

IL DIRITTO PRETORIO SULL'AUTODICCHIA, TRA RESISTENZE E DESISTENZE*

di Giampiero Buonomo *
(13 maggio 2014)

Lo strumento individuato dalla sentenza 5-9 maggio 2014, n. 120 - per garantire la tutela delle situazioni giuridiche lese sotto la vigenza del diritto parlamentare - prescinde totalmente dalla possibilità di un sindacato interno all'organo parlamentare (ad opera di una sua articolazione, come è il giudice domestico), e passa per il sistema previsto dalla Costituzione in caso di conflitto contro il "peculiare regime di insindacabilità degli atti o dei comportamenti interni". Soltanto norme regolamentari in "nesso funzionale" con l'attività parlamentare possono impedire l'accesso al giudice esterno, da parte di chi si ritenga danneggiato. La conseguenza non può che essere che per tali diritti (patrimoniali o personali, dei parlamentari, dei dipendenti o degli estranei) - fuori dell'eshaustività della capacità di qualificazione del diritto parlamentare - rivive la competenza generale della giurisdizione ordinaria: se ostacolata dalle Camere (o dall'altro organo costituzionale interessato ad accampare una garanzia su atti di funzione), in via di conflitto tra poteri dello Stato il giudice adito dagli interessati (e menomato dall'ingiusta rivendicazione delle Camere) è in grado di farselo riconoscere dalla Corte costituzionale.

I casi che possono verificarsi dopo la sentenza n. 120 sono moltissimi, tra i quali si possono segnalare, in via del tutto speculativa, i seguenti:

a) Un dipendente della Camera dei deputati cui sono state differite le ferie per vent'anni richiede, alla vigilia del pensionamento di vecchiaia, di utilizzare le ferie non godute. L'Amministrazione parlamentare respinge la richiesta motivando con l'esigenza di servizio preminente di apprestare un turno di disponibilità permanente per l'autovettura presidenziale, che - con le limitate risorse umane coinvolte nella turnazione - ha significato per anni fargli fruire solo quota parte dell'ammontare di ferie annuali. L'autista si rivolge al giudice del lavoro presso il Tribunale civile di Roma, chiedendogli, ex articolo 700 c.p.c., di assicurare il suo diritto costituzionale alle ferie. Dinanzi all'eccezione della difesa del Senato, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice ordinario per la riserva regolamentare di autodichia sui rapporti di lavoro dei dipendenti, il giudice del lavoro può sollevare conflitto di attribuzioni contro il Senato per menomazione, ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della nota di rigetto della richiesta di ferie.

b) Lamentando la violazione dell'articolo 4 del decreto legislativo 6 settembre 2001, n. 368, e successive modificazioni, per aver superato l'ottava volta nella proroga del medesimo contratto a tempo determinato, l'Ispettorato del lavoro infligge la sanzione amministrativa di cui all'articolo 12 all'amministrazione parlamentare interessata. Questa ricorre al giudice civile competente, ai sensi della legge n. 689 del 1981, e deduce l'inapplicabilità del rinvio al decreto n. 368 cit. - di cui all'articolo 36, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (in materia di utilizzo di contratti di lavoro flessibile nel pubblico impiego) - in ragione del fatto che la dattilografa a contratto del Senato sarebbe sottratta al regime processuale di diritto comune e ricadrebbe sotto regime dell'autodichia nei rapporti di lavoro con i dipendenti, di ruolo e non, con le Camere. Il giudice adito, su richiesta dell'Ispettorato rappresentato dalla difesa erariale,

* Scritto sottoposto a *referee*.

può sollevare conflitto di attribuzioni contro il Senato per menomazione, ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120.

