall'altro, della Corte dei conti (proseguendo una "antica prassi" risalente ad epoca anteriore all'instaura-

G

GIURISPRUDENZA

Legittimità

1136

IL CORRIERE
GIURIDICO
n. 9/1999

zione del regime repubblicano), così determinando l'insorgere di una vera e propria consuetudine costituzionale (punto n. 4 della motivazione), laddove in materia di autodichia nelle controversie concernenti il personale una analoga uniforme tradizione non è rinvenibile, dal momento che, da un lato, l'organo costituzionale sembra essersi autolimitato (con il citato decreto n. 31/1980), e, dall'altro, che gli organi della giurisdizione (ordinaria ed amministrativa) hanno costantemente affermato la soggezione al loro sindacato degli atti normativi ed attuativi emanati dalla Presidenza della Repubblica in materia di rapporto di impiego del personale (in tale senso: Cass., sez. un., n.

2979/1975 e n. 3422/1988; Cons. Stato, sez. IV, n. 699/1978; TAR Lazio, Sez. I, n. 973/1981).

Né possono assumere rilevanza in questa sede i decreti presidenziali n. 81/1996 e n. 89/1996, con i quali la Presidenza della Repubblica ha dettato una nuova disciplina del contenzioso interno, trattandosi di norme regolamentari non applicabili alla fattispecie, in quanto vigenti dal 1° gennaio 1997.

9. In conclusione, entrambi i ricorsi vanno rigettati e va dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

... *Omissis*...

IL COMMENTO

di Guido Vidiri

L'autodichia degli organi costituzionali

La sentenza annotata ha negato l'autodichia (o autodicastia o autocrinia) - da intendersi come prerogativa degli organi costituzionali di risolvere al proprio interno le controversie comunque riguardanti l'esercizio delle proprie funzioni (1) - del Presidente della Repubblica in materia di rapporto di impiego dei dipendenti del Segretariato Generale, ed ha invece riconosciuto *ex art.* 360 n. 1 c.p.c. la giurisdizione del giudice Amministrativo in una controversia tra il suddetto Segretariato ed alcune dipendenti che, inquadrati nella carriera di concetto, avevano lamentato la nomina di una loro collega a "referendario in prova" della carriera direttiva, previa revoca della precedente nomina quale "segretario in prova" della carriera di concetto.

Come è riportato in motivazione, la decisione in oggetto conferma un costante indirizzo giurisprudenziale, avendo i giudici di legittimità più volte ribadito che i provvedimenti presidenziali di approvazione delle norme regolamentari sullo stato (giuridico ed economico e sul trattamento pensionistico) del personale addetto al Segretariato Generale si qualificano come atti amministrativi autoritativi inerenti al rapporto di pubblico impiego del personale stesso, soggetti in quanto tali alla giurisdizione del giudice amministrativo (2); ed avendo gli stessi giudici evidenziato come nelle controversie concernenti il rapporto d'impiego in esame non venga affatto in questione l'esercizio della funzione presidenziale, non potendosi ipotizzare una qualsiasi interferenza (per sé inammissibile) del potere giurisdizionale nella funzione propria del Capo dello Stato, per risultare di contro «interessata soltanto l'attività del segretario, la quale, avendo carattere solo strumentale rispetto all'espletamento della funzione presidenziale, non può non essere considerata attività meramente amministrativa» (3).

