



15236-22

REPUBBLICA ITALIANA
In nome del Popolo Italiano
LA CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE
SEZIONI UNITE CIVILI

composta da:

Pasquale D'ASCOLA

Carlo DE CHIARA

Lucia ESPOSITO

Lorenzo ORILIA

Giacomo Maria STALLA

Alberto GIUSTI

Antonello COSENTINO

Aldo CARRATO

Francesco Maria CIRILLO

Primo Presidente f.f.

Presidente di sezione

Presidente di sezione

Consigliere

Consigliere

Consigliere Rel.

Consigliere

Consigliere

Consigliere

R.G. 24186/2021

Cron. 15236

Rep.

U.P. 12/4/2022

A
autodichia

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

sul ricorso iscritto al N.R.G. 24186/2021 proposto da:

CAMERA DEI DEPUTATI, rappresentata e difesa dall'Avvocatura generale dello Stato, con domicilio presso gli Uffici di quest'ultima in Roma, via dei Portoghesi, n. 12;

- ricorrente -

contro

P.R.S. PLANNING RICERCHE E STUDI s.r.l. e HSPI s.p.a., rappresentate e difese dall'Avvocato Massimiliano Brugnoletti, con domicilio eletto presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via Antonio Bertoloni, n. 26/B;

- controricorrente -

187
22

Alz



per la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato, n. 4150/2021, pubblicata il 31 maggio 2021.

Udita la relazione della causa svolta nella camera di consiglio del 12 aprile 2022 dal Consigliere Alberto Giusti;
lette le conclusioni scritte del Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale Carmelo Sgroi, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

FATTI DI CAUSA

1. – La società P.R.S.- Planning Ricerche e Studi a r.l. (in seguito, anche solo "P.R.S.") ha partecipato, quale mandataria del costituendo raggruppamento temporaneo di imprese con la società HSPI s.p.a., alla procedura ristretta di rilievo comunitario, indetta dalla Camera dei deputati con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e sul sito *internet* della Camera, per l'individuazione del nuovo appaltatore dei servizi di monitoraggio dei contratti I.C.T. (*Information and communications technology*), da aggiudicare con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa.

Il costituendo raggruppamento tra P.R.S. e HSPI è risultato primo nella graduatoria finale.

All'esito della verifica di anomalia, l'offerta del raggruppamento è stata esclusa dal Servizio Amministrazione della Camera, giacché la composizione del "gruppo di lavoro" proposto (costituito da dieci addetti, di cui cinque impiegati con contratto libero professionale, tra i quali il direttore tecnico, e cinque con contratto di lavoro subordinato) è apparsa incompatibile con l'allegato tecnico del capitolato d'onori. In particolare, è stato ritenuto incompatibile con la legge di gara l'impiego di un lavoratore autonomo per il ruolo di direttore tecnico. È stato rilevato anche un contrasto con la disciplina dettata dall'art. 105, comma 3, lettera a), del codice dei contratti pubblici, approvato



con il d.lgs. n. 50 del 2016, il quale esclude che i lavoratori autonomi possano essere impiegati nell'esecuzione dell'oggetto dell'appalto, salvo lo svolgimento di attività accessorie o strumentali.

2. – P.R.S. e HSPI hanno congiuntamente impugnato il provvedimento di esclusione con ricorso al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma.

Si è costituita l'Amministrazione della Camera dei deputati.

Con l'atto di costituzione l'Amministrazione della Camera dei deputati ha formulato in via pregiudiziale eccezione di inammissibilità del ricorso, per difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e di ogni altro giudice esterno alla Camera dei deputati, sostenendo l'esclusiva competenza dell'organo di autodichia – il Consiglio di giurisdizione – della medesima Camera. Ha poi rilevato l'infondatezza nel merito della proposta impugnazione.

3. – L'adito TAR ha respinto il ricorso con sentenza n. 4183 del 24 aprile 2020.

In via preliminare, il Tribunale amministrativo ha disatteso l'eccezione di difetto di giurisdizione, sollevata dalla Camera dei deputati sulla base del Regolamento per la tutela giurisdizionale, il quale attribuisce al Consiglio di giurisdizione il compito di decidere in primo grado sui ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima.

Nel merito, il TAR ha ritenuto correttamente applicato, da parte della stazione appaltante, l'art. 105, comma 3, lettera a) del codice dei contratti pubblici, dovendosi inquadrare i rapporti di lavoro autonomo o di collaborazione nell'ambito del subappalto ed essendo, nel caso di specie, i lavoratori autonomi incaricati in via generale di attività costituenti l'oggetto principale dell'appalto.

4. – P.R.S. e HSPI hanno interposto appello.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'As'.



La Camera dei deputati si è costituita nel giudizio di gravame chiedendo il rigetto dell'appello e, contestualmente, proponendo appello incidentale per ribadire l'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione. In alternativa, l'Amministrazione della Camera dei deputati ha dedotto che il giudice avrebbe dovuto sollevare conflitto di attribuzione, non potendosi altrimenti pervenire alla disapplicazione del Regolamento generale della Camera e del Regolamento per la tutela giurisdizionale.

5. - Con sentenza n. 4150/2021, pubblicata il 31 maggio 2021, il Consiglio di Stato ha accolto l'appello principale e, per l'effetto, in riforma della pronuncia del TAR, ha accolto il ricorso introduttivo e ha annullato il verbale del 1° ottobre 2019 con cui il seggio di gara costituito presso il Servizio Amministrazione della Camera dei deputati aveva disposto l'esclusione del costituendo RTI tra P.R.S. Planning Ricerche e Studi s.r.l. e HSPI s.p.a.; inoltre, ha rigettato l'appello incidentale.