c) Con ricorso civile un gruppo di dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica chiedono il riconoscimento del diritto alla corresponsione delle somme maturate a titolo di indennità perequativa e di indennità di comando. Cassazione civile sez. un. 03/02/2014 n. 2288 rinvia a nuovo ruolo la pronuncia sull'eccezione secondo cui "il potere della Presidenza della Repubblica di riservare, mediante regolamento, alla propria cognizione interna le controversie in materia di impiego del personale ha fondamento costituzionale indiretto": eccezione sollevata dalla convenuta, sulla scorta del principio affermato dalle Sezioni Unite con la ordinanza del 17-3- 2010 n. 6529). Riassunto il giudizio da parte dei ricorrenti, la Cassazione potrebbe, alla luce della prospettazione contenuta nella sentenza n. 120, sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti dell'eccezione della Presidenza della Repubblica, che - nell'affermare l'esclusività dei mezzi di ricorso delineati dai regolamenti emanati con i D.P.R. 24 luglio 1996 e D.P.R. 9 ottobre 1996 - menomerebbe il proprio potere di ricevere e giudicare ricorsi per violazione di legge ai sensi dell'articolo 111 Cost..

d) I collaboratori personali di senatore, che non si vedano accreditati sulla competente gestione previdenziale i contributi pensionistici dal senatore, si rivolgono al giudice del lavoro del Tribunale civile di Roma e chiamano in garanzia il Senato, sostenendo che per i "portaborse" esso conosce dell'esistenza del rapporto di lavoro in quanto attribuisce un passi di accesso ai palazzi, il diritto alla mensa ed un'utenza nominativa di *personal computer* (ancor più evidente, per quelli di loro che siano "gabinettisti" di presidente di commissione, caso in cui gli emolumenti sono erogati direttamente sul conto corrente indicato dal senatore). L'assunzione dei mezzi di prova dell'esistenza del rapporto di lavoro, necessaria per il c.t.u. nominato dal giudice del lavoro, riceve lo stesso esito delle richieste del Servizio Ispezione del lavoro della Direzione provinciale del lavoro di Roma (v. decisione a maggioranza del Consiglio di Presidenza del Senato del 4 febbraio 2010). I portaborse richiedono che l'assunto sia dato per provato, per illegittimità del diniego opposto in violazione del diritto tutelato dagli articoli 24 Cost. e 6 CEDU. Dinanzi all'eccezione della difesa del Senato, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice per la riserva regolamentare sull'autorizzazione all'accesso ai palazzi, il giudice civile adito può sollevare conflitto di attribuzioni contro il Senato per cattivo esercizio del potere previsto dall'articolo 69 Reg. Sen., ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della mancata autorizzazione all'accesso al palazzo.

e) I ventisei deputati dinanzi all'organo di autodichia della Camera, che ha respinto i relativi ricorsi il 7 maggio 2012, reiterano la richiesta di non applicazione retroattiva della delibera Fini-Schifani che ha irrigidito i requisiti per accedere alla rendita vitalizia di fine mandato, rivolgendosi al TAR del Lazio con la richiesta di annullamento del diniego del vitalizio e per l'emanazione di ordinanze di sospensione c.d. propulsive che *medio tempore* accordino il beneficio; dinanzi all'eccezione della difesa della Camera, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, essi possono chiedere al TAR di sollevare conflitto di attribuzioni contro il Senato per menomazione, ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della decisione di rigetto della richiesta di vitalizio.

f) Dinanzi all'esclusione dalla selezione per il concorso al Senato di un aspirante commesso, motivata dalla mancata produzione del certificato di sana e robusta costituzione (richiesto dal bando di gara ma la cui concessione da parte delle ASL è vietata dalle leggi di semplificazione amministrativa), l'escluso impugna al TAR Lazio per violazione di legge, richiedendo la riammissione al concorso e l'emanazione di

ordinanze di sospensione c.d. propulsive che *medio tempore* accordino il beneficio della partecipazione al concorso; dinanzi all'eccezione della difesa del Senato, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia (di cui alla novella del regolamento del Senato della Repubblica, sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi concernenti le procedure di reclutamento), il TAR solleva conflitto di attribuzioni contro il Senato per menomazione, ed investe la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della decisione di rigetto della richiesta di riammissione al concorso.

