

«*Omissis*

7.1.– L'autodichia – che viene ora in rilievo come potestà degli organi costituzionali di decidere attraverso organi interni le controversie che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei loro dipendenti, applicando la disciplina normativa che gli stessi organi si sono dati in materia – costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale.

Questa Corte deve tener conto della circostanza per cui l'autodichia è stata ritenuta dagli organi costituzionali chiamati in giudizio – sulla base di una risalente tradizione per le Camere, in virtù di più recenti orientamenti per il Presidente della Repubblica – una delle condizioni per il dispiegarsi della propria autonomia e, perciò, per il libero ed efficiente svolgimento delle proprie funzioni. Alla luce di tale circostanza, è dunque qui in discussione se le deroghe al diritto comune che l'autodichia implica – in particolare, la sottrazione alla giurisdizione comune delle controversie tra gli organi in questione e i loro dipendenti – violino l'ordine costituzionale delle competenze.

7.2.– Come è noto, **l'autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali – per quel che qui interessa, Camere e Presidente della Repubblica – si manifesta, innanzitutto, sul piano normativo.** La Costituzione ne ragiona espressamente solo in riferimento alle Camere, conferendo a ciascuna di esse il potere di darsi un regolamento (art. 64 Cost.). Questa Corte ha tuttavia già riconosciuto che anche i regolamenti approvati dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale, conferendo alla legge che li prevede (legge 9 agosto 1948, n. 1077, recante «Determinazione dell'assegno e della dotazione del Presidente della Repubblica e istituzione del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica») un carattere meramente ricognitivo (sentenza n. 129 del 1981).

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre avuto modo di definire i contorni dell'autonomia normativa che la Costituzione così assegna tanto alle Camere, quanto al Presidente della Repubblica. In relazione alle Camere, questa Corte ha affermato che **l'autonomia in parola non attiene alla sola disciplina del procedimento legislativo, per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione, ma riguarda anche l'organizzazione interna** (sentenza n. 120 del 2014). In relazione al Presidente della Repubblica, essa ha evidenziato che tale organo necessita di un proprio apparato organizzativo, non solo per amministrare i beni rientranti nella dotazione presidenziale, ma anche per consentire un libero ed efficiente esercizio delle proprie funzioni, garantendo in tal modo la non dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato (sentenza n. 129 del 1981).

Riferendosi ad entrambi gli organi, questa Corte ha in definitiva chiarito che, attraverso la potestà normativa in parola, gli organi costituzionali in questione sono messi nella condizione di provvedere alla «produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi» (sentenza n. 129 del 1981).

Così, **l'autonomia normativa logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi “serventi”**, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali.

Su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti: infatti, il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite agli organi

in questione dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale.

D'altra parte, l'autonomia normativa qui in questione ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine: giacché, se è consentito agli organi costituzionali disciplinare il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, non spetta invece loro, in via di principio, ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali). Del resto, queste ultime controversie, pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune.

7.3.– La giurisprudenza costituzionale ha già riconosciuto che l'autonomia degli organi costituzionali «non si esaurisce nella normazione, bensì comprende – coerentemente – il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza» (sentenza n. 129 del 1981, e, nello stesso senso, anche sentenze n. 120 del 2014 e n. 379 del 1996). Tale momento applicativo, ossia proprio l'autodichia di cui qui si discute, costituisce dunque uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica.

Tutto ciò vale necessariamente per ciò che attiene alla diretta disciplina delle funzioni costituzionali primarie attribuite agli organi di vertice del sistema: si pensi, ad esempio, alle modalità di voto nelle Camere, soggette non solo all'esaustiva capacità qualificatoria del regolamento parlamentare, con esclusione di qualunque potestà definitoria alternativa da parte del diritto comune, ma anche sottratte a poteri d'accertamento e d'interpretazione "esterni", in particolare dell'autorità giudiziaria (sentenza n. 379 del 1996). Ma ciò vale anche per l'interpretazione e l'applicazione della disciplina del rapporto di lavoro, in occasione di controversie che oppongano i dipendenti all'organo costituzionale (nel nostro caso, le Camere e il Presidente della Repubblica) presso il quale prestano servizio. In altri termini, le Camere e il Presidente della Repubblica hanno provveduto a disciplinare, attraverso le fonti di autonomia, il rapporto di lavoro con i propri dipendenti, poiché hanno ritenuto tale scelta funzionale alla più completa garanzia della propria autonomia. **La conseguente riserva agli organi di autodichia dell'interpretazione e dell'applicazione di tali fonti non comporta un'alterazione dell'ordine costituzionale delle competenze e, in particolare, una lesione delle attribuzioni dell'autorità giudiziaria ricorrente: costituisce, invece, il razionale completamento dell'autonomia organizzativa degli organi costituzionali in questione, in relazione ai loro apparati serventi, la cui disciplina e gestione viene in tal modo sottratta a qualunque ingerenza esterna.**

In questa direzione va dunque sciolta la riserva esplicitamente formulata nella sentenza n. 120 del 2014 di questa Corte, che definiva «questione controversa» il confine e il fondamento dell'autodichia: in tanto quest'ultima non è lesiva di attribuzioni costituzionali altrui, in quanto (e solo in quanto) riguarda i rapporti di lavoro dei dipendenti.

D'altra parte, ammettere che gli organi costituzionali possano, in forza dell'autonomia loro riconosciuta, regolare da sé i rapporti con il proprio personale, per poi consentire che

siano gli organi della giurisdizione comune ad interpretare ed applicare tale speciale disciplina, significherebbe dimezzare quella stessa autonomia che si è inteso garantire.