5.1. - In particolare, per quanto qui ancora rileva, il Consiglio di Stato, nel disattendere la questione di giurisdizione sollevata dall'Amministrazione della Camera, ha osservato che il principio di autodichia - che si traduce nella possibilità per gli organi costituzionali di decidere attraverso propri apparati interni le controversie che concernono l'applicazione della disciplina normativa che gli stessi organi costituzionali si sono dati in una determinata materia - trova fondamento nell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali. Richiamando la giurisprudenza costituzionale (sono citate la sentenza n. 120 del 2014 e la sentenza n. 262 del 2017), il Consiglio di Stato ha rilevato che l'estensione dell'autodichia si ricollega alla sfera di autonomia normativa costituzionalmente delineata.

Secondo i giudici amministrativi, da tali principi deriva la necessità di una rigorosa interpretazione letterale e funzionale delle norme

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ay'.



regolamentari approvate dalla Camera dei deputati. Deriva, in particolare, che la disposizione del Regolamento per la tutela giurisdizionale – la quale attribuisce al Consiglio di giurisdizione della Camera il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima» – deve intendersi riferita alle controversie che abbiano per oggetto non qualsiasi atto di amministrazione della Camera dei deputati, ma esclusivamente quegli atti adottati in una materia in ordine alla quale è costituzionalmente riconosciuta una sfera di autonomia normativa all'organo costituzionale. Le altre controversie – ha proseguito il Consiglio di Stato – rientrano (secondo la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti) nella giurisdizione comune, secondo i criteri di riparto tra le diverse giurisdizioni fissati dalle norme processuali ordinarie.

Secondo il Consiglio di Stato, la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture, pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'Amministrazione della Camera, di beni e servizi per lo svolgimento delle sue funzioni, non rientra nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta. Le relative controversie – si afferma – sono sottratte alla giurisdizione domestica.

Il giudice del gravame ha osservato che le norme del Regolamento di amministrazione e contabilità non giustificano l'attrazione della controversia nell'ambito della cognizione dell'organo di autodichia.

Il Consiglio di Stato ha escluso la sussistenza, nel caso di specie, dei presupposti costituzionali per sollevare il conflitto di attribuzioni innanzi alla Corte Costituzionale: sia per il difetto di un interesse attuale al conflitto (non essendoci alcun atto della Camera dei deputati che abbia leso le prerogative giurisdizionali del giudice amministrati-

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Al'.



vo); sia perché il conflitto tra poteri non è esperibile quando altri rimedi giuridici siano a disposizione del potere-organo che si ritenga leso nelle sue attribuzioni costituzionali (potendo la Camera impugnare la sentenza innanzi alla Corte di cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost. e dell'art. 110 cod. proc. amm.).

Infine, il Consiglio di Stato ha ritenuto non sussistenti le condizioni per un incidente di legittimità costituzionale, non potendo i regolamenti parlamentari costituire oggetto del sindacato di costituzionalità ex art. 134 Cost.

6. – La Camera dei deputati ha impugnato la sentenza del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost., con ricorso notificato il 29 settembre 2021, sulla base di un unico motivo.

Hanno resistito, con controricorso, le società P.R.S. Planning Ricerche e Studi e HSPI.

7. – Fissato all'udienza pubblica del 12 aprile 2022, il ricorso è stato tuttavia trattato in camera di consiglio, in base alla disciplina dettata dall'art. 23, comma 8-bis, del decreto-legge n. 137 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 176 del 2020, e dall'art. 16, comma 1, del decreto-legge n. 228 del 2021, convertito dalla legge n. 15 del 2022, senza l'intervento del Procuratore Generale e dei difensori delle parti, non avendo nessuno degli interessati fatto richiesta di discussione orale.

Il Pubblico Ministero ha depositato conclusioni scritte, chiedendo che la Corte respinga il ricorso.

Tutte le parti hanno depositato memorie illustrative.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. – Con il motivo la Camera dei deputati denuncia difetto assoluto di giurisdizione ed inammissibilità dell'originario ricorso, sul rilievo che la controversia sarebbe attribuita agli organi di autodichia della Camera dei deputati. La sentenza impugnata violerebbe l'art. 64 della Costituzione, l'art. 12, comma 3, lettere e) e f), nonché il comma 6

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'An'.



del Regolamento della Camera dei deputati (c.d. *maior*), e gli artt. 1 e 2 del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti. Sarebbero altresì violati l'art. 37 della legge n. 87 del 1953 e l'art. 134 Cost.

La Camera premette che la presente controversia ha ad oggetto atti di amministrazione della stessa, quali sono quelli, impugnati, attinenti alla gara indetta per l'affidamento di servizi di monitoraggio e per la gestione dei sistemi informatici.

La ricorrente si duole dell'erroneità della sentenza con cui il Consiglio di Stato ha affermato la propria giurisdizione, pur in presenza di disposizioni regolamentari che escluderebbero qualsiasi potere di cognizione di giudici esterni alla Camera.

La Camera richiama il tenore letterale delle fonti regolamentari, espressione dell'autonomia e dell'indipendenza attribuite al Parlamento; afferma che le disposizioni regolamentari costituiscono una fonte di rango primario, equiparata alla legge, rispetto alla quale sono in rapporto di equiordinazione e di specialità; sostiene che tali disposizioni non sarebbero per loro natura in alcun modo disapplicabili da parte del giudice amministrativo o di qualsiasi altro giudice esterno alla Camera.

Ad avviso della ricorrente, il Consiglio di Stato avrebbe dovuto prendere atto della giurisdizione domestica della Camera e dichiarare l'inammissibilità del ricorso introduttivo, erroneamente proposto dinanzi agli organi di giustizia amministrativa; in astratta alternativa, avrebbe solo potuto sollevare il conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale.