g) A seguito dell'apertura di un'inchiesta nei confronti (anche) di parlamentare, accusato di aver portato a rimborso spese medico-fisioterapiche mai effettuate, il giudice penale trasmette gli atti alla Procura regionale della Corte dei conti e questa apre un procedimento per danno erariale a carico del parlamentare che ha percepito indebitamente i rimborsi. La Procura chiede gli atti all'Amministrazione della Camera di appartenenza, che eccepisce la sentenza n. 129 del 1981, sulla sottrazione dell'attività amministrativa del Senato dal giudizio contabile e, quindi, anche dall'obbligo di trasmissione degli atti alla Corte dei conti. Dinanzi all'eccezione, fondata sulla carenza di giurisdizione che la Procura richiedente incontrerebbe su materia disciplinate esclusivamente dal regolamento del Fondo di previdenza dei parlamentari, la Procura può sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera interessata, per cattivo esercizio del potere conferitole dal regolamento parlamentare, ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della nota di rigetto della richiesta di ottenere gli originali delle ricevute utilizzate per i rimborsi, necessari per attivare il giudizio per danno erariale.

h) In applicazione della sentenza con cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha da tempo sostenuto che «uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva» (v., in particolare, C. giust. 12 febbraio 1998 in causa C-144/97; in rapporto a un organismo di natura schiettamente parlamentare, v. C. giust. 17 settembre 1998 in causa C-323/96), la ditta esclusa da una procedura competitiva per lavori o forniture in Senato lamenta dinanzi al TAR Lazio la mancata aderenza delle gare interne alle procedure europee di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici da parte del Senato. La ricorrente si rivolge al TAR del Lazio con la richiesta di annullamento dell'esclusione di gara e per il riconoscimento di una provvisoria sul richiesto risarcimento dei danni agli interessi legittimi; dinanzi all'eccezione della difesa del Senato, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, la ditta - in aggiunta alla richiesta di rinvio pregiudiziale alla Corte di Lussemburgo - può ottenere dal TAR di sollevare conflitto di attribuzioni contro il Senato, per menomazione, ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della decisione di esclusione dalla gara.

i) In sede di ricorso straordinario al Capo dello Stato, il Consiglio di Stato - richiesto di pronunciare parere sulla doglianza della ditta esclusa, anche con riferimento al parametro costituito dal trattato istitutivo dell'Unione Europea (v. Cons. St., Sez. I, 24 giugno 2013, parere n. 2934), come interpretato dall'Autorità di vigilanza nel settore appaltistico - potrebbe sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera, in ordine alla menomazione derivante, in tema di gare per l'affidamento di servizi, dal suo deferimento all'autodichia ai sensi dell'art. 12 del regolamento della Camera stessa; in tal modo, si può investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della decisione di esclusione dalla gara.

j) Stante il rapporto di cassa dell'Organo parlamentare con istituzioni finanziarie ospitate nella sua sede, ad un'azione esecutiva nei confronti delle Assemblee

legislative viene opposto dalla banca ospitata il principio dell'immunità della sede. Il terzo contraente, per le obbligazioni assunte dalla Camera, rifiuta l'invito a soddisfarsi in altro modo (o grazie alla misura del sequestro dei fondi messi a disposizione della Camera stessa e giacenti presso il Ministero del tesoro o anche già conferiti dall'Ufficio di Presidenza, oppure attraverso il pignoramento di beni mobili e immobili esterni ai palazzi), e rivolge al giudice dell'esecuzione la richiesta di autorizzare l'esecuzione forzata del precetto, direttamente sul conto corrente della Camera presso la filiale del banco di Napoli sita presso Montecitorio. Dinanzi all'eccezione della difesa della Camera, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice ordinario per la riserva di autodichia, il giudice dell'esecuzione può sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera per cattivo esercizio del potere previsto dall'articolo 69 Reg. Sen., ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della nota di rigetto dell'accesso al palazzo per eseguire il precetto.