Da ultimo è stata anche esclusa l'autodichia del Parlamento in relazione ai rapporti sorti tra i de-

putati ed i loro segretari-collaboratori (giusta decreto dell'Ufficio di Presidenza della Camera n. 2024 del 4 novembre 1986) perché detti rapporti, instaurati direttamente dai suddetti deputati alla stregua degli schemi contrattuali dell'art. 2222 c.c., rientrano nell'ambito applicativo del dispo-

Note:

(1) Cfr. in tali sensi N. Occhiocupo, voce *Autodichia*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. IV, Roma, 1998, 1, che distingue poi l'autodichia degli organi costituzionali dall'autonomia (potestà di emanare atti normativi, che assumono il *nomen iuris* di regolamenti qualificati «riservati», diretti a disciplinare *ex novo*, tra l'altro, l'ordinamento degli uffici e dei servizi necessari per l'espletamento delle loro funzioni e lo stato giuridico ed economico del personale) e dall'autarchia (potestà di autoamministrazione in riferimento alla determinazione ed alla gestione delle rispettive «dotazioni» e spese, iscritte nel bilancio dello Stato, per la loro riorganizzazione e funzionamento).

In argomento vedi pure P. Di Muccio, *L'autodichia parlamentare sugli impiegati delle Camere*, in *Dir. e società*, 1990, 133 ss.; S. Bartole, *L'autodichia del Consiglio provinciale: e la garanzia dei diritti dei privati?*, in *Regioni*, 1988, 158 ss.

(2) Cfr. in tali sensi Cass., sez. un., 10 maggio 1988, n. 3422, in *Foro it.*, 1988, I, 3603 e, sempre per la insussistenza della prerogativa dell'autodichia, Cass. 17 febbraio 1983, n. 1023 e 23 marzo 1983, n. 2021, in *Foro it. Rep.*, voce *Impiegato dello Stato*, nn. 777, 823, e per i giudici amministrativi Cons. Stato, sez. IV, 4 luglio 1978, n. 699, in *Foro it.*, 1979, III, 81; T.A.R. Lazio, sez. I, 25 novembre 1981, n. 973, in *Foro it. Rep.*, 1982, voce cit., n. 84, secondo cui la disciplina generale del pubblico impiego è applicabile in materia solo per quanto non disposto dal regolamento organico (d.p.r. 28 settembre 1977, n. 76), emanato in applicazione dell'art. 4, l. 9 agosto 1948, n. 1077.

(3) Cfr. Cass., sez. un., 5 agosto 1975, n. 2979, in *Foro it.*, 1979, I, 393, con osservazioni di C.M. Barone, ed in *Giust. civ.*, 1975, I, 1602, con osservazioni di G. De Fina, *Rapporto d'impiego pubblico, in particolare, per i dipendenti della Presidenza della Repubblica*, in relazione ad una fattispecie in cui un sanitario rivendicava, con l'attribuzione del relativo stato giuridico ed economico, il riconoscimento giudiziale del suo rapporto di impiego con l'amministrazione della Presidenza della Repubblica, pur in mancanza del posto nel relativo organico.

In dottrina vedi in argomento tra gli altri M. Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione (note su una prerogativa controversa)*, in *Giur. cost.*, 1989, II, 48 ss.

G

GIURISPRUDENZA

Legittimità

1137

IL CORRIERE
GIURIDICO
n. 9/1999

sto dell'art. 409 n. 5 c.p.c. e, come tali, sono devoluti alla cognizione dell'autorità giudiziaria ordinaria per distinguersi da quelli intercorrenti tra i dipendenti della Camera dei deputati e la Camera stessa, le cui controversie sono invece sottratte alla cognizione del giudice ordinario ed amministrativo perché soggette alla competenza esclusiva della Camera e dei suoi organi (4).

Ma a fronte delle suddette categorie di lavoratori, sicuramente "fortunate" per godere, nella tutela dei loro diritti, delle garanzie giurisdizionali proprie della generalità dei cittadini-lavoratori, il nostro assetto ordinamentale continua ad annoverare - per usare la felice espressione propria della decisione in esame - delle vere e proprie «zone franche, esenti da ogni sindacato e controllo, ivi compreso quello della Corte costituzionale», e pertanto suscettibili di trasformarsi in aree di inamovibili ingiustizie sostanziali.