La ricorrente contesta inoltre che la sentenza impugnata possa trovare fondamento nelle sentenze della Corte Costituzionale n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017, impropriamente richiamate nella motivazione.

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "Ar".



In particolare, la Camera osserva che, con la sentenza n. 120 del 2014, la Corte costituzionale si sarebbe limitata a prefigurare l'esperibilità di un conflitto di attribuzione del potere giudiziario con riguardo alla (solo) ipotizzata portata invasiva delle disposizioni regolamentari delle Camere, ma non avrebbe con ciò autorizzato una loro unilaterale disapplicazione senza sollevare il conflitto.

Per la ricorrente, inoltre, il Consiglio di Stato avrebbe errato nel richiamare il punto 7.2 della sentenza della Corte costituzionale n. 262 del 2017 ove si legge che "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".

Il passo costituirebbe infatti un mero *obiter dictum*: in quanto tale, in nessun modo avrebbe potuto valere ad esonerare il giudice amministrativo dall'obbligo di applicare fonti primarie dell'ordinamento quali sono le disposizioni regolamentari della Camera che vengono qui in rilievo.

Secondo la ricorrente, la sentenza impugnata sarebbe errata anche perché il Consiglio di Stato non avrebbe considerato che la disciplina sulle procedure di scelta del contraente rientra nell'ambito dell'autonomia normativa della Camera.

2. - Al fine dello scrutinio delle censure sollevate con il motivo di ricorso, vengono innanzitutto in rilievo gli artt. 1 e 2 del Regolamento

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'An'.



per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti.

Tali disposizioni riservano all'organo di autodichia della Camera – il Consiglio di giurisdizione – il compito di decidere in primo grado sui «ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima, ad eccezione di quelli di cui alla lettera d) del medesimo comma 3, concernenti lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto di ufficio, per i quali si applica il Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera».

Il citato Regolamento è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati (con deliberazione n. 155 del 22 giugno 1999, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera dei deputati 22 giugno 1999, n. 1099, e successive modificazioni, da ultimo intervenute con deliberazione n. 78 del 6 ottobre 2009, resa esecutiva con decreto 15 ottobre 2009), in attuazione del Regolamento della Camera dei deputati.

Quest'ultimo Regolamento, c.d. *major*, all'art. 12, comma 3, lettera f), attribuisce all'Ufficio di Presidenza della Camera il potere di adottare i regolamenti e le altre norme concernenti «i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d)», cioè nelle materie dello stato giuridico, del trattamento economico e di quiescenza e della disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio, «nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima»; mentre, al comma 6 dello stesso art. 12, dispone che «con Regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e secondo grado, composti da deputati in carica, che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials 'As'.



alla lettera f) del comma 3» e che «i componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi».

3. – La giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 262 del 2017) ha chiarito che l'autodichia "costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale", e che "l'autonomia che la Costituzione riconosce agli organi costituzionali si manifesta, innanzitutto, sul piano normativo".

Tale autonomia 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), esplicandosi attraverso la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento anche dei loro apparati serventi (sentenza n. 129 del 1981).

L'autonomia normativa della Camera dei deputati investe dunque anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi "serventi", che consentono alla Camera di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali.

L'autonomia degli organi costituzionali, inoltre, "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": l'autodichia costituisce, pertanto, "uno svolgimento dell'autonomia normativa che la Costituzione riconosce esplicitamente o implicitamente alle Camere e al Presidente della Repubblica" (sentenza n. 262 del 2017, cit.).

La giurisprudenza costituzionale ha altresì chiarito che l'autonomia normativa "ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine", giacché non spetta agli organi costituzionali, "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” (sentenza n. 262 del 2017, cit.).

4. – Poste tali premesse, deve essere in primo luogo esaminata la censura sul mancato ricorso, da parte del giudice amministrativo, al conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, unica via per sindacare la legittimità della giustizia domestica. Con la proposta doglianza si lamenta che, in presenza dell’eccezione di autodichia sollevata dalla Camera dei deputati, il Consiglio di Stato “avrebbe dovuto prendere atto della giurisdizione domestica della Camera e dichiarare l’inammissibilità del ricorso introduttivo” delle due società, “erroneamente proposto dinanzi agli organi di giustizia amministrativa”. Il Consiglio di Stato – si sostiene – avrebbe solo potuto, “in astratta alternativa”, promuovere il conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, qualora avesse dubitato che la richiamata normativa regolamentare della Camera ledesse le prerogative giurisdizionali del giudice, “sottraendogli una controversia di asserita spettanza”.

5. – La censura deve essere disattesa.

5.1 – Non v’è dubbio che “la sede naturale in cui trovano soluzione le questioni relative alla delimitazione degli ambiti di competenza riservati è quella del conflitto fra i poteri dello Stato” (Corte cost., sentenza n. 120 del 2014, cit.). “Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall’altro) è posto sotto la tutela” della Corte costituzionale, “che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall’attività dell’altro” (Corte cost., sentenza n. 379 del 1996). I regolamenti parlamentari, infatti, non sono fonti sindacabili nel giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, ma sono suscettibili di dar luogo a un conflitto tra poteri se ledono la sfera di attribuzione di un altro organo costituzionale (Corte cost., sentenze n. 154 del 1985, n. 120 del 2014 e n. 262 del 2017).

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'An'.



5.2. – L'individuazione del conflitto come la sede preposta al riequilibrio delle competenze costituzionali tra poteri dello Stato che prescinde dall'aspetto relativo alla costituzionalità dell'atto impugnato, non implica, tuttavia, che il giudice comune, (ordinario o) amministrativo, debba *in limine* arrestarsi, ed abbia l'onere di promuovere il conflitto di attribuzione, per il solo fatto che, nel corso del processo, riguardante la legittimità dell'esclusione di un concorrente da una procedura di affidamento di un appalto pubblico bandito dalla Camera, si ponga il dubbio se la controversia su cui è chiamato a pronunciare sia o meno attratta alla giurisdizione domestica.

