





CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO  
DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,  
APPARATI

TOMO I



SERIE DELLE VERIFICHE DI PROFESSIONALITÀ  
DEI CONSIGLIERI PARLAMENTARI N. 15

ISBN 9788892003675

Seconda edizione

Copyright © Camera dei deputati

Segreteria generale - Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico

Roma, 2019

# Indice

<i>Avvertenza</i>	IX
TOMO I	
SESSIONE DICEMBRE 2012	
Professionalità generale	
<i>Roberto Cerreto</i> - Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato	3
<i>Gian Paolo Cosentino</i> - Profili applicativi del principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente	37
<i>Alberto Tabacchi</i> - La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio nell'evoluzione delle regole di finanza pubblica	97
<i>Massimiliano Lucà</i> - I maxiemendamenti: profili problematici con particolare riferimento ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo e tendenze della recente prassi parlamentare	167
<i>Donatella Isotti</i> - L'indennità parlamentare prevista dall'articolo 69 della Costituzione. Attuazione e recenti interventi	201
<i>Ugo Bellumori</i> - Lo sviluppo storico dell'autonomia amministrativa ed economica della Camera dei deputati	243

#### IV *Indice*

---

*Mauro De Marco* - L'inchiesta quale strumento della  
funzione parlamentare di controllo esterno 315

*Elisabetta Piccialli* - Immunità e sicurezza delle sedi della  
Camera dei deputati alla luce del principio costituzionale  
di autonomia del Parlamento 339

*Marta Spinelli* - I poteri delle Camere in relazione ai  
procedimenti per i reati ministeriali 377

#### TOMO II

*Marco Caputo* - Le procedure di bilancio in Francia e in  
Italia alla luce dell'evoluzione della *governance* econo-  
mica europea e delle riforme nazionali 441

*Guido Di Muccio* - La modifica dei confini delle regioni:  
l'articolo 132 della Costituzione nell'esperienza del legi-  
slatore 491

*Zaira Rinella* - La revisione della normativa europea in  
materia di appalti pubblici e concessioni e il ruolo del  
Parlamento 557

*Francesca Piazza* - La Commissione affari esteri e comuni-  
tari della Camera dei deputati nel dialogo tra i Parlamenti 583

*Andrea Frangioni* - Misurare la democrazia? Gli indica-  
tori politici internazionali e la loro utilizzabilità nei lavori  
e nella documentazione parlamentare 615

*Matteo Volpe* - Contraffazione e pirateria multimediale:  
aspetti normativi e innovazione tecnologica 655

*Maria Pia Carla Tripaldi* - Profili procedurali connessi  
all'esame parlamentare degli schemi dei decreti legislativi,  
con particolare riferimento all'attuazione della delega sul  
riordino degli enti vigilati dal Ministero della salute 683

*Giuseppe Renna* - Il controllo parlamentare sull'uso del segreto di Stato 721

*Antonio Petraccone* - Profili evolutivi dell'attività amministrativa della Camera dei deputati: le modalità di selezione del contraente 775

*Dario Cambria* - L'istituto della mozione alla Camera dei deputati: profili storico evolutivi e disciplina regolamentare alla luce della prassi più recente 795

### TOMO III

*Francesco Maria Bussemi* - I limiti del sindacato ispettivo tra competenza del Governo e autonomia delle regioni e degli enti locali: linee di tendenza della prassi recente della Camera dei deputati 849

*Domenico Rocco Siclari* - Tutela del risparmio e disciplina dei mercati finanziari con particolare riferimento alla nuova normativa sugli amministratori indipendenti 927

*Annalisa Cipollone* - Pubblicità dei lavori parlamentari e tutela della privacy 963

*Francesca Romana Cossu* - La Camera dei deputati nei procedimenti di esecuzione 993

*Maria Morea* - L'inammissibilità degli emendamenti per ragioni di costituzionalità: i rapporti con l'ordinamento costituzionale e la recente prassi della Camera 1025

### SESSIONE DICEMBRE 2012

#### Professionalità di biblioteca

*Stefano Tabacchi* - L'amministrazione della Camera dei deputati dal Regno alla Repubblica (1907-1953) 1059

## VI *Indice*

---

*Filippo Cinoglossi* - Il controllo sulla politica estera dell'Unione europea nella recente esperienza parlamentare italiana 1119

### TOMO IV

*Eugenio Pasquina* - Dalla scheda calligrafica all'OPAC Web: la Biblioteca della Camera attraverso l'evoluzione del suo catalogo 1181

*Anna Osbat* - La comunicazione istituzionale e la sfida dell'editoria elettronica: problemi e prospettive 1207

*Valeria Gigliello* - L'iniziativa economica privata nei lavori dell'Assemblea costituente 1239

*Paola Mandillo* - Nuovi strumenti per il miglioramento della qualità della legge nell'ordinamento francese. Profili ricostruttivi e questioni aperte 1277

*Lucia Panciera* - I dati bibliografici collegati nel *web* semantico: l'applicazione alla Bibliografia del Parlamento italiano e degli studi elettorali 1315

*Luana Alverone* - Il ruolo del *Bundestag* nelle decisioni sulla stabilità finanziaria in Europa alla luce della recente giurisprudenza costituzionale 1347

### SESSIONE OTTOBRE 2014

#### Professionalità di biblioteca

*Ombretta Galeazzi* - Il progetto Normattiva per l'informatizzazione della legislazione vigente 1379

*Costantino Petrosino* - Le leggi organiche. Esperienze di diritto comparato 1417



<i>Maria Teresa Stella</i> - L'iniziativa legislativa popolare: un'occasione mancata o un'opportunità ancora da cogliere?	1453
<i>Indice dei volumi precedenti</i>	1499
<i>Indice alfabetico degli autori</i>	1521



## Avvertenza

*La serie Il Parlamento della Repubblica, dedicata alle verifiche di professionalità dei consiglieri della Camera dei deputati – giunta con il presente al quindicesimo volume, suddiviso in quattro tomi – contiene gli elaborati approntati dai funzionari, come dispone il Regolamento dei servizi e del personale, in occasione della seconda verifica. Lo stesso Regolamento ne prevede la pubblicazione.*

*La serie costituisce in tal modo una sede altamente qualificata per una riflessione sui diversi aspetti dell'attività parlamentare e del funzionamento dell'Amministrazione della Camera; per questo motivo si è ritenuto opportuno riprodurre in appendice gli indici dei quattordici volumi precedenti e, in un unico indice alfabetico, quello degli autori.*



Sessione dicembre 2012

*Professionalità generale*



Roberto Cerreto

*Regolamenti parlamentari e sindacato di costituzionalità nel diritto comparato*

1 - Introduzione: i regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità e come parametro del sindacato sul procedimento legislativo; 2 - Francia; 3 - Germania; 4 - Spagna; 5 - Stati Uniti; 6 - Conclusioni.

1 - *Introduzione: i regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità e come parametro del sindacato sul procedimento legislativo*

Questo scritto prende in esame le risposte di alcuni ordinamenti stranieri alle seguenti due domande: se i regolamenti parlamentari possano formare oggetto del giudizio di costituzionalità e se essi possano rappresentare un parametro del sindacato sul procedimento legislativo. Il termine implicito della comparazione, che giustifica la stessa formulazione delle domande, è dato dall'Italia, dove, come noto, entrambe le domande hanno ricevuto un'espressa risposta negativa da parte della Corte costituzionale <sup>(1)</sup>, senza per questo smettere di suscitare l'interesse della dottrina <sup>(2)</sup>.

Sebbene tra quelli esaminati vi siano Paesi in cui simili questioni non ricevono grande attenzione da parte degli operatori giuridici (è il caso, in particolare, degli Stati Uniti), resta il fatto che esse attengono, oggettivamente, a snodi essenziali di ogni ordinamento costituzionale democratico, quali il rapporto tra il potere legislativo e gli altri poteri dello Stato e la tutela dei diritti delle minoranze (*in primis* di quelle parlamentari).

La scelta degli ordinamenti stranieri da confrontare è stata condotta secondo i criteri della differenziazione e della rappresentatività, nel tentativo di rendere tanto più significativa la comparazione. Questi criteri sono stati seguiti con riferimento sia alla forma di governo in generale sia, più in particolare, al modello di giustizia costituzionale adottato.