Ed invero, i giudici di legittimità hanno statuito che la definizione delle controversie d'impiego del personale delle Camere spetta alle giurisdizioni speciali esercitate dagli uffici di presidenza a norma dei rispettivi regolamenti non potendosi configurare la competenza in materia del giudice ordinario ed amministrativo. I regolamenti di cui agli artt. 64 e 72 Cost. sono atti di normazione primaria, assimilabili alle leggi formali, con le quali versano per la «riserva di regolamento» contenuta nelle indicate norme costituzionali, «in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa di pari livello», con la conseguenza che è per ciò preclusa la possibilità di una diretta disapplicazione per (pretesa) incostituzionalità, da parte del giudice ordinario (5). Si è poi riconosciuta la carenza assoluta di giurisdizione (del giudice ordinario e di quello amministrativo) in ordine alla domanda volta a far dichiarare l'illegittimità di un bando di concorso emanato dalla presidenza della Camera dei deputati, in base all'assunto che l'esigenza di tutela dell'indipendenza nei confronti di qualsiasi altro potere giustificati l'autodichia non solo con riferimento ai rapporti di lavoro costituiti, ma anche a quelli *in fieri*; pervenendosi a tale conclusione sulla base dell'affermazione - sulla quale è giustificato nutrire forti riserve - che sarebbe errato interpretare la norma del regolamento della Camera (diretta a devolvere all'Ufficio di presidenza i ricorsi relativi alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti; art. 12 del regolamento) «in senso non estensivo», limitandone, così, «il campo di applicazione alle controversie aventi ad oggetto rapporti già costituiti» (6).

Per quanto riguarda il rapporto d'impiego del personale della Corte costituzionale l'esclusiva competenza della stessa Corte a deciderne le relative controversie, in via di autodichia, è stata affermata, in epoca ormai risalente, dal giudice delle leggi sulla base della non impugnabilità dei regolamenti (fondati sul disposto dell'art. 137, comma 2, Cost. e dell'art. 14 l. 11 marzo 1953, n. 87), da essa adottati per disciplinare l'organizza-

zione degli uffici e del personale (7). È agevole ricavare da quanto sinora detto che dopo l'entrata in vigore della legge 6 agosto 1984, n. 425, che attraverso l'art. 12 ha portato all'abrogazione (dell'art. 3, comma 1, T.U. 12 luglio 1934, n. 1214 e dell'art. 2, comma 1, l. 21 marzo 1953, n. 161, e) dell'autodichia della Corte dei conti, l'evoluzione verso un ridimensionamento delle giurisdizioni domestiche ha subito un brusco arresto, la cui rimozione è certamente auspicabile alla luce di quanto la dottrina costituzionalistica continua da tempo ad evidenziare (8).

Autodichia e Stato di diritto

Si è autorevolmente sostenuto che i regolamenti parlamentari pur essendo atti di normazione primaria (perché non hanno al di sopra di sé alcuna altra norma, se non quelle contenute nella Co-

Note:

(4) Cfr. Cass., sez. un., 26 maggio 1998, n. 5234, in *Danno e resp.*, 1998, 7, 666, con nota di V. Carbone, *Esclusa l'autodichia: il giudice ordinario accerta la responsabilità del parlamentare per il mancato pagamento del collaboratore*.

(5) Cfr. in questi precisi termini Cass., sez. un., 23 aprile 1986, n. 2861, in *Foro it.*, 1986, I, 1828; Cass. 10 aprile 1986, n. 2546, *ivi*, I, 1139, con osservazioni di R. Moretti.

(6) Cfr. in questi sensi in motivazione Cass., sez. un., 18 febbraio 1992, n. 1993, in *Foro it.*, 1994, I, 1654.

(7) La decisione della Corte cost. 16 dicembre 1985, n. 2, leggesi in *Foro it.*, 1986, I, 870. In dottrina in argomento vedi tra gli altri A. Pizzorusso, in *Commentario della Costituzione*, diretto da G. Branca, Bologna-Roma, 1981, 206; S. Panunzio, *I regolamenti della Corte Costituzionale*, Padova, 1970.