Il giudice deve valutare se ricorrono i presupposti di applicazione dell'autodichia, ricostruendo in base alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale l'estensione e la portata del regolamento parlamentare che la prevede. I regolamenti parlamentari, infatti, non sono fonti puramente interne. Essi sono 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 (Corte cost., sentenza n. 120 del 2014, cit.).

Guidata dalle decisioni della Corte costituzionale, l'autorità giudiziaria, investita dell'impugnazione avverso il provvedimento di esclusione, ha, pertanto, il potere-dovere di verificare se il caso ricade nell'ambito dell'autodichia o se rientra nel suo potere giurisdizionale. Soltanto ove ritenga di trovarsi di fronte ad un'ipotesi di giustizia domestica della Camera, il giudice avrà l'onere, in alternativa alla chiusura in rito del processo, di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale, per lamentare la lesione concreta dell'attribuzione costituzionale di apprestare tutela alle situazioni soggettive davanti a lui azionate. Diversamente, se il giudice esclude che la fattispecie controversa sia suscumbibile nel perimetro della norma regolamentare che

An



prevede l'autodichia, incombe alla Camera dei deputati l'iniziativa di promuovere il conflitto costituzionale di attribuzione.

Essendo l'autodichia il precipitato di una prerogativa costituzionale, come tale derogatoria della giurisdizione, la questione se ci si trovi al cospetto di un caso per il quale opera la riserva o di una posizione soggettiva tutelabile dinanzi alla giurisdizione comune, rientra a pieno titolo tra quelle che il giudice investito della controversia è chiamato a risolvere di volta in volta, procedendo alla interpretazione della fonte che pone la autodichia secondo i criteri che sono stati indicati dal Giudice delle leggi e dei conflitti.

Posto davanti all'eccezione di autodichia in ragione dell'applicabilità del regolamento parlamentare, certamente il giudice non è autorizzato a darne un'interpretazione abrogante o a procedere ad una sostanziale disapplicazione della fonte di autonomia, ma neppure è obbligato a chiudere il processo in rito declinando la giurisdizione o a promuovere il conflitto di attribuzioni quando la controversia dinanzi a lui promossa non rientra nel perimetro della giustizia domestica.

Il Collegio delle Sezioni Unite condivide le osservazioni del Pubblico Ministero, il quale ha esattamente escluso che "possa ipotizzarsi un obbligo di abdicazione dal giudizio da parte del giudice ... chiamato a statuire sull'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'organo parlamentare". Al giudice, ordinario o amministrativo, non è sottratta la decisione, così sul presupposto processuale come sul merito; con la conseguenza che, se il giudice adito riconosce, d'ufficio o su eccezione dell'organo parlamentare, di trovarsi dinanzi ad una prerogativa riconducibile all'autonomia parlamentare e all'autodichia, che di questa è componente e logico corollario, stabilirà in tal senso; se ritiene di essere al di fuori, svolgerà il proprio giudizio, in armonia con la generale regola che lo definisce il soggetto istituzionalmente abilitato a definire in prima battuta l'ambito e i limiti della propria cognizione.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. M.' or similar, located at the bottom right of the page.



5.3. – Questa soluzione si lascia preferire per una pluralità di convergenti ragioni.

5.3.1. – Milita nella direzione appena delineata il rilievo, anzitutto, della diversità del caso di specie rispetto alla situazione che si verifica con riguardo alla garanzia della insindacabilità del parlamentare ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost., dove, anche secondo la disciplina attuativa (legge n. 140 del 2003), la proposizione della relativa eccezione da parte del singolo parlamentare impone al giudice che non ritenga di adeguarsi ad essa la trasmissione degli atti alla Camera di appartenenza. È a quest'ultima riservata, difatti, la deliberazione sulla riconducibilità della condotta addebitata a un proprio membro alla prerogativa costituzionale, mentre ricade sul giudice l'onere di promuovere il conflitto di attribuzione qualora reputi che la delibera affermativa di insindacabilità sia tale da interferire con le proprie attribuzioni.

Il medesimo effetto inibente non si realizza rispetto al caso di specie, nel quale si tratta di stabilire, prima di tutto a livello ermeneutico, facendo applicazione dei criteri offerti all'interprete dalla giurisprudenza costituzionale, se la controversia relativa alla fase di aggiudicazione di un appalto bandito dalla Camera sia attratta alla giustizia domestica o ricada in un ambito esterno a quella garanzia.

Non si ha lo stesso effetto preclusivo, perché al richiamo, da parte della Camera nel corso del processo dinanzi a un giudice, del Regolamento parlamentare per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non può essere assegnata una capacità impeditiva della possibilità stessa di interpretazione da parte del giudice.

D'altra parte, nel disegno costituzionale, la giurisdizione è chiamata ad operare, non per scopi invasivi delle funzioni di altri poteri dello Stato o per rivendicare attribuzioni, ma in senso funzionale, per la garanzia dei diritti e del valore della legalità, nel rispetto di un isti-

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Alz'.



tuto che ha la sua giustificazione costituzionale nell'ottica della protezione dell'autonomia delle Camere.

5.3.2. – La prospettiva delineata appare maggiormente conforme alla logica dello strumento del conflitto di attribuzione.