Per quanto riguarda la forma di governo, quelli francese, tedesco, spagnolo e statunitense possono essere considerati, insieme a quello italiano, cinque dei sette «prototipi» delle forme di governo contemporanee. <sup>(3)</sup>

Per quanto attiene, invece, ai sistemi di giustizia costituzionale, lo statunitense e il francese rappresentano due «prototipi» antitetici sia secondo un'impostazione tradizionale <sup>(4)</sup>, sia in base a criteri più innovativi. <sup>(5)</sup> Il sistema tedesco, a sua volta, viene spesso accostato a quello italiano o perché

entrambi sarebbero riconducibili a un terzo prototipo, cioè al modello austriaco di matrice kelseniana <sup>(6)</sup>, o perché rappresenterebbero una via intermedia tra quest'ultimo e il modello statunitense (in quanto l'organo chiamato a rendere giustizia costituzionale è unico e specializzato, come in Austria, ma, al pari che negli Stati Uniti, ciascun giudice può e, in certe circostanze, deve operare – però solo in via preliminare – un giudizio di conformità alla costituzione della legge da applicare al caso concreto). <sup>(7)</sup> Anche il sistema spagnolo, infine, può essere considerato un modello misto, in quanto condivide alcuni aspetti sia del modello nord-americano sia di quello austriaco-kelseniano <sup>(8)</sup>, con, in aggiunta, la rilevante peculiarità dell'*amparo* (istituto vicino, ma, come si vedrà, non del tutto sovrapponibile alla *Verfassungsbeschwerde* dell'ordinamento tedesco).

Ritenendo di avere così assicurato la diversificazione e la rappresentatività degli ordinamenti da raffrontare, si è rigorosamente limitato l'oggetto della comparazione ai problemi del controllo di costituzionalità sui regolamenti parlamentari e della loro utilizzabilità come parametro nel sindacato sul procedimento legislativo, secondo l'approccio della «microcomparazione» <sup>(9)</sup>, limitando cioè all'essenziale i riferimenti alle altre caratteristiche dei rispettivi sistemi di giustizia costituzionale.

## 2 - Francia

### 2.1 - I regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità

La Costituzione francese del 1958, derogando al principio tradizionale che riservava alle Assemblée il potere esclusivo di elaborare i propri regolamenti <sup>(10)</sup>, sottopone espressamente i regolamenti parlamentari al controllo preventivo del Conseil constitutionnel: l'art. 61, primo comma, stabilisce infatti che «les règlements des assemblées parlementaires, avant leur mise en application, doivent être soumis au Conseil constitutionnel qui se prononce sur leur conformité à la Constitution». Tale controllo, preventivo e obbligatorio, è previsto anche per le leggi organiche, prima della loro promulgazione, e per le proposte di legge da sottoporre a referendum, di cui all'art. 11 Cost.

L'*ordonnance* n. 58-1067 del 7 novembre 1958, recante legge organica sul *Conseil constitutionnel* <sup>(11)</sup>, emanata dal Governo ai sensi della disposizione transitoria di cui all'art. 92 Cost. come misura legislativa necessaria *à la mise en place des institutions* <sup>(12)</sup>, stabilisce, all'art. 17, comma 2, che non



solo i regolamenti, ma anche le loro modificazioni sono sottoposte al *Conseil constitutionnel* dal Presidente dell'Assemblea che le ha approvate. Quanto agli effetti delle decisioni del *Conseil* in materia di regolamenti parlamentari, l'art. 23, comma 2, della citata ordinanza prevede: «Nel caso in cui il *Conseil* dichiara che il regolamento che gli è stato trasmesso contiene una disposizione contraria alla Costituzione, questa disposizione non può essere applicata dall'Assemblea che l'ha votata». <sup>(13)</sup>

Quanto all'oggetto, il controllo sui regolamenti parlamentari è stato interpretato in modo sia restrittivo sia estensivo <sup>(14)</sup>: restrittivo, nel senso di includervi solo i regolamenti «maggiori» e non anche quelli «interni» o «amministrativi»; estensivo, nel senso di includervi il regolamento del *Congrés* (l'equivalente del Parlamento in seduta comune italiano), che si riunisce per approvare le leggi di revisione costituzionale. <sup>(15)</sup>

Quanto al parametro del giudizio, la *décision* n. 66-28 DC <sup>(16)</sup> dimostra che il *Conseil*, coerentemente con l'ispirazione di fondo della Costituzione della V Repubblica <sup>(17)</sup>, «ha applicato rigidamente ed estensivamente il principio della subordinazione del regolamento alla costituzione» <sup>(18)</sup>, come emerge, in particolare, da questo *considérant* (ripreso poi testualmente nella *décision* n. 69-37 DC): «la conformità a Costituzione dei regolamenti delle Assemblee parlamentari deve apprezzarsi tanto riguardo alla Costituzione medesima che alle leggi organiche previste dalla stessa, come pure alle misure legislative necessarie alla messa in opera delle istituzioni, adottate in virtù del primo comma dell'art. 92 della Costituzione». Per comprendere la portata di questa affermazione, occorre tenere presente che tali misure legislative possono avere il rango di semplici leggi ordinarie.

Infatti, le successive decisioni n. 92-314 DC e n. 92-315 DC <sup>(19)</sup> hanno stabilito che il parametro del giudizio di costituzionalità sui regolamenti è integrato anche dalle modificazioni e integrazioni apportate con legge ordinaria all'ordinanza (avente a sua volta valore di legge ordinaria) n. 58-1100 del 17 novembre 1958, relativa al funzionamento delle Assemblee parlamentari, affermando espressamente che questa estensione del parametro del giudizio si rende necessaria «*en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne*». Nelle decisioni n. 96-381 DC, n. 96-382 DC e n. 99-413 DC, il *Conseil* ha peraltro precisato che le modificazioni e integrazioni apportate con legge ordinaria si impongono alle Assemblee nell'adozione del loro regolamento «*autant qu'elles sont conformes à la Constitution*». <sup>(20)</sup>

L'estensione del parametro del giudizio sui regolamenti, del resto, non fa che sanzionare un orientamento manifestatosi nel corso degli anni, a partire dalla prima decisione di merito resa a proposito del regolamento dell'Assemblea nazionale (*décision* n. 59-2 DC), con la quale il *Conseil* aveva dichiarato l'incostituzionalità, tra l'altro, dell'art. 79 perché alcune infrazioni, per le quali si prevedeva una sanzione disciplinare, si confondevano con quelle di cui all'art. 19 dell'*ordonnance* n. 58-998, recante legge organica sulle condizioni di eleggibilità e sulle incompatibilità dei parlamentari. La stessa questione si è ripresentata, con identico esito, in riferimento all'art. 89 del regolamento del Senato (*décision* n. 59-3 DC). A partire dalla *décision* n. 61-12 DC, viene addirittura inserita nelle premesse della decisione, subito dopo la Costituzione e la legge organica sul *Conseil constitutionnel*, la citata *ordonnance* n. 58-1100, relativa al funzionamento delle assemblee parlamentari, avente forza di legge ordinaria. <sup>(21)</sup>

Si noti che l'inclusione nel parametro di costituzionalità delle *ordonnances* emanate ex art. 92 Cost. nel periodo provvisorio solleva alcuni problemi: le ordinanze con valore di legge organica, infatti, non sono state sottoposte al vaglio preventivo di costituzionalità (a differenza delle modifiche successive apportate con legge organica, sottoposta al controllo del *Conseil* prima della sua promulgazione ai sensi dell'art. 61, primo comma, Cost.); per quelle con valore di legge ordinaria, il problema è addirittura più grave, perché anche il vaglio di costituzionalità delle eventuali modifiche successive è solo eventuale. <sup>(22)</sup>

Queste difficoltà hanno indotto il *Conseil* a precisare l'indirizzo interpretativo consolidato con la citata *décision* n. 66-28 DC: nella *décision* n. 77-86 DC, esso, pur riconoscendo valore di parametro alla legge n. 77-807 del 19 luglio 1977, che aveva modificato la richiamata *ordonnance* n. 58-1100, ha puntualizzato che «lo scrutinio di conformità delle disposizioni regolamentari alla legge non poteva tradursi in una valutazione riguardante la costituzionalità delle disposizioni medesime, in quanto la legge non era stata oggetto di esame da parte del *Conseil*: ne derivava, quindi, che ben si sarebbe potuto dar luogo, qualora si fosse riscontrata una difformità tra Costituzione e legge, alla “disapplicazione” dell'atto legislativo ed al raffronto diretto tra regolamento e Costituzione. Nella specie ciò non si verificò, tanto è vero che il *Conseil*, con una formula prudentemente generica, negò che le modifiche al regolamento parlamentare contrastassero con alcuna “*disposition de valeur constitutionnelle*”». <sup>(23)</sup>