k) I partiti illegittimamente penalizzati, in sede di riparto del finanziamento dei partiti, contestano la determinazione che ha assunto il Presidente della Camera dei deputati, lamentando l'ingiustizia del fatto che il partito sanzionato con una decurtazione, in tutto o in parte, del finanziamento possa fare ricorso al giudice (ai sensi dell'art. 8 comma 8 della legge [n. 13 del 21 febbraio 2014](#), di conversione, con modificazioni, del [decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149](#)), mentre al controinteressato non è data sede in cui dolersi dell'inclusione illegittima di un altro partito nel riparto. Un partito agisce in giudizio per danni ovvero arricchimento senza causa, lamentando il fatto che il riparto dell'ammontare annuo è a somma zero (in cui il locupletare illegittimamente uno significa togliere all'altro parte del dovuto) e - sull'istanza cautelare ripristinatoria presentata - chiama in garanzia anche il Presidente della Camera, che ha illegittimamente dato corso ad una convalida del rendiconto consuntivo del partito effettuata in modo lacunoso o incompleto dalla Commissione di controllo di cui all'articolo 9 della legge 6 luglio 2012, n. 96. Dinanzi all'eccezione della difesa della Camera, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice ordinario per la riserva di autodichia, il giudice civile adito può sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera per cattivo uso del potere conferitole, ed investire la Corte costituzionale - ai sensi della sentenza n. 120 - anche con la richiesta di annullamento *in parte qua* della decisione di riparto dei finanziamenti pubblici o dei rimborsi elettorali.

l) Dei dipendenti dei gruppi parlamentari sostengono dinanzi al giudice del lavoro, adito per l'illegittima compressione della loro retribuzione, di svolgere mere attività tecnico-professionali nei confronti del partito di appartenenza di quel gruppo (per la quale la sentenza Cass., sez. un., 19 febbraio 2004 n. 3335 dichiara che «non è possibile [...] un'automatica estensione dell'autodichia», il cui presupposto non può essere la «mera riferibilità o attribuibilità dell'attività al gruppo»). I Gruppi parlamentari di appartenenza si difendono sostenendo che i rapporti dedotti in giudizio ricadono nella parte in cui il c.d. «preariato parlamentare» sfugge al regime di diritto comune, perché i ricorrenti svolgerebbero attività «squisitamente parlamentari del gruppo» (costituite dalla partecipazione necessaria a tutte le attività, in genere, della Camera di appartenenza, culminanti in quella di formazione delle leggi o comunque in «atti e procedure specificamente previste dai regolamenti parlamentari»), secondo la citata giurisprudenza di legittimità. Il giudice del lavoro adito dissente, in fatto ed in diritto, con la prospettazione difensiva e - definito il gruppo parlamentare potere dello Stato, ai sensi di C. cost. 12 marzo 1998 n. 49 e C. cost. 29 settembre 2004 n. 298 («comunque ... si vogliono definire i gruppi parlamentari, non si può dubitare che essi costituiscano uno dei modi, se non il principale, di organizzazione delle forze politiche in seno al Parlamento, sicché questa Corte li ha indicati come il riflesso istituzionale del pluralismo politico») solleva conflitto di attribuzioni contro il Gruppo parlamentare per

menomazione, richiedendo alla Corte costituzionale, ai sensi della sentenza n. 120, anche l'annullamento delle decisioni con cui i Gruppi hanno inquadrato su quel presupposto i dipendenti, nonché l'annullamento *in parte qua* della decisione della Camera di appartenenza di riparto dei finanziamenti ai gruppi parlamentari.

m) Il collegio di controllo delle spese elettorali (incardinato presso la Corte dei conti), che esamina le dichiarazioni di cui all'art. 12, comma 2, della legge 10 dicembre 1993 n. 515 (ai fini del rispetto dei limiti di cui agli art. 7, comma 2, e 10 della medesima legge), ai sensi dell'articolo 15 della legge citata, infligge al partito la sanzione ivi prevista per non aver indicato le fonti anche l'autofinanziamento da gruppo parlamentare, ovvero per incongruità tra il dichiarato ed il bilancio. ai sensi della legge n. 689 del 1981 il partito impugna la sanzione dinanzi al giudice civile ed a questi la difesa erariale oppone la rivendicazione (che il citato Collegio ha già avanzato in molteplici relazioni al Parlamento: Corte dei conti-collegio controllo spese elettorali, referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 9-10 aprile 2006, p. 77; v. anche Corte dei conti-collegio controllo spese elettorali, referto ai presidenti delle Camere sui consuntivi delle spese e sui relativi finanziamenti riguardanti le formazioni politiche che hanno sostenuto la campagna per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica del 13-14 aprile 2008, p. 14) della possibilità di rivendicare il suo potere di valutare la congruità delle spese dichiarate a fini elettorali nei rendiconti e nei bilanci dei partiti destinatari dei c.d. «rimborsi elettorali», chiedendo l'integrazione del contraddittorio nei confronti del relativo gruppo parlamentare. Questi, assunta veste litisconsortile, contro-eccepisce invocando la giurisprudenza di legittimità secondo cui dalla funzione di controllo delle spese elettorali non si può risalire alle fattispecie di autofinanziamento, perché «l'uso da parte di un partito per una determinata campagna elettorale del proprio patrimonio o di fondi del proprio bilancio, di certo non può incidere sull'autonomia e sulla trasparenza delle scelte parlamentari di quel gruppo che quindi non deve necessariamente riportarle nel consuntivo dell'art. 12 l. n. 515 del 1993» (Cass. 18 febbraio 1999 n. 1352). A fronte di ciò la difesa erariale, a nome del Collegio, può richiedere al giudice civile adito - definito il gruppo parlamentare potere dello Stato, ai sensi di C. cost. 12 marzo 1998 n. 49 e C. cost. 29 settembre 2004 n. 298 - di sollevare conflitto di attribuzioni contro il Gruppo parlamentare, per menomazione, alla Corte costituzionale, ai sensi della sentenza n. 120.