La Corte costituzionale può essere chiamata a giudicare su conflitti non astratti e ipotetici, ma attuali e concreti, in applicazione del generale principio per cui non è consentito chiedere che sia accertata una propria attribuzione se non quando quella attribuzione è lesa o minacciata. Il conflitto di attribuzione è inammissibile quando si verta in una situazione di contrasto solo ipotetica, ossia quando il conflitto venga proposto senza che siano sorte in concreto contestazioni relative alla delimitazione della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali, non potendo la Corte essere adita a scopo meramente consultivo. Ai fini dell'ammissibilità del conflitto di attribuzione, è richiesto l'interesse ad agire, la cui sussistenza è necessaria e sufficiente a conferire al conflitto gli indispensabili caratteri della concretezza e dell'attualità (sentenze n. 420 del 1995, n. 379 del 1996 e n. 1 del 2013). In quest'ordine d'idee, si è ritenuto che costituisce atto idoneo ad innescare un conflitto qualsiasi comportamento significativo, dotato di rilevanza esterna, anche se preparatorio o non definitivo, che appaia comunque diretto ad esprimere in modo chiaro ed inequivoco la pretesa di esercitare una data competenza, il cui svolgimento possa determinare una invasione nella altrui sfera di attribuzioni o, comunque, una menomazione altrettanto attuale della possibilità di esercizio della medesima (sentenza n. 1 del 2013).

Seguendo questa prospettiva, il Collegio ritiene che non sussisteva, per il giudice amministrativo procedente, un interesse attuale a provocare il responso della Corte costituzionale, trovandosi egli al cospetto di una previsione regolamentare suscettibile di essere interpretata, alla luce dei precedenti della Corte costituzionale, in senso non lesivo del valore della legalità-giurisdizione, e difettando d'altra parte



la manifestazione, attraverso l'adozione di una decisione in autodichia degli organi interni, di un esercizio concreto della attribuzione da parte della giustizia domestica della Camera.

5.4. – Nella specie, il Consiglio di Stato ha chiarito che il Regolamento parlamentare non lede le prerogative giurisdizionali del giudice amministrativo in quanto esso non impone che le controversie relative agli affidamenti dei contratti pubblici debbano essere devolute alla cognizione dell'organo di autodichia.

Ritenendo di avere giurisdizione, correttamente ha deciso il merito della controversia senza sollevare alcun conflitto di attribuzione.

Il promovimento del conflitto da parte del giudice avrebbe avuto il senso di una rivendicazione astratta, in difetto di una norma regolamentare avente il connotato della esorbitanza rispetto all'ambito di attribuzione costituzionalmente proprio della Camera.

5.5. – Il sistema - se da un lato esclude che alla eccezione in rito della Camera dei deputati consegua un effetto impeditivo, con obbligo di promovimento del conflitto costituzionale di attribuzione in capo al giudice - offre un ventaglio articolato di rimedi, che non lascia la Camera priva della possibilità di difendere le proprie attribuzioni.

In primo luogo, attraverso strumenti interni al processo: con il regolamento preventivo di giurisdizione, per dirimere subito, finché la causa è pendente in primo grado, l'incertezza in ordine alla spettanza o meno della giurisdizione al giudice amministrativo adito dalla controparte; con il ricorso per cassazione ai sensi dell'art. 111, ottavo comma, Cost. e dell'art. 110 cod. proc. amm., per far valere il difetto assoluto di giurisdizione.

In secondo luogo, promuovendo il conflitto di attribuzione: a seguito della decisione del TAR o del Consiglio di Stato che abbia ritenuto di essere munito della giurisdizione sulla controversia; contro la sentenza delle Sezioni Unite che, negando la giurisdizione del giudice



domestico, dovesse essere ritenuta dalla Camera lesiva dell'ordine costituzionale delle competenze.

5.5.1. – Preme al Collegio sottolineare che non è nuova l'utilizzazione del regolamento preventivo di giurisdizione per la verifica dei limiti dell'autodichia.

Nella vicenda relativa alla decurtazione e alla revoca del vitalizio per gli ex parlamentari, queste Sezioni Unite (con le ordinanze 8 luglio 2019, n. 18265 e n. 18266) hanno affermato che lo strumento del regolamento preventivo ha il fine di verificare il fondamento costituzionale per l'esercizio del potere decisorio degli organi di autodichia ed è finalizzato ad accertare se esista un giudice del rapporto controverso o se quel rapporto debba ricevere una definitiva regolamentazione domestica, anche alla luce del confine entro il quale legittimamente possono essere previste l'autonomia normativa degli organi costituzionali e l'attribuzione della decisione di eventuali controversie agli organi di autodichia.

Nella medesima prospettiva, vanno segnalate le pronunce con le quali, nella sede del regolamento di giurisdizione, è stata affrontata la questione se ricadano entro il perimetro dell'autodichia la controversia sul compenso per un incarico di collaborazione affidato da una Commissione parlamentare (Cass., Sez. Un., 6 marzo 2018, n. 5303) o l'impugnazione proposta dal dipendente di un gruppo parlamentare contro una delibera del Consiglio di Presidenza incidente sul rapporto di lavoro (Cass., Sez. Un., 29 dicembre 2014, n. 27396); e la decisione con la quale si è stabilito che rientra nel potere del Senato della Repubblica decidere autonomamente e secondo le modalità da esso stabilite le controversie che possono investire le attività interne allo stesso Senato nei rapporti tra Gruppo parlamentare e senatore espulso dal raggruppamento stesso (Cass., Sez. Un., 6 maggio 2020, n. 6458).

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'An'.



5.6. – Sulla questione pregiudiziale, pertanto, deve affermarsi che il giudice, investito dell'impugnativa dell'atto di esclusione di un concorrente da una gara indetta dalla Camera dei deputati per l'affidamento di un appalto di servizi, a fronte dell'eccezione di autodichia sollevata dall'organo parlamentare, ha il potere-dovere di stabilire, in prima battuta, se la situazione soggettiva oggetto della controversia ricada nell'ambito della giurisdizione domestica della Camera, involgendone profili di autonomia o di indipendenza, o se spetti a lui apprestare la richiesta tutela, secondo il regime giurisdizionale di diritto comune; ferma restando, in quest'ultimo caso, la possibilità per la Camera dei deputati di promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale, ove lamenti che il giudice adito, decidendo il merito della controversia, o la Corte di cassazione, pronunciando sul ricorso per difetto assoluto di giurisdizione, abbia concretamente interferito con le sue prerogative.