Il controllo del *Conseil* sui regolamenti parlamentari, al pari di quello sulle leggi organiche, si è fin da subito (cioè sin dalla citata *décision* n. 59-2 DC sul regolamento dell'Assemblea nazionale) configurato come *double*

*examen o contrôle à double détente*. Le disposizioni regolamentari giudicate non conformi alla Costituzione sono state cioè puntualmente modificate dall'Assemblea che le aveva approvate e nuovamente sottoposte al controllo del *Conseil*. Poiché questo doppio esame non è previsto espressamente da alcuna norma dell'ordinamento, il *Conseil* e le Assemblée parlamentari hanno dovuto ricavare un simile obbligo dall'art. 17, comma 2, Cost., in base al quale sono sottoposti al controllo del *Conseil* i regolamenti e le loro modificazioni. Il termine «modificazioni» è stato, dunque, inteso in senso ampio, come comprendente non soltanto le modifiche delle disposizioni regolamentari vigenti, ma anche le correzioni apportate, a seguito di una decisione del *Conseil*, alle proposte di modificazione dei regolamenti. Tale doppio esame, originariamente, non aveva luogo per le leggi ordinarie: ciò dimostra che questa modalità di controllo è, se non imposta dalla natura obbligatoria della verifica, almeno strettamente legata ad essa. Peraltro, questo sistema di controllo è stato successivamente esteso alle stesse leggi ordinarie, come dimostrano varie pronunce a partire dal 1982. <sup>(24)</sup>

Inoltre, la decisione che dichiara il regolamento conforme alla Costituzione può contenere delle riserve d'interpretazione che indicano come debba essere applicata la disposizione per essere conforme alla Costituzione. <sup>(25)</sup> Le Assemblée, dal canto loro, hanno accettato di conformarsi all'interpretazione ufficiale di alcuni articoli del regolamento fornita dal *Conseil* con la dichiarazione di *conformité sous réserve*. <sup>(26)</sup>

## 2.2 - I regolamenti parlamentari come parametro del sindacato sul procedimento legislativo

Il modo rigoroso ed estensivo con cui il Conseil ha interpretato la subordinazione dei regolamenti parlamentari alla Costituzione, alle leggi organiche e, sia pure con le citate cautele, perfino alle leggi ordinarie è perfettamente coerente con il suo «indirizzo risolutamente contrario – almeno in apparenza – all'attrazione dei regolamenti nel novero delle norme di raffronto», sempre ribadito dallo stesso Conseil, sebbene una parte della dottrina francese abbia propugnato l'inserimento dei regolamenti parlamentari nel bloc de constitutionnalité in via diretta o, al pari di quanto avviene per le leggi organiche, in via indiretta <sup>(27)</sup>.

Il cosiddetto «blocco di costituzionalità» è frutto di un'elaborazione giurisprudenziale iniziata con la *décision* n. 71-44 DC, in tema di libertà di

associazione, che ha dichiarato incostituzionale una legge per violazione di uno dei «*principes fondamentaux reconnus par les lois de la République*», vale a dire di «un principio rinvenuto in una fonte legislativa della III Repubblica, costituzionalizzata grazie al combinarsi di due rinvii, il primo operato dal preambolo della Costituzione del 1958 a quello della Costituzione del 1946 ed il secondo genericamente operato da quest'ultimo a siffatti “principi fondamentali”»<sup>(28)</sup>. A partire da questa decisione, il *Conseil* dunque «controlla la legittimità delle leggi con ricorso ai parametri offerti dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino (1789) e dal Preambolo della Costituzione del 1946 (dove si fa tra l'altro menzione dei “principi fondamentali riconosciuti dalle leggi della Repubblica”), entrambi richiamati dal Preambolo della Costituzione del 1958»<sup>(29)</sup>. In seguito alla revisione del 1° marzo 2005, il blocco include anche la Carta dell'ambiente, allegata alla Costituzione.

Se i regolamenti parlamentari ne sono esclusi, le leggi organiche recanti norme regolative del procedimento legislativo, invece, non devono considerarsi semplicemente come inserite nel *bloc de constitutionnalité*, né alla stregua di mere norme interposte, bensì come norme «annesse» al parametro<sup>(30)</sup>, perché la legge organica è concepita come «prolungamento» della Costituzione «in virtù del procedimento aggravato previsto per la sua approvazione e soprattutto in considerazione dei numerosi (ma mirati) rinvii di cui è stata fatta oggetto»<sup>(31)</sup>.

L'indirizzo contrario del *Conseil* all'inserimento dei regolamenti parlamentari nel blocco di costituzionalità e, in generale, nel novero delle norme di raffronto è emerso già nella *décision* n. 78-97 DC, la quale ha risolto la questione concernente un articolo di legge introdotto mediante un emendamento aggiuntivo che, ad avviso dei deputati ricorrenti, «*n'entra pas dans le cadre du projet de loi*». Il *Conseil* ha rigettato questo motivo, facendo valere la circostanza che i deputati non avevano tempestivamente richiesto che l'Assemblea si pronunciasse sulla «*recevabilité*» dell'emendamento, con il che la cognizione del giudice costituzionale doveva ritenersi preclusa dall'avvenuta sanatoria del vizio. Sebbene fosse questa la ragione principale della mancata dichiarazione di incostituzionalità, si aggiungeva, *ad abundantiam*, che l'asserita violazione di disposizioni regolamentari non si traduceva in un vizio di incostituzionalità: «*[le] règlement de l'Assemblée nationale [...], d'ailleurs, n'a pas, en lui même, valeur constitutionnelle*». Tale orientamento è confermato nelle decisioni n. 79-104 DC, n. 80-117 DC e n. 82-155 DC.

La precisazione «*en lui même*», abbandonata nelle pronunce da ultimo citate, è ricomparsa nella *décision* n. 84-181 DC, in cui si afferma che «*les règlements des assemblées parlementaires n'ayant pas en eux mêmes valeur constitutionnelle, la seule méconnaissance des dispositions réglementaires invoquées ne saurait avoir pour effet de rendre la procédure législative contraire à la Constitution*», ed è ripresa in tutte le decisioni successive (n. 89-261 DC, n. 90-274 DC, n. 93-329 DC, n. 93-334 DC e n. 99-419 DC) <sup>(32)</sup>.

Ciò ha indotto parte della dottrina a sostenere che «le più recenti enunciazioni del *Conseil* sembrano lasciar intuire che, sebbene privo *ex se* di valore costituzionale, il regolamento parlamentare possa esserne dotato di riflesso, e [che] ciò può avvenire concretamente quando sia possibile stabilire un nesso intrinseco di strumentalità tra norma regolamentare e norma costituzionale» <sup>(33)</sup>. Tuttavia, gli elementi forniti dalla richiamata giurisprudenza costituzionale a sostegno di simili affermazioni appaiono alquanto deboli e inducono a ritenere, piuttosto, che l'ordinamento francese escluda, allo stato, la sanzionabilità dell'inosservanza dei regolamenti parlamentari nell'ambito del procedimento legislativo.

### 3 - Germania

#### 3.1 - I regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità

Come risultava evidente già nel 1979, per la quasi totalità della dottrina tedesca le norme dei regolamenti parlamentari sono gerarchicamente subordinate non soltanto alla Costituzione, ma anche alla legge <sup>(34)</sup>.

Questa tesi è stata accolta dalla giurisprudenza costituzionale, come conferma il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale federale nella sentenza n. 27 del 6 marzo 1952 (Bd. 1, 144) <sup>(35)</sup>, laddove, «sposandosi senza alcuna motivazione la tesi secondo la quale il regolamento del *Bundestag* è uno statuto autonomo [*autonome Satzung*], si conclude che “da tale natura giuridica del regolamento consegue che esso si colloca in un grado inferiore alla Costituzione e alle leggi”» <sup>(36)</sup>.