Ricorda che la Corte costituzionale, nel precisare i suoi poteri, ha in molte sentenze (cfr. sent. n. 15/1969, in *Giur. cost.*, 1969, 91 ss.; sent. 129/1981, in *Giur. cost.*, 1981, 1297 ss.) sottolineato come essa si trovi in una situazione di effettiva parità rispetto agli altri «organi immediatamente partecipi della sovranità» - e debba godere, quindi, di un adeguato sistema di guarentigie, che avrebbe la stessa *ratio* di quello delle Camere - Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione cit.*, 60 ss., il quale manifesta perplessità sulla decisione del giudice delle leggi perché «se non ci si lascia fuorviare da vecchi (e non verificati) assunti dottrinari sorge più di un dubbio sui confini e sulla stessa assistenza di una disciplina "comune" degli organi costituzionali, di modo che, in mancanza di disposizioni espresse sulla condizione di uno, si possa richiamare analogicamente la disciplina dettata per altro organo, di "eguale" natura; le guarentigie riconosciute ad un soggetto costituzionale sembrano legarsi, piuttosto alla sua particolare posizione dell'ordinamento» (pagg. 60-61).

(8) Sull'autodichia della Corte dei conti vedi per tutti in dottrina S. Grassi, «*Giurisdizione domestica e indipendenza interna dei giudici della Corte dei conti*», in *Giur. cost.*, 1975, 1994 ss., ed *ivi* richiami della copiosa letteratura in argomento. È opportuno ricordare al fine di rendere maggiormente ricco l'*excursus* sugli arresti giurisprudenziali in tema di autodichia che il giudice delle leggi ha sbarrato la strada verso un esteso ridimensionamento della giurisdizione domestica, che invece era stata negata anche all'Assemblea regionale siciliana da Cass., sez. un., 4 gennaio 1975, n. 8, in *Foro it.*, 1975, I, 2573 (con nota di V. Maserini), i cui principi sono stati ritenuti utilizzabili per nuovi sviluppi in materia - dopo il diniego della via del controllo di costituzionalità - da A. Pizzorusso, *Osservazioni a Corte Cost. 16 dicembre 1985 n. 2 cit.*, in *Foro it.*, 1986, I, 871.

stituzione e nelle leggi costituzionali) non sono però atti aventi forza di legge (perché non operano nello spazio attribuito dalla Costituzione alle leggi, né posseggono l'efficacia di queste: non sono fonti "alternative" ed equipollenti rispetto alle leggi, ed agli altri atti legislativi), sicché essi non rientrano tra gli atti soggetti al sindacato della Corte costituzionale ai sensi dell'art. 134, alinea 1, Cost. (9). Su un piano più generale, riguardante l'autodichia degli organi costituzionali, si è poi osservato come detto privilegio operi in un «area fuori dello schema dello stato di diritto», e risulti giustificato dalla «necessità - strumentale rispetto all'esercizio della funzione - che nell'organizzazione e nel suo funzionamento, l'organo costituzionale sia libero da limiti e vincoli esterni» (10); e si è, infine, precisato, per quanto attiene più specificamente agli atti posti in essere dagli organi costituzionali nei confronti del proprio personale, che le ragioni della sottrazione della materia alle garanzie di diritto sostanziale e processuale proprie dei comuni rapporti di lavoro possono individuarsi nell'esigenza che l'organizzazione ed il funzionamento dei suddetti organi «non siano in alcun modo condizionati da interventi di altri poteri, i quali potrebbero indebolire quell'indipendenza che costituisce condizione per l'efficiente esercizio della loro azione» (11). Si è però da un più consistente orientamento sostenuto che devono considerarsi principi cardine della Costituzione le disposizioni dell'art. 24, comma 1, integrato dall'art. 113 Cost. (secondo cui «tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi»), e quelle dell'art. 101, comma 2, e 108, comma 2, Cost. (che prescrivono la presenza di un giudice, chiamato ad esercitare la funzione giurisdizionale, in modo imparziale e con la garanzia dell'indipendenza). Principi questi sicuramente vulnerati in radice dalle «giurisdizioni domestiche», per porsi dette giurisdizioni in contrasto con il fondamentale principio *nemo iudex in causa propria*, e per ledere contestualmente il valore preminente della imparzialità del giudice (e quindi del giudizio), come pure, in genere, quello inerente all'uguaglianza dei soggetti nella tutela dei propri diritti ed interessi (12).