7.4.– Gli organi di autodichia sono dunque chiamati a decidere sulle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti in luogo dell'autorità giudiziaria "comune".

Ciò significa, in primo luogo, che la tutela delle posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti non è assente, come lamenta la ricorrente.

A fronte di situazioni nelle quali tale tutela risultava effettivamente inesistente, questa Corte ha riconosciuto, e non può che ribadire qui, che la "grande regola" del diritto al giudice e alla tutela giurisdizionale effettiva dei propri diritti, in quanto scelta che appartiene ai grandi principi di civiltà del tempo presente, non può conoscere eccezioni (sentenza n. 238 del 2014).

Nel caso in esame, tuttavia, la tutela delle posizioni giuridiche dei dipendenti, nelle controversie che li oppongono all'organo costituzionale, risulta assicurata per il tramite dell'istituzione di organi interni e procedure di garanzia variamente conformate, in un contesto che al tempo stesso consente che l'interpretazione e l'applicazione della specifica normativa approvata in materia dagli organi costituzionali sia sottratta ad ingerenze esterne.

La tutela dei dipendenti è quindi assicurata non già attraverso un giudice speciale ex art. 102 Cost., ma mediante organi interni non appartenenti all'organizzazione giudiziaria, in tanto giustificati in quanto finalizzati alla migliore garanzia dell'autonomia dell'organo costituzionale.

L'affidamento a collegi interni del compito di interpretare e applicare le norme relative al rapporto di lavoro dei dipendenti con gli organi costituzionali di cui si tratta, nonché la sottrazione delle decisioni di tali collegi al controllo della giurisdizione comune è, in definitiva, un riflesso dell'autonomia degli stessi organi costituzionali.

Non essendo stati configurati gli organi di autodichia quali giudici speciali, avverso le loro decisioni non sarebbe neppure configurabile – come richiesto in via subordinata dalla ricorrente – il ricorso ex art. 111, settimo comma, Cost.

In secondo luogo, ma è quel che più conta ai fini del riconoscimento dell'esistenza di una tutela effettiva, **deve sottolinearsi la circostanza che le fonti interne approvate dalle Camere e dal Presidente della Repubblica hanno dato vita ad organi di autodichia i quali, benché "interni" ed estranei all'organizzazione della giurisdizione, risultano costituiti secondo regole volte a garantire la loro indipendenza ed imparzialità, come del resto, in relazione alla funzione del giudicare, impongono i principi costituzionali ricavabili dagli artt. 3, 24, 101 e 111 Cost. e come ha richiesto la Corte europea dei diritti dell'uomo, in particolare nella sentenza 28 aprile 2009, Savino e altri contro Italia.** In particolare, le fonti di autonomia delle Camere assicurano attualmente idonee incompatibilità, volte ad impedire che il medesimo soggetto possa contemporaneamente far parte dell'organo amministrativo che assume i provvedimenti relativi al personale (Consiglio di Presidenza del Senato e Ufficio di Presidenza della Camera) e degli organi di autodichia in primo e secondo grado. Inoltre, pur prevedendo che i componenti di tali ultimi organi siano scelti in larga parte fra i parlamentari, le medesime fonti richiedono che costoro possiedano determinate competenze tecniche, sul corretto presupposto che la loro qualificazione professionale possa favorire un esercizio indipendente della funzione (sentenza n. 177 del 1973).

Per parte sua, il Presidente della Repubblica ha istituito organi di primo e secondo grado, composti solo da magistrati, nominati con suo decreto, su proposta del Segretario generale, previa designazione dei Presidenti dei rispettivi organi giudiziari.

Né è da trascurare che, presso entrambi gli organi costituzionali, i giudizi si svolgono, in primo e in secondo grado, secondo moduli procedimentali di natura sostanzialmente giurisdizionale, idonei a garantire il diritto di difesa e un effettivo contraddittorio.

Tutto ciò ulteriormente conferma che la deroga alla giurisdizione qui in discussione, di cui costituisce riflesso la connessa limitazione del diritto al giudice, non si risolve in un'assenza di tutela. Tale limitazione, infatti, risulta compensata dall'esistenza di rimedi interni affidati ad organi che, pur inseriti nell'ambito delle amministrazioni in causa, garantiscono, quanto a modalità di nomina e competenze, che la decisione delle controversie in parola sia assunta nel rispetto del principio d'imparzialità, e al tempo stesso assicurano una competenza specializzata nella decisione di controversie che presentano significativi elementi di specialità (specialità riconosciuta dalla stessa parte privata intervenuta in giudizio a sostegno dell'accoglimento del conflitto).

Si può quindi affermare che gli organi di autodichia sono chiamati a dirimere, in posizione *super partes*, controversie tra l'amministrazione dell'organo costituzionale e i suoi dipendenti secondo moduli procedimentali di carattere giurisdizionale, e dunque a svolgere funzioni obiettivamente giurisdizionali per la decisione delle controversie in cui siano coinvolte le posizioni giuridiche soggettive dei dipendenti. Non a caso, questa Corte ha già riconosciuto che **il carattere oggettivamente giurisdizionale dell'attività degli organi di autodichia, posti in posizione d'indipendenza, li rende giudici ai fini della loro legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale** delle norme di legge cui le fonti di autonomia effettuino rinvio (sentenza n. 213 del 2017; in precedenza, per la qualificazione di situazioni analoghe, sentenze n. 376 del 2001 e n. 12 del 1971).

Omissis»

(da Corte cost., n. 262/2017 – *sull'autodichia del Parlamento*)