Questa collocazione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti risulta rilevante per il problema della loro sottoposizione al sindacato di costituzionalità, in quanto, innanzitutto, vale a escluderla nell'ambito del controllo «concreto» (o «incidentale») sulle norme (*konkrete Normenkontrolle*), previsto dall'art. 100, primo comma, della Legge fondamentale: tale

disposizione costituzionale, infatti, stabilisce che, almeno per quanto attiene al livello federale, il controllo concreto di costituzionalità si svolge sulle «leggi». L'unanime dottrina e la giurisprudenza della Corte costituzionale hanno stabilito che, in questo caso, il termine «legge» (*Gesetz*) deve intendersi strettamente riferito alla legge in senso formale<sup>(37)</sup>.

Assolutamente prevalente in dottrina è l'opinione secondo cui, invece, i regolamenti parlamentari sono sindacabili nell'ambito del controllo «astratto» sulle norme (*abstrakte Normenkontrolle*), previsto dall'art. 93, primo comma, n. 2, della Legge fondamentale, che può essere richiesto dal Governo federale, da quello di un *Land* o da un terzo dei membri del *Bundestag*: questo tipo di controllo, infatti, si applica non solo alle leggi in senso formale, ma anche alle *Rechtsverordnungen* (norme di rango inferiore alla legge emanate da organi dell'esecutivo) e alle *Satzungen* (statuti di autonomia)<sup>(38)</sup>.

La possibilità di sottoporre i regolamenti parlamentari al controllo astratto sulle norme è rilevante anche alla luce del fatto che il § 31, secondo comma, della legge sulla Corte costituzionale<sup>(39)</sup> attribuisce forza di legge alle decisioni adottate, tra l'altro, in sede di controllo (astratto o concreto) sulle norme, ma non a quelle che concludono gli altri tipi di giudizio, di seguito illustrati, nell'ambito dei quali possono essere sindacati i regolamenti.

Nel caso delle controversie tra organi (*Organstreitverfahren*) di cui all'art. 93, primo comma, n. 1, della Legge fondamentale, il sindacato sui regolamenti parlamentari deve essere senz'altro ammesso, dal momento che la norma costituzionale non prevede alcuna limitazione del controllo della Corte a determinate categorie di atti. Anche il § 64, primo comma, della legge sulla Corte costituzionale parla di violazioni di diritti o doveri garantiti dalla Legge fondamentale da parte di «un provvedimento o un'omissione» (*Maßnahme oder Unterlassung*), senza alcun riferimento alla qualificazione giuridica del provvedimento né, ovviamente, del comportamento omissivo. Perciò, si può affermare che «violazioni di diritti o doveri attribuiti dalla Legge fondamentale ad un organo supremo federale o ad una componente di esso sono sindacabili anche quando esse siano compiute all'interno di una Camera, o nel caso singolo mediante una deliberazione (*Beschluss*) o un'omissione dell'Assemblea, ovvero per mezzo di una o più norme del regolamento parlamentare»<sup>(40)</sup>. In diverse occasioni, la Corte costituzionale ha, in effetti, censurato norme regolamentari in contrasto con la Legge fondamentale nell'ambito di giudizi sulle controversie tra organi<sup>(41)</sup>.

L'orientamento è stato più di recente confermato dalla sentenza n. 16 del 13 giugno 1989 (Bd. 80, 188), nella quale viene esplicitamente affermato che le disposizioni del regolamento del *Bundestag* possono essere considerate «provvedimento» (*Maßnahme*) ai sensi del § 64 del *BVerfGG* e viene, inoltre, stabilito che una norma del regolamento può essere impugnata non solo quando è direttamente lesiva del diritto o del dovere garantito dalla Legge fondamentale, ma anche quando costituisce il fondamento giuridico sulla base del quale sono adottate altre risoluzioni lesive del diritto o del dovere, a condizione però che la violazione sia stata determinata dalla semplice applicazione del regolamento e la risoluzione non contenga un autonomo motivo di doglianza <sup>(42)</sup>.

Nell'ambito dell'*Organstreit*, è abbastanza frequente il caso di un gruppo parlamentare (o di un numero di deputati insufficiente a formare un gruppo parlamentare) che presenti un ricorso contro la Camera di appartenenza; ancora più frequente è il caso di ricorsi presentati da singoli deputati: in particolare, il singolo deputato è legittimato a difendere la propria funzione di rappresentanza individuale, eventualmente contrastando le prevaricazioni del gruppo di appartenenza <sup>(43)</sup>. In tutti questi casi, si tratta di controversie relative allo statuto e alle competenze di un organo supremo (o di una parte di esso), per difenderli dall'intervento di un altro organo supremo (o di un'altra parte di esso) o dello stesso organo di appartenenza del ricorrente <sup>(44)</sup>.

In base al § 64, primo comma, della legge sul Tribunale costituzionale, l'*Organstreit* è ammissibile solo se il proponente dimostra che egli stesso o l'organo cui appartiene è stato colpito o direttamente minacciato nei diritti e doveri attribuitigli dalla Legge fondamentale da un'azione o da un'omissione del convenuto. Perciò, «le attività informali come la risposta governativa ad un'interpellanza parlamentare o le censure del Presidente di una delle due Camere parlamentari appaiono atti inidonei a sollevare conflitto interorganico, in quanto sono irrilevanti rispetto all'esercizio dei diritti parlamentari» <sup>(45)</sup>.

La possibilità di un sindacato sulle norme regolamentari deve, infine, essere ammessa anche nel caso del ricorso costituzionale (*Verfassungsbeschwerde*) di cui all'art. 93, primo comma, n. 4a, della Legge fondamentale. Il ricorso costituzionale, infatti, può essere presentato da chiunque lamenti la lesione, ad opera dei pubblici poteri, di un diritto fondamentale e può essere rivolto contro un atto o un'omissione

(*Handlung oder Unterlassung*) di qualsiasi autorità, legislativa, amministrativa o giudiziaria, dopo l'esperimento infruttuoso dei rimedi giurisdizionali <sup>(46)</sup>.

Ipotesi concrete di collisione tra le norme regolamentari e i diritti indicati nella citata disposizione costituzionale consistono nella lesione di tali diritti da parte di norme o di provvedimenti del Presidente fondati sullo *Hausrecht* o sul *Polizeigewalt* di cui all'art. 40, secondo comma, o da parte di atti delle commissioni d'inchiesta previste dall'art. 44 della Legge fondamentale. La norma regolamentare può, in questi casi, essere impugnata in via diretta o in via indiretta, cioè come presupposto del provvedimento ritenuto lesivo <sup>(47)</sup>.

Nelle ipotesi sopra richiamate, il ricorrente può essere un cittadino estraneo alle Camere. I deputati, invece, possono ricorrere, in relazione ai diritti loro spettanti in tale qualità (*Abgeordnetenrechte*), al conflitto fra organi, come testé mostrato; tuttavia, non si può escludere la legittimazione dei deputati al ricorso costituzionale quando intendano far valere diritti fondamentali (ad esempio, il deputato o il candidato che lamenti una lesione del suo diritto all'elettorato passivo) <sup>(48)</sup>; considerazioni analoghe valgono per i gruppi parlamentari e per i partiti politici <sup>(49)</sup>.

### 3.2 - I regolamenti parlamentari come parametro del sindacato sul procedimento legislativo

La possibilità che le norme dei regolamenti parlamentari costituiscano un parametro del giudizio della Corte costituzionale federale è esclusa in modo pressoché unanime dalla dottrina tedesca <sup>(50)</sup>.

Questa conclusione è pacifica per il controllo, sia astratto sia concreto, sulle norme <sup>(51)</sup>. Per quanto riguarda il ricorso costituzionale (*Verfassungsschwerde*), la irrilevanza di eventuali violazioni del regolamento parlamentare, quando esse non siano accompagnate da violazioni di norme della Legge fondamentale, è stata affermata espressamente dalla Corte costituzionale <sup>(52)</sup>.