6. – Passando al merito, con il motivo di ricorso la Camera sostiene l'erroneità dell'impugnata sentenza del Consiglio di Stato, sul presupposto che questa avrebbe illegittimamente affermato la propria giurisdizione, violando le disposizioni del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera, le quali attribuiscono la cognizione delle controversie in materia di atti di amministrazione della Camera, tra cui rientrerebbero quelli attinenti al procedimento della gara in questione, all'esclusiva competenza degli organi di autodichia. Il Consiglio di Stato avrebbe travalicato i limiti della propria giurisdizione attraverso una inammissibile disapplicazione di fonti primarie dell'ordinamento.

7. – La doglianza è infondata.

8. – Nell'ambito dello statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari, e quindi nelle vicende e nei rapporti che ineriscono alle funzioni primarie delle Camere, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 120 del 2014, ha riconosciuto ai regolamenti parlamentari una



competenza normativa riservata, avente ad oggetto l'organizzazione interna e la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione. Tale riserva non attiene soltanto all'autonomia normativa, ma si estende anche al momento interpretativo e applicativo delle stesse norme regolamentari e comporta di necessità la sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare.

La citata sentenza contiene altre due importanti affermazioni.

La prima è che rimane "controversa" la questione se la sottrazione a qualsiasi giurisdizione valga anche "per i rapporti di lavoro dei dipendenti e per i rapporti con i terzi". Al riguardo, la Corte osserva che "anche norme non sindacabili potrebbero essere fonti di atti lesivi di diritti costituzionalmente inviolabili" e che "deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità", giacché l'indipendenza delle Camere "non può ... compromettere diritti fondamentali, né pregiudicare l'attuazione di principi inderogabili".

La seconda (in continuità con la sentenza n. 379 del 1996) è che davanti a ciò che "esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la 'grande regola' dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)".

Con la successiva sentenza n. 262 del 2017, resa nella sede del conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, la Corte sviluppa quelle indicazioni, scioglie la riserva lasciata sospesa sulla "questione controversa" e individua il confine tra i due valori che sono in rilievo,

A handwritten signature in black ink, appearing to be the initials "An".



l'autonomia delle Camere, da un lato, e la legalità-giurisdizione, dall'altro:

- l'autonomia normativa che la Costituzione riconosce alle Camere non riguarda soltanto la disciplina delle funzioni primarie, ma investe anche quegli aspetti che sono necessari a regolare il loro assetto organizzativo e i loro apparati serventi;
- le Camere possono adottare autonomamente le norme che regolano il rapporto di lavoro con i dipendenti, perché il buon esercizio delle alte funzioni costituzionali attribuite a tali organi dipende in misura decisiva dalle modalità con le quali è selezionato, normativamente disciplinato, organizzato e gestito il personale;
- l'autonomia non si arresta al profilo normativo, ma si estende anche a quello applicativo: avendo gli organi costituzionali ritenuto, nella loro autonomia normativa, di disciplinare attraverso fonti interne i rapporti con i dipendenti, la sottrazione alla giurisdizione comune dei medesimi rapporti non altera l'ordine costituzionale delle competenze, ma costituisce "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 qualsiasi ingerenza esterna";
- l'autonomia normativa ha un fondamento che ne rappresenta anche il confine;
- mentre "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)";

- le controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali, "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".

9. – Lo stretto radicamento dell'autodichia nell'autonomia normativa consente di stabilire che là dove le Camere non sono abilitate a ricorrere alla propria potestà normativa per disciplinare i rapporti con i soggetti terzi, allo stesso modo la fonte regolamentare non è capace di attrarre le relative controversie alla cognizione della giustizia domestica.

10. – Non v'è dubbio che l'affermazione contenuta nella sentenza n. 262 del 2017 con riferimento alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni e degli organi costituzionali, tocca un profilo che non costituiva oggetto del conflitto di attribuzione sollevato dalle Sezioni Unite, tanto che nel dispositivo si "dichiara che spettava al Senato della Repubblica e al Presidente della Repubblica approvare gli atti impugnati ... nelle parti in cui riservano ad organi di autodichia la decisione delle controversie di lavoro instaurate dai propri dipendenti", mentre nessun riferimento compare alle controversie con "soggetti terzi".

Nondimeno, a quel passo deve essere riconosciuto un valore non soltanto esemplificativo, ma anche orientativo, perché concorre, in una logica di bilanciamento, ad individuare il confine tra attribuzioni in equilibrio sistemico, determinando il perimetro dell'ambito guarentigato degli organi costituzionali, al di fuori del quale si espande la normale funzione giurisdizionale di garanzia dei diritti. Al favore manifestato dalla Corte costituzionale per l'autodichia del personale di-



pendente, fa da contrappeso la valutazione contraria alla ammissibilità della giustizia domestica per i terzi in materia di appalti.

La difesa della Camera dei deputati sostiene, e ribadisce anche nella memoria, che il Consiglio di Stato avrebbe fatto leva su un mero *obiter* contenuto nella sentenza n. 262 del 2017 della Corte costituzionale.

Il Collegio delle Sezioni Unite non condivide la prospettazione della ricorrente che vorrebbe relegare il riferimento alle controversie in materie di appalti nel fragile limbo della divagazione argomentativa.

