



Sentenza n. 65 del 2024

Presidente: Augusto Antonio Barbera - Giudice redattore: Francesco Viganò
decisione del 19 marzo 2024, deposito del 19 aprile 2024
comunicato stampa del 19 aprile 2024

Giudizio per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

atto di promovimento: ricorso per conflitto di attribuzione n. 4 del 2023

parole chiave:

AUTODICCHIA - APPALTI

oggetto del conflitto:

- Corte di cassazione, sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236
- Consiglio di Stato, sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150

parametro del conflitto:

- art. 64, primo comma, della Costituzione

dispositivo:

non fondatezza

La Camera dei deputati ha promosso conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato nei confronti della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato in riferimento alle sentenze, rispettivamente, delle sezioni unite civili, 12 maggio 2022, n. 15236, e della sezione quinta, 31 maggio 2021, n. 4150. La Camera ha sostenuto anzitutto che la menzionata sentenza del Consiglio di Stato abbia leso le proprie attribuzioni costituzionali, confermando una precedente statuizione del TAR Lazio che aveva ritenuto la **giurisdizione del giudice amministrativo in una controversia concernente un provvedimento dell'amministrazione della Camera medesima**, con il quale un raggruppamento temporaneo di imprese era stato escluso da una procedura di rilievo comunitario per un **appalto di servizi bandito dalla stessa Camera**. Identica lesione sarebbe stata causata dalla successiva sentenza delle sezioni unite civili della Corte di cassazione che, rigettando il ricorso della Camera, avevano ribadito la giurisdizione del giudice amministrativo in quella controversia. Stando alla ricorrente, tali statuizioni avrebbero **disconosciuto il potere di autodichia costituzionalmente spettante alla Camera dei deputati nelle controversie relative all'assegnazione di appalti di servizi a terzi**. Tale potere deriverebbe, a parere di parte ricorrente, dalla posizione di indipendenza da ogni altro potere riconosciuta alla Camera dagli artt. 55 e seguenti Cost., e in particolare dalla sfera di autonomia garantitale dall'art. 64, primo comma, Cost.

La ricorrente avrebbe in concreto esercitato tale sua prerogativa tramite gli artt. 1 e 2 del “Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernente i dipendenti”, che attribuiscono al Consiglio di giurisdizione della Camera il compito di decidere in primo grado sui “ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti esterni alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima” (diversi da quelli concernenti i dipendenti, per i quali è applicabile un distinto regolamento). Il regolamento in questione sarebbe stato adottato, secondo la ricorrente, in attuazione dell’art. 12, comma 3, lettera f), regolamento Camera (a sua volta approvato nelle forme direttamente previste dall’art. 64, primo comma, Cost.), che attribuisce all’Ufficio di Presidenza il potere di adottare regolamenti concernenti, tra l’altro, «i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima». Conseguentemente, la ricorrente chiedeva alla Corte di dichiarare «che non spettava al Consiglio di Stato e alla Corte di cassazione, in quanto organi della giurisdizione comune, giudicare della controversia descritta in narrativa, con conseguente annullamento» di entrambe le sentenze controverse.

La ricorrente, nel proprio atto di promovimento, aveva mostrato di essere **consapevole dell’esistenza di una chiara indicazione, nella giurisprudenza della Consulta, sui limiti all’autodichia in tema di appalti**: «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» (così il punto 7.2. del *Considerato in diritto* della **sentenza n. 262 del 2017**). **La difesa della ricorrente, tuttavia, invitava la Corte ad una riconsiderazione della citata posizione sulla base di quattro argomenti**: (1) le affermazioni in parola costituirebbero meri *obiter dicta* nel contesto della sentenza n. 262 del 2017; (2) il riferimento testuale della Corte alle “controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali” andrebbe inteso come **circoscritto alle controversie in materia di esecuzione dei contratti medesimi**, per le quali la ricorrente dichiara di riconoscere la giurisdizione del giudice civile, con esclusione, dunque, di quelle relative alla fase pubblicistica delle procedure di affidamento di lavori o servizi, fase che è in via generale sottoposta alla giurisdizione amministrativa; (3) il riconoscimento della giurisdizione amministrativa sulle controversie in esame comporterebbe necessariamente la sottoposizione della Camera stessa a significative ingerenze da parte del potere giudiziario nelle scelte relative alla gestione dei propri servizi; (4) la negazione dell’autodichia delle Camere in materia di selezione dei contraenti nelle procedure relative ad appalti finirebbe per incentivare le Camere medesime a servirsi di propri dipendenti anche per la gestione di servizi che ordinarie esigenze di funzionalità e contenimento dei costi consiglierebbero invece di “esternalizzare”.

La Corte costituzionale ha ritenuto di non condividere tali argomenti. Scrive la Corte: «Il mantenimento della tradizionale giurisdizione domestica degli organi costituzionali rispetto alle controversie concernenti i propri dipendenti è stato considerato da questa Corte non

in contrasto con la Costituzione, in quanto necessario per garantire la tutela dell'indipendenza dell'organo e il libero ed efficiente esercizio delle sue funzioni costituzionali. [...] Estendere, tuttavia, tale deroga oltre la sfera dei soggetti "interni" (o aspiranti tali) agli organi costituzionali, sino a comprendere le imprese che concorrano per aggiudicarsi un appalto bandito dagli organi stessi, comporterebbe un **sacrificio sproporzionato al diritto a una tutela giurisdizionale effettiva**, nel senso ampio appena precisato, **a carico di soggetti del tutto estranei alla struttura organizzativa degli organi costituzionali stessi, e titolari come qualsiasi altro soggetto del diritto di accedere al giudice "naturale" stabilito dall'ordinamento, sulla base dei principi costituzionali**. Né vale in proposito obiettare, come fanno la Camera e il Senato nelle rispettive difese, che anche i servizi oggetto di appalto possono in concreto risultare essenziali per il buon funzionamento degli organi costituzionali, e addirittura per lo svolgimento di funzioni esse stesse di immediata rilevanza costituzionale. Ferma restando, infatti, l'ovvia possibilità per le relative amministrazioni di provvedere a tali funzioni attraverso il proprio personale (soggetto come tale alla giurisdizione domestica), **una volta che l'organo costituzionale abbia, invece, liberamente scelto di avvalersi di persone esterne all'amministrazione per lo svolgimento di determinati servizi, esso dovrà necessariamente anche assumersi il relativo onere di tollerare i fisiologici controlli di legittimità da parte della giurisdizione amministrativa**. E ciò in doveroso omaggio alle contrapposte istanze di tutela, a loro volta di immediato rilievo costituzionale, degli interessi legittimi e dei diritti dei soggetti interessati».

Conclude, dunque, il giudice delle leggi affermando che «le sentenze della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato che hanno dato origine al presente conflitto non hanno determinato una lesione della sfera di attribuzioni della Camera dei deputati nel riconoscere la giurisdizione del giudice comune (nella specie, il giudice amministrativo) nella controversia da cui origina il presente conflitto. Il ricorso promosso dalla Camera dei deputati deve, pertanto, essere rigettato».

Francesco Severa