Qualche dubbio potrebbe sorgere, invece, in merito alle controversie tra organi costituzionali (*Organstreit*). L'art. 93, primo comma, n. 1, della Legge fondamentale prevede, infatti, che la controversia può vertere sulla sfera di poteri e obblighi – oltre che di un organo supremo federale – di «altre parti cui siano attribuiti diritti dalla Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale». Il § 63 della legge sulla Corte costituzionale chiarisce che per «altre parti» si devono intendere le parti di un



organo supremo che siano «dotate di propri diritti dalla Legge fondamentale o dal regolamento del *Bundestag* o del *Bundesrat*». Si potrebbe pensare, dunque, che tali soggetti possano ricorrere anche contro la violazione dei diritti loro conferiti da detti regolamenti. In realtà, la norma costituzionale va letta esclusivamente in termini di legittimazione attiva al ricorso, senza conseguenze sulla natura dell'interesse protetto. In altri termini, i soggetti individuati sulla base dei regolamenti parlamentari possono ricorrere a tutela dei soli diritti riconosciuti dalla Legge fondamentale e non anche di quelli riconosciuti dai regolamenti medesimi. Ciò è chiaramente dimostrato dal § 64 della legge sulla Corte costituzionale, il quale stabilisce, al primo comma, che il ricorso è ammissibile solo quando il ricorrente fa valere che esso o l'organo cui appartiene è menomato o direttamente minacciato nei diritti e nei doveri conferitigli dalla Legge fondamentale. Il comma secondo precisa, altresì, che nel ricorso deve essere indicata la disposizione della Legge fondamentale che si assume violata.

Tuttavia, secondo parte della dottrina, la tesi esposta più sopra, per cui è sempre da escludere la funzione di parametro dei regolamenti parlamentari nel giudizio di costituzionalità formale sulle leggi, andrebbe riconsiderata alla luce della giurisprudenza più recente. Infatti, sebbene diverse sentenze abbiano confermato che la violazione di norme regolamentari non implica una violazione del diritto costituzionale <sup>(53)</sup>, nella misura in cui tali norme siano una «concretizzazione necessaria» del diritto costituzionale scritto o dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tedesco (quali il buon funzionamento del Parlamento, l'efficacia dell'attività legislativa, l'esercizio adeguato delle funzioni da parte dei deputati, il principio della democrazia rappresentativa, *etc.*), la Corte le qualificherebbe come «espressione diretta» dell'ordinamento costituzionale medesimo, giudicando la loro violazione alla stregua di una violazione della Legge fondamentale <sup>(54)</sup>.

La sentenza n. 3 dell'8 dicembre 2009 (Bd. 125, 104), che viene indicata come l'esempio più significativo di questo indirizzo giurisprudenziale parzialmente innovativo, sembra, in effetti, contenere una cauta apertura sul tema della funzione di parametro dei regolamenti parlamentari. L'attore della *Verfassungsbeschwerde* aveva denunciato, tra l'altro, la violazione del § 78, comma 5, del regolamento del *Bundestag*, in base al quale la proposta della commissione mista di conciliazione deve essere trasmessa al *Bundestag* almeno due giorni prima della deliberazione finale. Il *Bundesverfassungsgericht*, invece di dichiarare in sé irrilevante tale possibile violazione, limitando quindi la propria verifica al rispetto delle disposizioni costituzio-

nali sul procedimento legislativo, lascia impregiudicata la questione: «Alla luce degli altri vizi procedurali già accertati può restare impregiudicato quale contenuto costituzionale abbia la norma dei regolamenti parlamentari che è stata violata e a quali condizioni la sua violazione possa comportare conseguenze giuridiche [...]». La violazione della Costituzione che è qui da accertare, cioè la mancanza di un adeguato esame da parte del *Bundestag* e perciò di un presupposto necessario della proposta della commissione mista di conciliazione, precede la violazione dei regolamenti parlamentari fatta valere in giudizio». La Corte, in altri termini, non ritiene di doversi pronunciare sulla presunta violazione dei regolamenti, perché il procedimento è viziato «a monte» da una violazione delle norme costituzionali; inoltre, essa dichiara espressamente di lasciare impregiudicato «quale contenuto costituzionale abbia la norma dei regolamenti parlamentari che è stata violata», senza perciò escludere che la violazione degli stessi regolamenti possa avere «conseguenze giuridiche» (evidentemente, sulla costituzionalità della legge nel cui *iter* si è verificata la violazione).

#### 4 - *Spagna*

##### 4.1 - *I regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità*

La Costituzione spagnola del 1978 non cita esplicitamente i regolamenti parlamentari tra le norme oggetto del sindacato di costituzionalità. L'art. 161, comma 1, lettera *a*), Cost., infatti, prevede che il «ricorso di incostituzionalità» <sup>(55)</sup> può essere presentato contro le leggi e le disposizioni normative «*con fuerza de ley*». Analogamente, l'art. 163 prevede che gli organi giudiziari sollevano la «questione di incostituzionalità» quando, nell'ambito di un processo, si trovino a dover applicare una «*norma con rango de ley*» che possa essere contraria alla Costituzione.

Tuttavia, la legge organica sul Tribunale costituzionale <sup>(56)</sup> – che, in base all'articolo 165 Cost., disciplina il funzionamento del Tribunale, lo *status* dei suoi membri, il procedimento e le condizioni dell'azione innanzi ad esso – prevede, all'art. 27, comma 2, lettere *d*) ed *f*) rispettivamente, che sono suscettibili di dichiarazione di incostituzionalità i regolamenti delle Camere e delle *Cortes Generales* <sup>(57)</sup> e i regolamenti delle Assemblee legislative delle Comunità autonome.

La giurisprudenza costituzionale, sostenuta in ciò da una dottrina largamente maggioritaria <sup>(58)</sup>, ha confermato l'inclusione a pieno titolo dei regolamenti parlamentari tra gli atti aventi forza di legge e sottoposti perciò al sindacato di costituzionalità. La sentenza del Tribunale costituzionale n. 118 del 1988, infatti, ha stabilito: «*La asimilación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley permite su impugnación directa y completa y un control pleno de su constitucionalidad*». Lo stesso Tribunale, con la sentenza n. 179 del 1989, ha stabilito che i regolamenti parlamentari delle Comunità autonome devono essere inclusi tra le norme con forza di legge che possono essere oggetto del ricorso di incostituzionalità previsto dall'art. 161 della Costituzione.

Più complessa appare la questione della assoggettabilità dei regolamenti parlamentari al controllo del Tribunale costituzionale attraverso il ricorso di *amparo*. In base all'art. 53, comma 2, Cost., qualsiasi cittadino potrà ottenere la tutela delle libertà e dei diritti riconosciuti nell'articolo 14 e nella sezione prima del capitolo secondo (si tratta, nel complesso, degli artt. 14-29 Cost.) di fronte ai tribunali ordinari attraverso un procedimento basato sui principi di preferenza e sommarietà e, se del caso, attraverso il ricorso di *amparo* di fronte al Tribunale costituzionale (*amparo constitucional*) <sup>(59)</sup>.

In base all'art. 41, comma 2, della legge organica sul Tribunale costituzionale, sono impugnabili attraverso l'*amparo* le disposizioni, gli atti giuridici, le omissioni e i semplici comportamenti dei poteri pubblici statali o autonomici o di altri enti pubblici di carattere territoriale, corporativo o istituzionale, come anche dei loro funzionari o dipendenti. Diversamente dalla *Verfassungsbeschwerde* nell'ordinamento tedesco, l'*amparo* non può essere diretto contro le leggi e gli atti con forza di legge. Ciò è confermato, con specifico riferimento al diritto parlamentare, dal successivo art. 42 della medesima legge organica: «*Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses*».

Sebbene attraverso il ricorso di *amparo* il Tribunale costituzionale possa controllare in modo diretto il funzionamento del Parlamento e delle Assemblee legislative delle Comunità autonome <sup>(60)</sup>, i regolamenti parlamentari non possono, dunque, costituire l'oggetto dell'*amparo* proprio in quanto sono considerati atti con forza di legge. Tuttavia, alla sindacabilità dei regolamenti nell'ambito del giudizio di *amparo*, esclusa in via diretta, si può giungere in

via incidentale, attraverso la cosiddetta «auto-questione di incostituzionalità» sollevata dal Tribunale costituzionale innanzi a se stesso (per l'esattezza, da una delle due *Salas* in cui il Tribunale si articola davanti al *Pleno*), ai sensi dell'art. 55, comma 2, della più volte citata legge organica. L'auto-questione potrebbe, in tal caso, avere ad oggetto la norma regolamentare dalla cui attuazione deriva la lesione dei diritti e delle libertà fondamentali tutelabili mediante l'*amparo* <sup>(61)</sup>.