Chiamata a pronunziarsi sulla compatibilità tra autodichia della Camera dei deputati e i principi di cui agli artt. 24, 101, comma 2, 108, comma 2, e 113 Cost. (13), la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile la sollevata questione sull'assunto dell'insindacabilità, da parte del giudice delle leggi, dei regolamenti parlamentari previsti dall'art. 64, comma 1, Cost. (che allo stato disciplinano, tra l'altro, le procedure delle controversie con i dipendenti delle Camere e indicano, altresì, gli organismi deputati a decidere) in base all'assunto - sostenuto, come visto, da una parte della dottrina - che i suddetti regolamenti, perché non rientranti tra gli atti in forza di legge di cui all'art. 134 Cost., non sono suscettibili di alcun controllo giurisdizionale (14).

Tale decisione, intervenuta «dopo circa otto anni di lunga gestazione», disvela una motivazione, giustamente definita «quanto meno singolare» (15), e che può apparire come un *modus discessus* a fronte di una problematica che, per la sua complessità e per la delicatezza dei profili istituzionali ad essa connessi, meritava di certo risposte più articolate e convincenti.

È, comunque, un dato fattuale innegabile che la suddetta decisione - verso la quale anche la sentenza annotata formula espresse riserve - è stata oggetto di un generalizzato esame critico. Senza avere la pretesa di essere esaustivi dei numerosi addebiti mossi al riguardo, è stato affermato che l'esito della vicenda, che vedeva sopravvivere la giurisdizione domestica delle Camere non poteva lasciare soddisfatti perché restava in piedi «un relitto storico sulla base di una motivazione in contrasto col pensiero della moderna dottrina giuridica» (16). Si è poi osservato che i regolamenti parlamentari sono stati ritenuti insindacabili dal potere giudiziario non sulla base dell'identificazione della loro natura e dell'esclusione di detti regolamenti dal disposto dell'art. 134 Cost., ma in ragione della sola «centralità» delle Camere nell'attuale assetto ordinamentale, che però non è idonea a giustificare una piena indipendenza «nei confronti degli altri organi costituzionali» né un'assoluta esclusione di «ogni ingerenza esterna», perché «la posizione delle Camere sotto questo aspetto è in via di principio analoga a quella degli altri poteri dello Stato, nel senso che

Note:

(9) Così 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, I, 1833-1834.

(10) In questi sensi vedi Sandulli, *Spunti problematici cit.*, 1836.

(11) Cfr. ancora Sandulli, *Spunti problematici cit.*, 1838 cui adde in materia: M.R. Morelli, *Sul problema di costituzionalità della autodichia delle Camere nelle controversie di impiego dei propri dipendenti*, in *Giust. civ.*, 1978, III, 107 ss.

(12) Cfr. in questi sensi S.P. Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. cost.*, 1978, II, 278 ss.

(13) Cfr. al riguardo Cass., sez. un., ord. 11 luglio 1977, n. 356, in *Foro it.*, 1977, I, 2071; in *Giur. it.*, 1977, I, 1, 1832; *Giust. civ.*, 1978, III, 101; Cass., sez. un., 23 marzo 1981, n. 135, in *Foro it.*, 1981, I, 971.

(14) L'ord. 23 maggio 1985, n. 154, si può leggere in *Giur. cost.*, 1985, I, 1078.

(15) Cfr. al riguardo Carbone, *Esclusa l'autodichia cit.*, 670.