n) I beneficiari del Fondo per la piccola e media impresa di cui all'articolo 1, comma 48 della legge 27 dicembre 2013 n. 147 - a vantaggio del quale è prevista, dai commi 486 e 487 del medesimo articolo, un flusso finanziario dagli organi costituzionali - chiedono l'accesso agli atti della Camera per conoscere l'ammontare e la decorrenza della relativa misura, accampando un interesse qualificato e tutelato alla conoscenza. Laddove l'amministrazione interessata opponesse un diniego, i potenziali beneficiari potrebbero rivolgersi al TAR Lazio lamentando la violazione del diritto di accesso tutelato dalla legge n. 241 del 1990. Dinanzi all'eccezione della difesa della Camera, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, il TAR potrebbe sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera per cattivo esercizio del potere, investendo la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della decisione di rigetto della richiesta di accesso agli atti.

o) In base al nuovo regolamento sulla *privacy* della Camera dei deputati, emanato nel dicembre 2013, un soggetto menzionato in un atto parlamentare avanza richiesta di deindicizzazione (ovvero la cancellazione) del suo nominativo dalla banca dati della Camera e dai motori di ricerca generalisti che riportano alle pagine *on line* degli archivi di Montecitorio. L'Ufficio di presidenza della Camera si avvale della possibilità di

decidere in senso diverso. Il soggetto ricorre al Garante per la riservatezza dei dati personali che, assumendo lesa la sua competenza per cattivo esercizio del potere attribuito alla Camera, solleva conflitto di attribuzioni contro la Camera ed investe la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120.

p) Il ricorso di Codacons ed altri (per il quale il TAR Lazio - con ordinanza cautelare n. 4139/2011 - dispose che la Presidenza del Consiglio dei Ministri riesaminasse l'impugnato D.P.C.M. decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 3 agosto 2011, recante «Utilizzo delle autovetture di servizio e di rappresentanza da parte delle pubbliche amministrazioni») potrebbe essere reiterato anche per il decreto 12 gennaio 2012 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 85 dell' 11 aprile 2012), contestando la norma secondo cui "è rimessa alla valutazione degli organi costituzionali la disciplina dell'utilizzo delle auto di servizio e di rappresentanza" e richiedendo l'applicazione diretta del decreto nella sua interezza. Dinanzi all'eccezione della difesa degli organi costituzionali convenuti in via litisconsortile, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, il TAR può sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera per menomazione ai sensi della sentenza n. 120.

q) In riferimento ad una legge che pone - in capo ai Presidenti delle Camere - le nomine nelle Autorità indipendenti di "personalità provenienti da settori economici", ma che devono comunque essere dotate di "alta e riconosciuta professionalità", il controinteressato che ritiene di avere i titoli alla nomina (o l'associazione di settore, qualificata dall'interesse al rispetto della previsione di legge) ricorre al TAR Lazio lamentando violazione di legge per carenza di titoli da parte del prescelto. Dinanzi all'eccezione della difesa delle Camere convenute in via litisconsortile, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, il TAR può sollevare conflitto di attribuzioni contro le Presidenze delle Camere per cattivo esercizio del potere, ai sensi della sentenza n. 120, ed investire la Corte costituzionale anche della richiesta di annullamento delle nomine illegittimamente assunte.

