

DOTTRINA	GIURISPRUDENZA	MATERIALI	NOVITA'EDITORIALI	APPUNTAMENTI	SITO PRECEDENTE
----------	----------------	-----------	-------------------	--------------	--------------------



web

Cerca


associazionedeicostituzionalisti.it


Home :: Giurisprudenza :: Osservazioni a prima lettura :: Decisioni di rilievo costituzionale

"Il TAR innanzi alla autodichia del Senato sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti" Sentenza TAR Lazio, Roma, sez. I, 24 maggio 2007 n. 4784

di Eva Lehner

Con questa pronuncia il TAR ribadisce il difetto assoluto di giurisdizione del giudice amministrativo sulle controversie relative alle procedure concorsuali volte alla costituzione di un rapporto di impiego presso una delle Camere del Parlamento. Nella fattispecie si trattava dell'impugnazione di un bando di concorso pubblicato dal Senato della Repubblica per il reclutamento di consiglieri parlamentari.

Statuendo che l'ambito di applicazione dell'autodichia non è limitato ai soli rapporti di lavoro già esistenti in quanto atto a ricomprendere pure i rapporti *in fieri*, il giudice amministrativo conferma alcuni suoi precedenti (sent. TAR Lazio, sez. I, 20 aprile 2005, n. 2905 – relativa ad un concorso bandito dalla Camera – sent. TAR Lazio, sez. I, 11 marzo 2001 n. 1680, relativa ad un concorso bandito dal Senato) richiamandosi alla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

Nella sent. Cass. sez. un. 18 febbraio 1992 n. 1993[1] in la Suprema Corte ha stabilito che la esclusione della giurisdizione del giudice ordinario e del giudice amministrativo derivante dalle norme regolamentari di Camera e Senato istitutive dell'autodichia in ordine al rapporto di impiego con questi organi costituzionali non va limitata alle controversie aventi ad oggetto rapporti già costituiti. Questa conclusione si basa sostanzialmente su un'applicazione analogica di dette norme regolamentari: se l'autonomia del Parlamento può essere lesa qualora altri poteri interferiscano nei rapporti che le due Camere intrattengono con i propri dipendenti «..con pari ragione tale lesione può prodursi qualora si ammetta che organi estranei al Parlamento giudichino sui rapporti *in fieri*. La determinazione dei criteri di scelta dei propri dipendenti e le procedure di ammissione sono, infatti, espressione di quella stessa autonomia riconosciuta al Parlamento sui rapporti costituiti con i propri dipendenti». Tali conclusioni sono state confermate anche nella più recente sent. Cass. sez. un. 10 giugno 2004, n. 11019[2].

Tuttavia la sentenza merita di essere segnalata in ordine ad alcuni profili.

Innanzitutto, il Tar dimostra di abbracciare uno dei due contrapposti indirizzi che la Cassazione continua ad alternare senza soluzione di continuità in merito alla natura dell'autodichia. Pronunciando il difetto assoluto di giurisdizione il TAR abbraccia l'orientamento in forza del quale essendo per definizione esclusa la terzietà degli organi dell'autodichia, questi ultimi debbono ritenersi estranei rispetto all'area della giurisdizione (sentt. nn. 317 del 1999 e 16267 del 2002[3]). Tale indirizzo si rifà alla giurisprudenza costituzionale e alle più autorevoli voci della dottrina che individuano nella terzietà del giudice il connotato morfologico essenziale della giurisdizione e quindi un requisito indefettibile ai fini della sua configurazione[4]. L'altro indirizzo tende invece a collocare l'autodichia nel novero delle giurisdizioni speciali, o ricorrendo dichiaratamente ad una *fictione juris* dettata dalla volontà di edulcorare l'istituto per «offendere meno gravemente..i precetti costituzionali contenuti negli artt.24 e 113 Cost.» (sent. n. 2861 del 1986)[5], ovvero, secondo una versione che sottotraccia era accennata anche nella sent. n.11019 del 2004, sostenendo che l'autodichia rappresenti in senso proprio una giurisdizione speciale poiché la posizione soggettiva delle Camere nel sistema costituzionale non determina necessariamente la loro «estraneità all'ordinamento giurisdizionale»[6]. Questo discutibile *obiter dictum* ha ispirato una pronuncia resa nel mese successivo, ossia la sentenza 27 luglio 2004 n. 14085[7] in cui la Cassazione ha addirittura corretto la motivazione di