(16) Cfr. al riguardo F. Felicetti, *Sopravvissute le giurisdizioni domestiche delle Camere*, in questa *Rivista*, 1985, 923, che definisce inoltre «preoccupante» l'espresso riconoscimento da parte della Corte costituzionale di un ambito normativo - quello dei regolamenti parlamentari - sottratto ai controlli di costituzionalità, in quanto «lo Stato di diritto, retto da una costituzione rigida, la cui osservanza è garantita da un'apposita Corte, non può dirsi più forte, infatti, quando viene ammessa l'esistenza di importanti aree normative svincolate da quel controllo».

ognuno di essi ha diritto, nei rapporti reciproci, al rispetto delle proprie competenze nei limiti fissati dalle norme costituzionali» (17).

Si è infine sottolineato che la sentenza della Corte, al di là del principio affermato, si fa notare oltre - come detto - per la sua singolare motivazione, perché affronta «la spinosa questione dalla coda», pervenendo ad una scelta politica, quale «quella di cogestire il problema», finendo per assumere «un ruolo politico-normativo che la rende partecipe delle preoccupazioni del Parlamento o del Governo e quindi carente del connotato di terzietà proprio del giudice» (18).

Va, dunque, ribadito nella scia del pressoché unanime indirizzo dottrinario, che il ravvisare nei provvedimenti sui dipendenti una prerogativa dell'autonomia del Parlamento (e degli altri organi costituzionali) non significa affatto che il relativo contenzioso debba essere integralmente sottratto alla competenza del potere giudiziario, perché «gli atti che sono espressione di detta autonomia non possono derogare in alcun modo ai principi supremi dell'ordinamento costituzionale e ai diritti inviolabili della persona: fra i quali - lo ha precisato la Corte nella sentenza n. 18 del 1982 - v'è il diritto alla tutela giurisdizionale, sia pure considerato nel suo nucleo più ristretto ed essenziale» (19).

Considerazioni conclusive

Sul versante del diritto comparato è stato ricordato come l'ordinamento costituzionale francese, che sul nostro ha sempre esercitato grande influenza, abbia abolito da tempo l'autodichia delle Assemblee Parlamentari per effetto del paragrafo II dell'art. 72 della legge 23 febbraio 1963, sicché allo stato «*la juridiction administrative est apelée à connaitre de tout litige d'ordre individuel qui les concerne*» (20).

Sempre, in un'opera di ricognizione di quanto avviene negli altri Stati, la posizione della nostra Corte è stata collocata «in una linea di tendenza inversa a quella seguita in altri Paesi», perché in regimi parlamentari ormai consolidati e nei quali la posizione del Parlamento diventa sicura, se non addirittura prevalente, rispetto a quella degli altri poteri dello Stato, perde di attualità la finalità (politica) dell'autodichia di porre al riparo il Parlamento da attentati alla propria indipendenza provenienti da detti poteri, ed in primo luogo dal monarca (21).

Lo spazio di operatività, che nel nostro ordinamento continua, invece, ad avere il principio dell'autodichia non deve essere sottovalutato in ragione della sua marginalità perché, sebbene la carenza di una tutela giurisdizionale riguardi solo poche migliaia di lavoratori, ciò non può ugualmente far dimenticare che la problematica in oggetto ha una notevole rilevanza sul piano dei principi, evidenziando una ideologia costituzionale che nulla ha in comune con il costituzionalismo (22).

Tutto ciò spiega il disagio - di cui si sono lusingati i tratti più significativi - del costituzionalista, cui si accompagna quello non meno accentratore del giuslavorista. Questi, formatosi ai valori della legge 20 maggio 1970, n. 300 e del suo ricco reticolato di norme finalizzate al rispetto della «persona» del lavoratore, ed in primo luogo del suo «decoro» e della sua «dignità», non può non assistere con malcelato stupore alla sopravvivenza nel nostro ordinamento di una categoria di cittadini privati del «giusto processo» nei confronti dei loro «datori di lavoro» che, per essere collocati ai vertici dello Stato, dovrebbero essi stessi essere sensibili, più che alla conservazione di privilegi, alla completa affermazione del principio di serietà ed effettività della tutela giurisdizionale dei propri dipendenti, ed al perseguimento di una effettiva e completa uguaglianza di tutti i lavoratori di fronte alla legge.