r) Gruppi di cittadini interessati alla conoscenza dei dati attinenti alla trasparenza della vita pubblica, lamentano l'incompletezza delle dichiarazioni patrimoniali dei senatori disponibili sul sito del Senato, in ragione dell'attuazione della legge n. 441 del 1982 non coordinata ai precetti del decreto legislativo n. 33 del 2013. Poiché il Presidente del Senato (2 agosto 2011) ha richiesto in sede di bilancio interno che la pubblicazione su *Internet* operasse su base volontaria, solo parte dei senatori vi si sono uniformati e ciò potrebbe essere fatto oggetto di azione a tutela dell'accesso civico secondo i dettami del decreto n. 33 citato. Ai sensi dell'articolo 50 del decreto legislativo n. 33 del 2013 ricorrono al giudice amministrativo. Dinanzi all'eccezione della difesa del Senato convenuto, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, il TAR può sollevare conflitto di attribuzioni contro il Senato per cattivo esercizio del potere, ed investire la Corte costituzionale anche della richiesta di annullamento delle nomine illegittimamente assunte.

s) Avanzata richiesta di accesso civico, ai sensi dell'articolo 30 del decreto legislativo n. 33 del 2013, in ordine alle informazioni identificative degli immobili posseduti, nonché i canoni di locazione o di affitto versati o percepiti (anche ai fini di verificare se vi siano i contratti di locazione di immobili di proprietà dei fondi comuni di investimento immobiliare già costituiti ai sensi dell'articolo 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, e successive modificazioni, ed a che cifra ammontino i relativi canoni), i richiedenti potrebbero vedersi opporre dall'amministrazione parlamentare interessata un diniego motivato da esigenze di sicurezza, costringendoli a rivolgersi al TAR Lazio. Dinanzi all'eccezione della difesa della Camera, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, il TAR potrebbe sollevare conflitto di

attribuzioni contro la Camera per menomazione, ed investire la Corte costituzionale ai sensi della sentenza n. 120 anche dell'annullamento della decisione di rigetto della richiesta di accesso civico.

t) "Lobbista" escluso dall'accesso ai palazzi lamenta la carenza di motivazione e la discriminatorietà della decisione della Camera, impugnandola con ricorso al TAR Lazio. Dinanzi all'eccezione della difesa della Camera convenuta, di carenza assoluta di giurisdizione del giudice amministrativo per la riserva di autodichia, il TAR può sollevare conflitto di attribuzioni contro la Camera per cattivo esercizio del potere, ed investire la Corte costituzionale anche della richiesta di annullamento della revoca del passi di accesso. *Idem, mutatis mutandis*, in caso di esclusione dell'accesso a giornalista iscritto alla stampa parlamentare.

P.S.: Ovviamente la costruzione del confine tra guarentigia e diritto comune, fissata secondo il discrimine del nesso funzionale, può avvenire non per via di ricorsi e resistenze, ma mediante desistenze. In alcuni (o molti) dei casi ipotetici su elencati, il confine potrebbe essere determinato da un'intelligente opera di discrimine, fatta *a priori* dalle amministrazioni parlamentari, su quando vale la pena perseverare nella difesa di un ambito nato durante la vigenza della "tesi geografica" dell'autodichia, e quando invece una sincera valutazione della sostenibilità dell'autodichia, alla luce della "tesi funzionalista", induca a recedere da una difesa vana.

La desistenza può, come in ogni caso di diritto pretorio, esprimersi in due diverse forme: o a monte, evitando di eccepire il giudizio l'autodichia (desistenza "silente"); o a valle, dinanzi ad una decisione giurisdizionale che disattenda l'eccezione non già con il sollevare il ricorso, ma semplicemente decidendo la regiudicanda (desistenza "soccumbente"). Già è avvenuto che il giudice adito disattendesse la rivendicazione menomante della Camera, semplicemente respingendo l'eccezione. In questi casi, ovviamente, non è il "fatto compiuto" che prevale, ma semplicemente si inverte l'onere del ricorso per conflitto di attribuzioni: invece del magistrato procedente, è la Camera o il Senato a dover fare il primo passo, ricorrendo a palazzo della Consulta.