Quando si voglia valutare l'efficacia di precedente di una sentenza di un giudice comune, è giusto interrogarsi sulla portata delle affermazioni di principio che vanno al di là della *ratio* che sostiene la decisione del caso concreto. Non avendo una relazione diretta con i fatti della causa, l'*obiter* non ha, di regola, una forza persuasiva, anche se potrà preannunciare una giurisprudenza futura su altre controversie in cui la questione giuridica, prima prospettata e risolta in via ipotetica, si trovi al cospetto di una fattispecie pertinente.

Diversamente avviene per le sentenze della Corte costituzionale, per le quali la stessa distinzione tra *ratio decidendi* e *obiter dictum* perde di significato, giacché le affermazioni di principio contenute nelle motivazioni di quelle pronunce, da considerare sempre nella loro totalità, hanno di mira la tutela di norme, di valori e di attribuzioni costituzionali, in una continua dialettica tra astratto e concreto.

Nella sentenza n. 262 del 2017, l'esclusione delle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali dall'ambito dell'autodichia, rappresenta un preciso principio con efficacia orientativa, esprimendo lo spirito della decisione e rappresentando il frutto naturale di una evoluzione della quale la Corte costituzionale ha preso atto e ha dato atto.

11. – Il Consiglio di Stato non ha proceduto ad una disapplicazione della disposizione del Regolamento minore, ma si è correttamente



mantenuto entro i limiti della attività interpretativa, facendo applicazione del criterio indicato dalla Corte costituzionale: un criterio che, stabilito il nesso tra autonomia normativa e autodichia, definisce e delimita l'autodichia in relazione alla funzione che essa svolge, quella del pieno e libero svolgimento da parte della Camera della sua alta funzione.

12. – Invero, il provvedimento con cui il Servizio Amministrazione della Camera ha escluso il costituendo raggruppamento temporaneo di imprese dalla procedura ad evidenza pubblica non concerne questioni interne dell'organo costituzionale, ma afferisce ad una procedura per la scelta del contraente privato che trova la sua disciplina prevalentemente nella normativa nazionale ed europea.

Ha esattamente sottolineato il Pubblico Ministero che nella fase di gara e selezione del contraente, il concorrente non è inserito negli apparati serventi dell'organo costituzionale, ma aspira a diventarlo: è dunque un terzo, non ancora legato alla Camera da un rapporto di servizio, rispetto al quale non è possibile istituire alcuna implicazione organizzativa e funzionale diretta con la Camera. Non è, ancora, un terzo contraente, destinatario di norme interne che, accettate, lo riguardino; non sorgono aspetti di lesione della garanzia – sul piano della sicurezza interna o dell'accesso stesso alla sede dell'istituzione, a difesa della propria libera ed efficiente funzione – meritevoli di valutazione indipendente da parte dell'organo di autodichia.

In questa fase, fa difetto – come ha incisivamente osservato il Pubblico Ministero – il rapporto biunivoco normazione-giustiziabilità interna, perché la regolazione normativa è, soprattutto, quella recata dalla disciplina sovranazionale e da atti legislativi ordinari. La regolazione materiale, sostanziale, del rapporto trova la sua fonte principale in atti normativi non riconducibili alla potestà ex art. 64 Cost.

Lo dimostra il fatto che l'art. 39 del Regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei deputati prevede che «alle proce-



ture di selezione dei contraenti e alle altre attività amministrative della Camera in materia di contratti di lavori, servizi e forniture si applicano le norme dell'Unione europea con diretta efficacia vincolante e, per quanto non diversamente stabilito dal presente regolamento, le disposizioni di legge in vigore per i contratti dello Stato». Le norme interne contenute nel titolo V del Regolamento di amministrazione e contabilità si limitano a dettare disposizioni sulla vigilanza (che, ai sensi dell'art. 40, è esercitata dal Collegio dei Questori), sulle comunicazioni da parte del Collegio dei Questori delle informazioni concernenti le attività amministrative della Camera agli organismi nazionali ai quali la legge attribuisce il compito di raccogliere ed elaborare dati sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (art. 41), sulla programmazione dell'attività amministrativa della Camera nella materia dei contratti di lavori, servizi e forniture (art. 42), sulle modalità di pubblicazione degli avvisi e dei bandi (art. 43) e sulle commissioni giudicatrici (art. 44).

E lo dimostra il fatto che, nella specie, oggetto della controversia erano i seguenti aspetti: (a) se l'impiego di una quota di lavoratori autonomi per le attività oggetto di appalto costituisse subappalto eccedente la quota del 30% stabilita dal d.lgs. n. 50 del 2016 e se, a monte, tale limite fosse da disapplicare perché in conflitto con il diritto dell'Unione, secondo quanto risulta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia; (b) se, più in generale, fosse configurabile il subappalto anziché l'affidamento ai suddetti lavoratori di prestazioni specifiche verso l'aggiudicatario e non direttamente verso la stazione appaltante; (c) se la forma contrattuale prefigurata per il direttore tecnico – autonoma e non subordinata – fosse congruente con la legge speciale di gara.

Fa inoltre difetto il nesso di funzione, perché l'applicazione del diritto comune degli appalti (e, con esso, la sottoposizione del contenzioso alla giurisdizione amministrativa) non appare suscettibile di in-

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A4'.



taccare il pieno e libero svolgimento da parte della Camera della sua alta funzione né di interferire negativamente sull'amministrazione dei servizi interni.

Ha rilevato condivisibilmente l'Ufficio del Pubblico Ministero che, una volta che la controversia sia regolata soprattutto dal diritto comune e che l'interlocutore e contraddittore dell'organo costituzionale sia, e allo stato resti, un soggetto-terzo esterno e non incardinato tra le strutture serventi dell'organo, la regola di simmetria tra ambito sostanziale e ambito processuale delineata dalla giurisprudenza costituzionale porta a collocare la tutela giudiziale presso la giurisdizione, non dinanzi alla giustizia domestica.