La possibilità di un'auto-questione di costituzionalità su norme dei regolamenti parlamentari (che, tra l'altro, conferma l'equiparazione dei regolamenti agli atti con forza di legge, dal momento che l'art. 55, comma 2, della legge organica sul Tribunale costituzionale fa riferimento alla sola «legge» come possibile oggetto dell'auto-questione) è stata affermata dal Tribunale costituzionale con la sentenza n. 101 del 1983 e confermata con la sentenza n. 74 del 1991 <sup>(62)</sup>. La vicenda che ha condotto alla sentenza del 1983 merita di essere ricapitolata, perché illustra molto chiaramente il meccanismo attraverso il quale si può giungere a una pronuncia di incostituzionalità sui regolamenti parlamentari mediante l'*amparo*. La sentenza trae origine del ricorso di *amparo* presentato da due deputati del partito Herri Batasuna contro la sospensione dei loro diritti e prerogative parlamentari, decisa dal *Congreso de los Diputados* in seguito al rifiuto di giurare fedeltà alla Costituzione. Il *Congreso* sostenne l'inammissibilità dell'*amparo*, con l'argomentazione che i ricorrenti, in realtà, non stavano impugnando atti senza valore di legge, bensì l'articolo 20, comma 2, del regolamento di quella Camera (che prevede, appunto, che i deputati giurino di rispettare Costituzione). L'*amparo* fu, invece, dichiarato ammissibile: il Tribunale costituzionale, infatti, ha stabilito che la *Sala* è competente ad accogliere o rigettare il ricorso di *amparo* contro atti del Parlamento, anche quando l'accoglimento comporti, unitamente alla nullità dell'atto impugnato, la disapplicazione del regolamento nel caso concreto e l'elevazione della questione davanti al *Pleno*, il quale potrebbe dichiarare l'incostituzionalità della norma regolamentare con gli effetti generali previsti per le sentenze pronunciate nei procedimenti di dichiarazione di incostituzionalità.

Si è posta, inoltre, la questione della sindacabilità delle cosiddette norme «*suppletorias*» o «*integrative*» dei regolamenti parlamentari, prodotte dall'attività interpretativa dei regolamenti, da questi stessi riconosciuta e autorizzata, svolta dal Presidente di Assemblea oppure da un comitato di presidenza <sup>(63)</sup>. In un primo momento, il Tribunale costituzionale ha ritenuto che questi atti, essendo integrativi del regolamento, dovessero essere allo stesso

assimilabili e, dunque, qualificati come atti aventi forza di legge <sup>(64)</sup>; successivamente, però, lo stesso Tribunale ha dichiarato che, agli effetti del controllo di costituzionalità delle leggi, solo i regolamenti parlamentari possono essere qualificati come atti aventi forza di legge, mentre le norme «*supletorias*» sono ricorribili attraverso lo strumento dell'*amparo* quando violino norme regolamentari e ledano diritti fondamentali dei parlamentari <sup>(65)</sup>.

Un caso affatto particolare di controllo sui regolamenti parlamentari da parte del Tribunale costituzionale è rappresentato, infine, dal conflitto in difesa dell'autonomia locale: mediante questo istituto – previsto dalla legge organica n. 7 del 1999, che ha introdotto gli articoli da 75-*bis* a 75-*quinquies* della legge organica sul Tribunale costituzionale – i municipi e le province possono contestare la violazione della loro autonomia costituzionalmente garantita da parte di norme statali o autonome con forza di legge, ivi compresi i regolamenti parlamentari <sup>(66)</sup>.

#### 4.2 - *I regolamenti parlamentari come parametro del sindacato sul procedimento legislativo*

La citata sentenza n. 101 del 1983 contiene un'affermazione importante anche sui regolamenti come possibile parametro del controllo di costituzionalità formale delle leggi: secondo questa sentenza, infatti, i regolamenti parlamentari risultano «*directamente incardinados a la Constitución*».

La dottrina spagnola, per la verità, non è unanime nel ritenere che la violazione di una norma regolamentare, non meramente ripetitiva di una norma costituzionale, sia di per sé idonea a determinare l'incostituzionalità della legge per vizi *in procedendo* <sup>(67)</sup>.

Con la sentenza n. 99 del 1987, tuttavia, il Tribunale costituzionale ha riconosciuto ai regolamenti parlamentari il valore di parametro in ragione della loro natura di norma interposta, sebbene per lo stesso Tribunale il carattere strumentale delle regole del procedimento legislativo rispetto al valore costituzionale del pluralismo politico implichi che un vizio invalidante si produca solo quando l'infrazione del regolamento altera in modo sostanziale il processo di formazione della volontà in seno alle Camere: «*Aunque el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no menciona los Reglamentos Parlamentarios entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley,*

*no es dudoso que, tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.), la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras»<sup>(68)</sup>.*

Va però osservato che lo stesso Tribunale ha di fatto mantenuto, in generale, un orientamento piuttosto restrittivo, giungendo in alcuni casi a non sanzionare neanche la violazione delle stesse norme costituzionali sul procedimento di formazione delle leggi, quando tale violazione, a suo giudizio, non aveva alterato in modo sostanziale il processo di formazione della volontà all'interno dell'organo parlamentare<sup>(69)</sup>.

## 5 - Stati Uniti

### 5.1 - I regolamenti parlamentari come oggetto del giudizio di costituzionalità

Nella dottrina costituzionale nord-americana, nonostante l'attenzione significativa riservata alla *judicial review of legislation*, il problema dello statuto giuridico dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti e, in particolare, della loro utilizzabilità come oggetto o come parametro del giudizio di costituzionalità è sostanzialmente trascurato<sup>(70)</sup>.

Tuttavia, il primo dei due aspetti, ovvero la configurabilità dei regolamenti come oggetto del sindacato di costituzionalità, può essere affrontato alla luce della considerazione, di portata generale, secondo cui negli Stati Uniti «qualsiasi norma, indipendentemente dalla sua collocazione nella gerarchia delle fonti, può essere sindacata sotto il profilo della sua conformità a Costituzione. [...] *Force of law* significa [...], per la giurisprudenza e per la prassi, la capacità di una norma di porsi come elemento costitutivo dell'ordinamento, senza alcun riguardo per il livello gerarchico o per la sfera di competenza, nel quale la norma stessa si inserisce»<sup>(71)</sup>. Di conseguenza, tutti i tribunali possono pronunciarsi sulla costituzionalità di qualsiasi atto normativo: una legge federale o statale, un regolamento, una legge locale, un'ordinanza municipale o di contea, *etc.* (anche se è raro che un tribunale

statale si pronunci sulla costituzionalità di una legge di un altro Stato o di una legge federale) (72).

In questo quadro di carattere generale, la pronuncia giurisdizionale più importante sulla assoggettabilità dei regolamenti parlamentari al giudizio di costituzionalità resta ancora oggi la sentenza della Corte suprema federale sul caso *United States v. Ballin* (73). Una legge approvata dal Congresso era stata impugnata sulla base dell'assunto che gli astenuti non fossero computabili ai fini della determinazione del numero legale, cioè per il raggiungimento del *quorum* previsto dall'art. I, § 5, primo comma, Cost. («*quorum to do business*»). La legge impugnata era stata approvata il 9 maggio 1890; pochi mesi prima, il 14 febbraio 1890, la Camera aveva approvato una specifica norma regolamentare che ammetteva la possibilità di computare gli astenuti ai fini della determinazione del numero legale (art. XV, 3). Nel merito, la Corte ha riconosciuto la legittimità costituzionale della norma regolamentare, in quanto la Costituzione si limita a esigere l'esistenza di un *quorum*, mentre la disposizione regolamentare citata si limitava a prevedere «un metodo per accertare la presenza di una maggioranza e per stabilire il fatto che la Camera è in condizione di procedere ai propri lavori» (74).

Più che il merito, però, interessano qui due aspetti ulteriori della sentenza. Il primo è il ragionamento che svolge la Corte per giungere a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una norma regolamentare, che viene così sinteticamente espresso: «*The action taken was in direct compliance with this rule [art. XV, 3, del regolamento]. The question, therefore, is as to the validity of this rule*». Ciò significa che quando «la violazione della Costituzione deriva da un comportamento dell'organo legislativo in diretta applicazione di una norma del proprio regolamento, si realizza una perfetta coincidenza, sotto il profilo della incostituzionalità, tra comportamento e norma. In questo caso la Corte ha ritenuto, una volta accertata in fatto la conformità del comportamento alla norma, di poter verificare direttamente la costituzionalità della norma» (75).