Ebbene, già è avvenuto che la Camera non si sia doluta della mancata considerazione dell'autodichia, pure invocata, e non abbia attivato conflitto di attribuzioni contro il giudice: v. Cass., sez. un., ord. 23 aprile 2012 n. 6331, che respinse un'eccezione per difetto di giurisdizione, avanzata dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale di Roma. In quel caso fu disattesa un'eccezione della Camera che sosteneva che la ripartizione e l'erogazione dei rimborsi elettorali per l'elezione del Parlamento europeo non sarebbe stata assoggettabile al controllo dell'autorità giudiziaria. Si tratta di un assunto che la Cassazione ha respinto, conformemente ai precedenti (Cass. 26 luglio 2000 n. 9797), disapplicando l'art. 1, commi 2 e 3, del regolamento di attuazione della l. 10 dicembre 1993 n. 515: relativamente all'organo decidente, alla procedura e ai termini dei ricorsi, le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza regolarmente rinviavano a quel regolamento per radicare la giurisdizione in autodichia (fino al punto di applicare anche la sospensione feriale dei termini prevista dall'art. 9, comma 1, del regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti: v., a tal proposito, la deliberazione del Presidente 26 luglio 2006). Eppure, la Camera accettò la decisione della Corte di cassazione e non ritenne di ricorrere alla Corte costituzionale.

Per via di acquiescenza (nelle due forme di desistenza sopra illustrate), oltre che mediante la vittoria e la soccombenza in Corte costituzionale, si andrà così delineando un mosaico dei mille possibili punti di contatto tra ordinamento generale e micro-ordinamento parlamentare, addivenendo con molta lentezza ad un assestamento secondo le direttrici della sentenza n. 379 del 2 novembre 1996 (relatore Mezzanotte), che è la vera

"capostipite" della sentenza della Corte costituzionale n. 120 del 2014. Resta da chiedersi se residui un margine, per il Legislatore ordinario, di operare per accelerare questo assestamento, mediante previsioni che offrano certezza del diritto in ambiti così delicati.

Non solo per un doveroso ossequio nei confronti del primo disegno di legge che enunciò la "tesi funzionalista" oggi vittoriosa (Atto Senato n. 1560 della XVI legislatura, nella cui relazione si legge: "*La conseguenza della citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996 non può che essere che per i diritti (patrimoniali o personali, dei dipendenti o degli estranei) rivive la competenza generale della giurisdizione ordinaria: se ostacolata dalle Camere, in via di conflitto tra poteri dello Stato il giudice è in grado di farsela riconoscere dalla Corte costituzionale*"), la nostra risposta è recisamente per la positiva. La sentenza n. 120 (anche quella!) del 2004 dichiarò l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, riconoscendo quindi la possibilità di un'operazione, sia pure meramente ricognitiva dell'ambito di operatività delle guarentigie costituzionali, compiuta con legge ordinaria. In quel caso il Legislatore dovette rispettare, ai fini dell'insindacabilità, il collegamento necessario con le "funzioni" del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, sì da imporre un'interpretazione *secundum Constitutionem* persino delle proposizioni normative più dubbie.

Alla stessa stregua, un'*actio finium regundorum* qui non guasterebbe affatto - per le esigenze di celerità gestionale cui pubbliche amministrazioni complesse debbono comunque ispirarsi, e che sarebbero lese da un prolungato affidarsi al diritto pretorio - fermo restando che (come già affermato dalla Corte per la legge Boato) una simile legge nulla aggiungerebbe "*a quanto ormai è acquisito al patrimonio giurisprudenziale di questa Corte, che non ha mai limitato la garanzia alla sede parlamentare, giacché il criterio di delimitazione dell'ambito della prerogativa non è quello della "localizzazione" dell'atto, ma piuttosto, come già detto, quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari (cfr. sentenza n. 509 del 2002). Solo a queste condizioni*" la legge che qui si invoca sarebbe, oltre che auspicabile, anche veramente utile.

* Consigliere parlamentare – giampiero.buonomo@libero.it. Le opinioni, espresse nella nota, sono strettamente personali e non configurano la posizione dell'Amministrazione di appartenenza