13. – L'approdo interpretativo al quale è pervenuto il Consiglio di Stato nella decisione oggetto del presente ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione, non è nuovo nella giurisprudenza.

In altra occasione, un altro giudice amministrativo – il Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma –, pronunciando, con la sentenza 11 settembre 2018, n. 9268, in una controversia sorta a seguito dell'impugnazione di una delibera del Collegio dei Senatori Questori recante autorizzazione ad effettuare la procedura negoziata di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 50 del 2016 per l'affidamento in appalto del servizio di facchinaggio, ha ritenuto sussistente la propria giurisdizione, rigettando l'eccezione di difetto assoluto sollevata (non dal Senato, che si era difeso nel merito, ma) dalla società controinteressata.

In particolare, il TAR ha osservato che la previsione del regolamento del Senato che prevede la giurisdizione domestica nelle controversie riguardanti "atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale", offre "marginari interpretativi di segno opposto a quanto rilevato" con la proposta eccezione, ed è pervenuto alla conclusione che "la previsione regolamentare non p[uò] estendersi anche alle controversie in mate-

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized 'A' or similar character.



ria di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all'organo costituzionale". "La previsione del Regolamento in discussione è, peraltro, di un tenore tale da non offrire alcuno spunto per ritenere che essa abbia ad oggetto controversie che riguardino rapporti con soggetti terzi, in alcun modo assimilabili a quelle relative ai dipendenti del Senato o alle procedure di reclutamento".

Il Collegio ritiene di dover segnalare tale pronuncia, non tanto per registrare la convergenza di esiti decisorii nella giurisprudenza dei giudici amministrativi, quanto piuttosto per il fatto che il Senato resistente non ha contestato la sussistenza della giurisdizione amministrativa, riconoscendo implicitamente come dato acquisito la linea di confine stabilita dalla Corte costituzionale in materia di autodichia per i terzi.

14. - Preme inoltre osservare che la sentenza del Consiglio di Stato oggetto del presente ricorso è richiamata, in una recente decisione del Collegio di Appello istituito presso la Presidenza della Repubblica, come precedente che "ha fatto proprio l'insegnamento della Corte costituzionale nel senso di una interpretazione restrittiva dell'autodichia".

Infatti, chiamato a decidere su una controversia in materia di ri-determinazione del trattamento pensionistico al lordo dell'imposta dovuta, il Collegio di Appello, con la sentenza n. 1 del 2022, depositata il 2 febbraio 2022, ha ricordato "che anche il Consiglio di Stato, nella assai recente sentenza 31 maggio 2021, n. 4150, pronunciata in un caso avente ad oggetto una procedura negoziata indetta dalla Camera dei deputati, ha fatto proprio l'insegnamento della Corte costituzionale nel senso di un'interpretazione restrittiva dell'autodichia. In tale pronuncia, infatti, si è detto che "la materia dell'affidamento a terzi dei contratti di lavori, servizi e forniture - pur involgendo l'acquisizione, da parte dell'amministrazione della Camera, di beni e



servizi per lo svolgimento delle sue funzioni – non rientra nella sfera di autonomia normativa costituzionalmente riconosciuta', per cui 'le relative controversie sono sottratte alla giurisdizione domestica'".

15. – Deve pertanto affermarsi che l'individuazione, ad opera della Camera dei deputati, di un operatore economico privato, esterno all'Organo costituzionale e non incardinato tra le strutture serventi dello stesso, per l'affidamento di un appalto di servizi (nella specie, di monitoraggio dei contratti relativi ai servizi informatici e alla loro gestione), in esito a una procedura di gara condotta sulla scorta della normativa nazionale ed eurounitaria, non ricade nella sfera di autonomia normativa, costituzionalmente riconosciuta, della Camera dei deputati. Ne deriva che la cognizione della controversia sorta a seguito dell'esclusione dalla gara del concorrente la cui offerta sia stata ritenuta anomala in sede di verifica di congruità, spetta, non agli organi di autodichia, ma alla giurisdizione comune, secondo la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono sottoposte, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e le situazioni giuridiche soggettive.

16. – Non è fondato, pertanto, il motivo inerente alla giurisdizione prospettato dalla Camera dei deputati.

Il Consiglio di Stato, infatti, non ha deciso su una domanda improponibile, essendo da escludere che, a fronte dell'eccezione di autodichia sollevata dalla Camera, il giudice amministrativo avesse il dovere, *in limine*, di arrestarsi e l'onere di promuovere il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

Riconoscendo la propria giurisdizione e decidendo il fondo della controversia, il Consiglio di Stato non ha disapplicato i Regolamenti parlamentari, ma ne ha solo interpretato la portata, correttamente escludendo che le disposizioni da esse recate giustificassero l'attrazione, nell'ambito della cognizione dell'Organo di autodichia, dell'impugnazione del provvedimento, adottato dal Servizio Ammini-



strazione della Camera, di esclusione dell'offerta del costituendo raggruppamento dalla procedura di gara di rilievo comunitario per l'affidamento dell'appalto.

17. – Il ricorso deve essere, pertanto, rigettato.

La complessità delle questioni trattate impone l'integrale compensazione tra le parti delle spese del giudizio di cassazione.

18. – La Camera dei deputati non è tenuta al pagamento del raddoppio del contributo unificato.

P.Q.M.

La Corte rigetta il ricorso e dichiara interamente compensate tra le parti le spese del giudizio di cassazione.

Così deciso in Roma, nella camera di consiglio del 12 aprile 2022.

Il Consigliere estensore

Alberto Giusti

Il Presidente

Pasquale D'Ascola

DEPOSITATO IN CANCELLERIA
oggi, il 2 MAG. 2022

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina PACITTI

Il Funzionario Giudiziario
Dott.ssa Sabrina PACITTI