Vi è poi un altro passaggio della sentenza che risulta di particolare interesse, perché sembra configurare un criterio ulteriore, rispetto alle norme costituzionali, alla stregua del quale valutare la costituzionalità di una disposizione regolamentare. Scrive infatti la Corte nella citata sentenza: «*The constitution empowers each house to determine its rules of proceedings. It may not by its rules ignore constitutional restraints or violate fundamental rights, and there should be a reasonable relation between the mode or method of proceeding established by the rule and the result which is sought to be attained*».

L'esigenza di una «ragionevole relazione» tra il modo di procedere stabilito dalla disposizione regolamentare e il risultato che si intende raggiungere postula un criterio di giudizio improntato a canoni potenzialmente molto ampi (quali la ragionevolezza, la proporzionalità, *etc.*), tali cioè da consentire, almeno in teoria, un controllo di costituzionalità assai penetrante.

Il sindacato giudiziario sui regolamenti parlamentari si fa ancora più incisivo, al di fuori del procedimento legislativo, quando le norme regolamentari trovano applicazione nei confronti di soggetti esterni al Congresso: sulla scorta della sentenza *United States v. Smith* <sup>(76)</sup> e di numerose sentenze relative all'attività d'inchiesta svolta da Commissioni del Congresso, si può affermare che «la produzione da parte di norme dei regolamenti parlamentari di effetti diretti nei confronti di terzi, non membri del Parlamento, giustifica il potere dei giudici di sindacare non soltanto l'eventuale incostituzionalità di quelle norme [...] ma anche l'interpretazione ad esse data dall'organo parlamentare nel momento della loro applicazione». Le questioni sorte dall'applicazione di norme regolamentari nei confronti di terzi sono cioè «*justiciable questions*», rispetto alle quali il Congresso diventa una «controparte [...] non più privilegiata, cui incombe il dovere, come per tutti gli organi dello Stato, di rispettare le regole che disciplinano l'esercizio delle sue funzioni anche quando si tratti, per i regolamenti parlamentari, di regole che esso stesso si è autoimposto» <sup>(77)</sup>.

## 5.2 - I regolamenti parlamentari come parametro del sindacato sul procedimento legislativo

Per la giurisprudenza nord-americana, nei confronti delle leggi promulgate e pubblicate opera una forte presunzione di costituzionalità del procedimento di formazione, a meno che non vi siano prove evidenti della violazione dei requisiti costituzionali delle leggi <sup>(78)</sup>. La *Enrolled Bill Rule*, secondo cui il potere giudiziario si astiene dal controllare il procedimento di formazione delle leggi e si rimette all'attestazione compiuta dai competenti organi delle Camere e dal Presidente, è stata elaborata a partire dalla sentenza *Field v. Clark* del 1892 <sup>(79)</sup>, che ha corretto un precedente orientamento, secondo cui la presunzione di validità che accompagna la legge, approvata dalle Camere e firmata dal Presidente, poteva essere superata se il resoconto dei lavori parlamentari (*journals*) mostrava che essa era stata approvata in modo incostituzionale.



In tempi più recenti, la dottrina della *Enrolled Bill Rule* è stata però parzialmente rivista dalla giurisprudenza di due Corti supreme statali. La Corte suprema del Kentucky, nel caso *D&W Auto Supply v. Dept. of Revenue* <sup>(80)</sup>, ha sostenuto che «*there is a prima facie presumption that an enrolled bill is valid but such presumption may be overcome by clear, satisfactory and convincing evidence establishing that constitutional requirements have not been met*». Sei anni più tardi, la Corte suprema della Pennsylvania, nel caso *Consumer Party of Pa. v. Commonwealth* <sup>(81)</sup>, ha affermato: «*When a law has been passed and approved and certified in due form, it is no part of the duty of the judiciary to go behind the law as duly certified to inquire into the observance of form in its passage*»; tuttavia, «*it would be a serious dereliction [...] to deliberately ignore a clear constitutional violation*» <sup>(82)</sup>.

Come emerge chiaramente da queste due sentenze, la *Enrolled Bill Rule*, se applicata in modo rigoroso, precluderebbe *in toto* al giudice la possibilità di esercitare un controllo sull'*iter legis* e dunque, in particolare, di sanzionare l'eventuale violazione anche delle norme costituzionali sul procedimento <sup>(83)</sup>. Tuttavia, anche ad ammettere questo tipo di controllo (come del resto fanno le due sentenze da ultimo citate, nel caso in cui il procedimento di formazione della legge sia viziato da palese incostituzionalità), la violazione di regole procedurali contenute in disposizioni di rango infracostituzionale e, in particolare, nei regolamenti parlamentari sembra destinata a rimanere comunque priva di sanzione giurisdizionale.

Infatti, dalle pronunce delle Corti supreme di diversi Stati «emerge chiaramente e senza oscillazioni di sorta la negazione della possibilità di considerare le norme dei regolamenti parlamentari come norme parametro per giudicare la legittimità costituzionale della legge. La violazione di una norma del regolamento parlamentare non è ritenuta sufficiente a determinare la incostituzionalità della legge. [...] Incostituzionalità, per il giudice americano, significa soltanto violazione diretta della Costituzione. Egli ignora ipotesi di violazioni indirette della Costituzione e gli è sconosciuto il concetto di norma interposta» <sup>(84)</sup>.

Tuttavia, un caso recente ha riproposto il problema del controllo giurisdizionale sul procedimento legislativo, con specifico riferimento alla violazione di norme infracostituzionali <sup>(85)</sup>. Nel marzo del 2011 le Camere legislative del Wisconsin hanno approvato una legge molto controversa, il cosiddetto *Budget Repair Bill*. La legge è stata immediatamente impugnata per violazione della *Open Meetings Law* dello Stato, perché la convocazione della commissione mista (cioè bicamerale) non era stata resa pubblica con ventiquattro ore di

anticipo e perché la pubblicità di alcune delle sedute dedicate all'esame del progetto di legge era stata irragionevolmente limitata (la maggior parte degli accessi al Senato era stata chiusa a causa delle manifestazioni di protesta contro la legge).

Il tribunale di primo grado ha dichiarato la nullità della legge. Secondo questa corte, infatti, sebbene non competeva ai giudici il controllo sul rispetto delle regole interne delle assemblee legislative, la *Open Meetings Law* si basa sull'art. IV, § 10, della Costituzione del Wisconsin, il quale prevede che le porte delle camere legislative restino aperte durante una sessione. Il tribunale ha dunque ritenuto di poter verificare il rispetto di quelle regole procedurali interne che si basano direttamente su norme costituzionali.

Nel giugno del 2011, tuttavia, la Corte suprema del Wisconsin ha rovesciato questa sentenza, stabilendo che il giudice di primo grado aveva travalicato i propri limiti, invadendo un ambito riservato alle camere legislative. Facendo espresso riferimento al principio della separazione dei poteri, la Corte suprema così motiva la sua decisione (specie per quanto riguarda la violazione, da essa accertata, del termine di preavviso di ventiquattro ore per la convocazione della commissione mista): «*when legislation [is] challenged based on allegations that the legislature did not follow the relevant procedural statutes, "this court will not determine whether internal operating rules or procedural statutes have been complied with by the legislature in the course of its enactments". The court's task [...] is limited to determining whether the legislature employed a constitutionally violative process in the enactment of the Act. We conclude that the legislature did not violate the Wisconsin Constitution by the process it used*»<sup>(86)</sup>.

Merita però di essere segnalata l'autorevole opinione dissenziente del *Chief Justice* Shirley S. Abrahamson, condivisa da altri due giudici della Corte suprema statale, che, accogliendo il ragionamento svolto dal tribunale di primo grado, mostra come anche nella giurisprudenza statunitense sia maturata un'acuta consapevolezza dei valori costituzionali che possono esprimersi nelle disposizioni, formalmente di rango inferiore, che regolano il procedimento di formazione delle leggi: secondo questi giudici, infatti, «*a court may require the legislature to comply with a legislative procedural rule or statute if the procedural rule or statute furthers a constitutional directive*».

Sia le sentenze delle Corti supreme del Kentucky e della Pennsylvania, citate a proposito della *Enrolled Bill Rule*, sia quella, appena ricordata, della Corte suprema del Wisconsin possono essere collocate sullo sfondo della *political question doctrine* e della sua crisi<sup>(87)</sup>.