una decisione di Corte di appello che innanzi all'autodichia del Senato aveva ritenuto il proprio difetto *assoluto* di giurisdizione: ad avviso della Cassazione, infatti, in tali fattispecie non va dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione ma solo il difetto di giurisdizione poiché « sussiste la giurisdizione speciale degli stessi organi giurisdizionali del Senato». Si trattava nella fattispecie di un giudizio istaurato contro il Senato per la violazione dell'art.6 comma 1 della CEDU in relazione alla durata ragionevole dei processi. Con questa sentenza la Cassazione – come emerge chiaramente dalla motivazione – ha sdoganato l'ossimoro dell'autodichia "giurisdizionale" al dichiarato scopo di negare che in tutti i casi in cui debba farsi applicazione della CEDU, l'autodichia rappresenti una palese violazione dell'art.13 della stessa Convenzione da parte dello Stato italiano. Pertanto, è degno di nota il fatto che il TAR affermando il suo assoluto difetto di giurisdizione abbia inteso iscrivere la sua pronuncia all'interno dell'altro filone della giurisprudenza della Cassazione.

Passando ad un diverso ordine di profili, trattandosi di una controversia in cui è parte il Senato della Repubblica, la sentenza segnalata rappresenta il primo caso di applicazione del "Regolamento del Senato della Repubblica sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento" (Deliberazione del Consiglio di Presidenza del 5 dicembre 2005 n. 180). Questo Regolamento minore è stato adottato - in virtù del potere normativo attribuito al Consiglio di Presidenza dall'art. 12 comma 1 del Regolamento generale del Senato – per allineare anche il Senato al *trend* espansionistico dell'autodichia inaugurato dalla Camera con il "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei Deputati non concernenti i dipendenti" (Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 22 giugno 1999 n. 155). Nel caso del Senato, tuttavia, non è stato previamente modificato l'art.12 del Regolamento generale né si è proceduto a costituire un apparato e un procedimento *ad hoc* (anche se la composizione dell'organo di primo grado viene integrata con l'immissione di due nuovi membri) come è invece avvenuto alla Camera: in base all'art.1 del citato Regolamento minore del Senato, la competenza degli organi dell'autodichia relativa al rapporto di impiego è stata semplicemente estesa alle controversie riguardanti tutti gli estranei (quindi è ovvio che tale regolamento minore abbia assimilato i ricorsi relativi agli appalti a quelli dei soggetti coinvolti nelle procedure di reclutamento, mentre alla Camera i ricorsi del secondo tipo ricadono nella competenza degli organi dell'autodichia concernente i dipendenti). Un'altra differenza rispetto al regolamento minore della Camera sull'autodichia non concernente i dipendenti consiste nella mancanza di una norma volta – in deroga al principio generale della *perpetuatio jurisdictionis* di cui all'art.5 del c.p.c. – a sottrarre alla tutela giurisdizionale anche le controversie pendenti al momento dell'entrata in vigore del regolamento

Ad avviso del TAR, questo regolamento, mentre rappresenta una mera conferma quanto alla piena assimilazione dei ricorsi sulle procedure concorsuali a quelli relativi a rapporti di impiego già costituiti (si veda in particolare per il Senato la sent. TAR Lazio, sez. I, 11 marzo 2001 n. 1680, cit.) assumerebbe invece una portata innovativa quanto ai ricorsi presentati da altri soggetti estranei al Senato, con particolare riferimento ai ricorsi inerenti le procedure di appalto. Lo stesso tribunale ricorda infatti come in una precedente sentenza (TAR Lazio sez. I, 11 febbraio 2006 n. 1030), adottata prima dell'entrata in vigore del citato regolamento, fosse stata rilevata l'assenza di un potere di autodichia del Senato sugli atti adottati nell'ambito delle procedure di appalto.

In sostanza il TAR attribuisce all'entrata in vigore del regolamento minore del Senato l'estensione dell'autodichia alle controversie in materia di appalti ossia lo stesso effetto che alla Camera – come si evince dalla motivazione - va attribuito alla modifica del Regolamento generale.