Quanto sinora detto sta alla base del suggerimento di un immediato recupero di spazi di

Note:

(17) Cfr. al riguardo S.M. Cicconetti, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1411 ss., e spec. 1430, cui *adde* sostanzialmente negli stessi sensi G. Florida, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 276-277, che addebita alla Corte costituzionale di asserire l'insindacabilità di qualsiasi determinazione espressa dalle «sovrane» assemblee parlamentari (per conseguenza anche del regolamento ex art. 64 Cost.), sicché «la questione della collocazione sistematica dell'atto risulta letteralmente priva di senso, perché la generale insindacabilità degli atti delle Camere ne esclude la confrontabilità, da un lato con le stesse norme sulla produzione giuridica che lo concernono e, dall'altro, sia con le altre fonti sia - in veste di parametro - con gli atti e le attività «interne» che dovrebbero trovarvi la loro *regula juris*; ed in ultima analisi lo estranea totalmente dalla dogmatica delle fonti».

(18) Cfr. in questi precisi termini Carbone, *op. cit.*, 670. Parla di un non condivisibile metodo espositivo della sentenza n. 154 del 1985 G. Gemma, *Regolamenti parlamentari: una zona franca nella giustizia costituzionale?*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 1774 ss., il quale lamenta che il «ritmo» della pronuncia, che sembrava quello tipico di una sentenza di accoglimento si trasforma *ex abrupto* nella parte conclusiva.

(19) Così testualmente Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione cit.*, 61 cui *adde* dello stesso studioso, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999, cui si rinvia per un più generale esame dei complessi rapporti tra Parlamento e Magistratura.

(20) Sul punto vedi Occhiocupo, *L'autodichia cit.*, 3.

(21) Per un esame storico-comparativistico dell'autodichia, con particolare riferimento a quanto accade in Germania e negli Stati Uniti d'America, vedi Cicconetti, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari*, cit., 1421-1422, che sottolinea la «novità» assunta in materia dalla Corte costituzionale, cui *adde*, per analoghe considerazioni, Felicetti, *Sopravvissute le giurisdizioni domestiche delle Camere cit.*, 921, secondo cui «le ragioni che avevano giustificato il sorgere delle giurisdizioni domestiche può dirsi che oggi siano divenute evanescenti o scomparse. Infatti, la giurisdizione domestica delle Camere - sulla quale si è modellata in Italia quella, tuttora esistente, della Corte costituzionale - trovò la sua giustificazione storica nella necessità di garantire l'indipendenza del parlamento dal potere regio, anche salvaguardandone i dipendenti da persecuzioni da parte dei funzionari del Re».

(22) Per tale considerazione vedi Di Muccio, *L'autodichia parlamentare cit.*, 133-134.

pronta ed effettiva giustiziabilità attraverso l'utilizzazione del ricorso *ex art. 111 Cost.* avverso i provvedimenti con cui si concretizza il potere di autodichia (23), o attraverso una lettura del disposto dell'art. 409 n. 5 c.p.c. (nel testo di cui alla legge 11 agosto 1973, n. 533) che porti ad includere la collocazione del personale degli organi costituzionali nell'area dei «rapporti di lavoro dei dipendenti di enti pubblici ed *altri rapporti di lavoro pubblico*», la cui cognizione la summenzionata norma devolve al giudice ordinario (24).