Con ciò il TAR pare aderire all'orientamento – già espresso nella sent.TAR Lazio 21 dicembre 1999 n. 3863 e molto criticato in dottrina[8] - in forza del quale i Regolamenti minori avrebbero gli stessi effetti e lo stesso regime che la sent. C. Cost. 154/1985 attribuisce ai soli Regolamenti generali di Camera e Senato.

In realtà in altre occasioni il TAR tende invece a considerare alla stregua di valido fondamento per l'autodichia esclusivamente le previsioni dei Regolamenti generali. In questo senso, ad esempio, il precedente citato dal TAR, ossia la sent. TAR Lazio 11 febbraio 2006 n. 1030 con la quale era stata rilevata l'assenza presso il Senato di uno specifico potere di autodichia per gli atti concernenti le procedure di appalto proprio

perché il Regolamento generale di quest'organo non contempla una norma di tenore analogo rispetto all'art. 12 comma 3 lett. f) del Regolamento generale della Camera.

Inoltre occorre considerare come nel confermare quest'ultima sentenza in ordine alla sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo su un appalto del Senato, il Consiglio di Stato abbia argomentato le sue conclusioni a prescindere dalla esistenza o meno di un potere di autodichia: nella sent. Cons. Stato, sez. IV, 8 giugno 2007 n. 3008 si afferma che quella statuizione del TAR – anche se fondata su considerazioni riguardanti l'assenza di autodichia e quindi (dato che nel frattempo era entrato in vigore il citato regolamento minore del Senato) a prescindere dalla possibilità che esso potesse applicarsi ai casi pendenti pur difettando di una esplicita previsione in tal senso – «risulta sostanzialmente corretta, per la sua coerenza con la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee che con la sentenza 17 settembre 1998, in causa C-323/96, ha rilevato come le direttive sugli appalti pubblici si applicano anche nei confronti degli organi del potere legislativo, da qualificare come amministrazioni aggiudicatrici».

Questa pronuncia del Consiglio di Stato pur non assumendo alcuna posizione né in relazione alla capacità dei regolamenti minori di fondare validamente estensioni dell'autodichia né in ordine all'ambito temporale di applicazione del regolamento minore del Senato, rappresenta la prima esplicita conferma alla tesi in forza della quale nelle controversie cui è applicabile la disciplina comunitaria, le norme sull'autodichia - ivi comprese quelle contemplate nei Regolamenti generali delle due Camere - devono necessariamente essere disapplicate[9].

E. L.

[1] Pubblicata in *Foro it.* 1994, I, 1654 ss.

[2] La sent. Cass. sez. un. 10 giugno 2004 n. 11019, è pubblicata in *Giur.it.* 2005, 1884 ss., con nota di S. CONFORTI *ivi*, 1886

[3] La sent. Cass. sez. un. del 19 novembre 2002 n. 16267 è pubblicata in *Giust.civ.* 2003, I, 2429 ss., con nota di F. BASILICA, *ivi*, 2430 ss.

[4] Per la giurisprudenza costituzionale si vedano ad esempio le sentt. 60/1969, 121/1970, 128/1974, 132/1996, 155/1996, 306/1997, 241/1999. Per la dottrina, *ex plurimis*, S. SATTA, *Astensione e ricasazione del giudice (dir.proc.civ.)*, in *Enc.dir.* vol. III, Milano 1958, 947 ss., 948 e V. ANDRIOLI, *Le giurisdizioni speciali nella Costituzione della Repubblica*, in *Dir.giur.* 1956, 117 ss., 123

[5] La sent. Cass. sez. un. del 23 aprile 1986 n. 2861, è pubblicata in *Foro it.* 1986, I, 1828 ss.

[6] Cfr. sent. Cass. sez. un. 10 giugno 2004, n. 11019, cit., in particolare, 1886

[7] Sent. cass. sez. un. 27 luglio 2004 n. 14085, punto 2.4 della motivazione, in *Giust.civ.* 2005, I, 679 ss., con nota di F. MOROZZO della ROCCA, *ivi*, 681 ss.

[8] C. CHIOLA, *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giur.cost.* 2000, 3492 ss., 3500

[9] Per questa tesi sia consentito rinviare a 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, 471 ss., 508-517

(18 luglio 2007)

Home	Consiglio Direttivo	Soci	Attività istituzionale	Comunicazioni
------	---------------------	------	------------------------	---------------