Il percorrere, però, tali strade si tradurrebbe, allo stato, in una indebita «invasione di campo» da parte del potere giudiziario ed in una illegittima sovrapposizione di poteri, sicché la soluzione auspicabile rimane quella di una rimeditazione dell'intera materia da parte della Corte Costituzionale, di cui da più parti si è auspicato un nuovo intervento (25), e che - in regime di nuova ripartizione della giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego (26) - potrebbe essere investita della questione della legittimità (anche alla stregua dell'art. 3 Cost.) di un sistema di attribuzione di competenze che con l'art. 68, comma 1, del d.lgs 3 febbraio 1993, n. 29 (come modificato dall'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, ed ancora dall'art. 18 del d.lgs. 29 ottobre 1998, n. 387) devolve al giudice ordinario, in funzione di giudice del lavoro, le controversie relative ai rapporti di lavoro delle pubbliche amministrazioni (individuate in tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi le Regioni, le Province ed i Comuni), privando dell'ordinaria giurisdizione alcune categorie di lavoratori (dipendenti della Camera dei deputati, del Senato e della Corte costituzionale), con l'effetto di perpetuare una situazione che l'accresciuta sensibilità democratica del nostro Paese avverte ormai con estremo disagio, auspicandone un (già tardivo) intervento risolutore (27).

Note:

(23) Cfr. ancora Di Muccio, *L'autodichia parlamentare cit.*, 138-139.

(24) È la tesi sostenuta da Panunzio, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari cit.*, 321 ss., che a conforto della stessa si richiama ai lavori preparatori della legge n. 533 del 1973, ricordando al riguardo che a dimostrazione della opportunità dell'art. 409 c.p.c. il relatore sul progetto di legge alla Camera osservava che «infatti vi sono dipendenti di organi pubblici, come i dipendenti della Corte costituzionale, del Senato e della Camera, che non sono perfettamente inquadrati. Con questa norma cautelativa abbiamo riportato alla competenza del giudice ordinario i rapporti di lavoro di dipendenti di enti ed organi pubblici che dalla legge non sono specificamente devoluti ad alcun giudice» (pag. 322).

(25) Significativo al riguardo è il già citato contributo di Cicconetti, *La insindacabilità dei regolamenti parlamentari cit.*, 1433 ss., che prospetta l'eventualità che la Corte costituzionale, sollecitata al riguardo dalla Camera dei deputati o dal Senato, possa essere chiamata a risolvere un conflitto di attribuzione in seguito ad una pronuncia della Corte di cassazione che, reputando i provvedimenti sulla stato dei dipendenti come atti amministrativi interni del Parlamento,

ritenga gli stessi assoggettabili al ricorso giurisdizionale «all'esterno».

(26) In argomento vedi in dottrina AA.VV., *Processo del lavoro e rapporto alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*, a cura di G.C. Perone e B. Sassani, Padova, 1999; A. e F. Manna, *La giurisdizione nelle controversie in materia di pubblico impiego*, Milano, 1996 cui adde G. Ianniruberto, *Il processo del lavoro rinnovato*, di prossima pubblicazione, per la collana «*Il diritto del lavoro nella dottrina e nella giurisprudenza*», curata da B. Balletti.

(27) In una visione cautamente ottimistica osserva Midiri, *Organi costituzionali e giurisdizione cit.*, 62 ss., che - nella scia di precedenti decisioni della Corte costituzionale (quale quella della sentenza n. 1150 del 1988) di riaffermazione del legame fra strumenti di garanzia costituzionale e tutela dei diritti inviolabili - «figure tralaticie come *indipendenza ed autonomia* potrebbero... trovare nuova definizione, senza che vi sia contraddizione tra esigenze di equilibrio e di garanzia, sottese alla autorganizzazione degli organi costituzionali, ed i principi fondamentali dell'ordinamento», e che anche se il quadro di riferimento appare asistemico «non è detto che nel futuro dell'organizzazione pubblica sopravvivano mere "legalità settoriali", destinate, di volta in volta, a giustapporsi e contrapporsi».

G

GIURISPRUDENZA

Legittimità

1141

IL CORRIERE
GIURIDICO
n. 9/1999