Tale dottrina, già contenuta *in nuce* nella sentenza che ha segnato l'inizio della *judicial review of legislation* <sup>(88)</sup>, fu sviluppata dalla Corte suprema federale con la sentenza sul caso *Luther v. Borden* <sup>(89)</sup>, la quale inaugurò una tradizione di astensione dal giudizio destinata a durare oltre un secolo, venendo messa in discussione solo dalla decisione sul caso *Baker v. Carr* <sup>(90)</sup>. Con quest'ultima sentenza del 1962 (che ha avviato, al contrario, una lunga stagione di attivismo nella quale sono state costantemente ritenute suscettibili di sindacato giurisdizionale, per esempio, la ripartizione dei collegi ai fini dell'applicazione della legge elettorale, la convalida dell'elezione di membri del Congresso, l'attribuzione ai parlamentari delle indennità connesse alla funzione, *etc.*), la Corte elaborò un vero e proprio *test* per l'individuazione delle *political questions*: «Alla superficie di ogni caso in cui è implicata una *political question* si trova ben visibile l'attribuzione costituzionale, dimostrabile sul piano testuale, della materia ad un corrispondente settore politico; oppure la mancanza di criteri desumibili e gestibili in via giudiziale per risolverla; oppure l'impossibilità di decidere prescindendo da una determinazione politica iniziale di natura chiaramente estranea alla discrezionalità del giudice; oppure l'impossibilità per il giudice di assumere una decisione senza esprimere mancanza del rispetto dovuto agli altri poteri dello Stato o un inconsueto bisogno di adesione incondizionata ad una decisione politica già presa; oppure il potenziale imbarazzo derivante dalla molteplicità di pronunce di diversi poteri su una stessa questione» <sup>(91)</sup>.

La stagione di attivismo inaugurata da quest'ultima sentenza è ben testimoniata dalla nota decisione sul caso *Powell v. McCormack* <sup>(92)</sup>, con la quale la Corte suprema federale, accogliendo il ricorso di Adam Clayton Powell Jr., membro della *House of Representatives*, stabilì che il potere attribuito a ciascuna Camera dall'art. I, § 5, secondo comma, Cost., di «espellere» un proprio componente con la maggioranza dei due terzi, non comporta la facoltà delle Camere di impedire a un loro membro, regolarmente eletto e in possesso dei requisiti previsti dalla stessa Costituzione, di assumere la carica <sup>(93)</sup>.

Tuttavia, la sentenza *Baker v. Carr* non ha segnato il tramonto definitivo della *political question doctrine*, come dimostra la decisione sul caso *Nixon v. United States* del 1993 <sup>(94)</sup>. Nixon era un giudice della *District Court* del *Southern District of Mississippi* destituito dal Senato a seguito di *impeachment*. Il giudice Nixon ha sostenuto che l'istruttoria svolta da una commissione all'uopo nominata, sulla base della cui relazione il Senato votò l'*impeachment*, fosse in contrasto con l'art. I, § 3, sesto comma, Cost., in base al quale «The

*Senate shall have the sole Power to try all Impeachments*». La Corte suprema federale, all'unanimità, «ha escluso di poter sindacare l'articolazione interna delle funzioni spettanti al Senato» <sup>(95)</sup>. Tuttavia, tre giudici, pur condividendo la decisione sul caso di specie, hanno espresso l'opinione che la Corte avrebbe dovuto riconoscersi la competenza a sindacare l'esercizio del potere di *impeachment* quando il procedimento fosse viziato da gravi irregolarità (arbitrarietà delle decisioni assunte, rifiuto di ascoltare l'interessato, *etc.*).

In conclusione, sebbene l'orientamento maggioritario della giurisprudenza sia ancora oggi nel senso di escludere la possibilità di sanzionare in sede giurisdizionale la violazione delle regole interne delle assemblee legislative, non mancano tendenze di segno contrario, le quali potrebbero essere incoraggiate dall'eventuale acuirsi della crisi della *political question doctrine*.

## 6 - Conclusioni

Per quanto riguarda la sindacabilità dei regolamenti parlamentari, è abbastanza agevole trarre, dalla comparazione svolta, una conclusione netta: tutti gli ordinamenti considerati, seppur con le differenze dovute ai diversi sistemi di governo e, in particolare, ai rispettivi modelli di giustizia costituzionale, prevedono un controllo di costituzionalità sui regolamenti come corollario della loro subordinazione alla Costituzione. Fatta in parte eccezione per la Francia, dove il vaglio preventivo e obbligatorio è, almeno storicamente, volto a garantire *in primis* le prerogative del Governo nei confronti del Parlamento, negli ordinamenti esaminati esso si configura come presidio essenziale della costituzionalità formale delle leggi, dei diritti delle minoranze o dei singoli parlamentari, nonché dei diritti dei soggetti esterni al Parlamento.

Un discorso più articolato merita la configurabilità dei regolamenti come parametro del sindacato sul procedimento legislativo. Essa, come si è visto, è esclusa nell'ordinamento francese; tuttavia, il significato di questa esclusione – anche a voler prescindere da quella parte della dottrina che ha ravvisato delle «aperture» nella giurisprudenza più recente del *Conseil* – è mitigato dalla analiticità delle disposizioni costituzionali sul procedimento e dalla annessione al parametro di costituzionalità delle ulteriori disposizioni sull'*iter legis* recate da leggi organiche. In Germania, la giurisprudenza più recente sembra incline a non ribadire, se non addirittura a riconsiderare, la tradizionale esclusione dei regolamenti parlamentari dal parametro di costituzionalità formale nel giudizio sulle leggi. La giurisprudenza costituzionale

spagnola è certamente quella che si è spinta più avanti nel senso dell'inclusione dei regolamenti nel parametro di costituzionalità, stabilendo che la loro violazione può comportare l'invalidità dell'atto legislativo a condizione che detta violazione abbia alterato in modo sostanziale il processo di formazione della volontà in seno alle Camere. Infine, negli Stati Uniti, sebbene non sanzionato da una pronuncia della Corte suprema federale, l'orientamento prevalente della giurisprudenza è contrario alla sanzionabilità della violazione delle regole di rango infracostituzionale sul procedimento legislativo (poco importa se contenute in leggi o nei regolamenti interni delle Assemblee); si è però evidenziato come, al riguardo, non manchino autorevoli opinioni dissenzienti, nei casi in cui le regole violate diano attuazione a principi costituzionali <sup>(96)</sup>.

Rispetto ai quattro ordinamenti stranieri esaminati, quello italiano è, dunque, l'unico che risponde in modo totalmente negativo a entrambe le domande da cui questo scritto ha preso le mosse. A ciò si aggiunga che il nostro ordinamento è anche il solo, nell'ambito della comparazione svolta, a escludere l'accesso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale <sup>(97)</sup>, indebolendo così ulteriormente la tutela dei valori e degli interessi presidiati dal sindacato di costituzionalità.

Quanto evidenziato dovrebbe, allora, indurre a valorizzare e sviluppare gli spunti offerti dalla Corte costituzionale italiana, specie nella giurisprudenza in materia di insindacabilità delle opinioni espresse dai parlamentari <sup>(98)</sup>, per un superamento dei limiti che essa stessa si è imposta in materia di regolamenti parlamentari, sia come parametro sia – e forse soprattutto – come oggetto del giudizio di costituzionalità.

## Note

- (1) Rispettivamente con le sentenze n. 154 del 1985 e n. 9 del 1959.
- (2) Dopo l'entrata in vigore della Costituzione (ma in una certa misura già in epoca statutaria), tali questioni sono state affrontate, più o meno diffusamente, da molti dei maggiori studiosi di diritto costituzionale e parlamentare, le cui opere hanno talvolta anticipato e spesso criticato l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia. Anche negli ultimi dieci anni, nonostante l'apparente consolidarsi di detta giurisprudenza, non sono mancati contributi significativi: si vedano, tra gli altri: L. CASSETTI, *I regolamenti parlamentari nei conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Le Camere nei conflitti*, a cura di G. Azzariti, Torino, 2002, pp. 139 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, pp. 30 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, III ed., Bologna, 2003, pp. 56 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, 2003; Id., *Quali rimedi all'inattuazione del «Premier Question Time»? A proposito di statuto dell'opposizione e giustiziabilità dei regolamenti parlamentari per conflitto di attribuzione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2004; S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, pp. 16 ss.; T. MARTINES, *Le fonti del diritto parlamentare*, in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005, pp. 37 ss.; G.L. CONTI, *I regolamenti parlamentari*, in *L'accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, a cura di R. Romboli, Napoli, 2006, pp. 437 ss.; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, pp. 32 ss.; M. MANETTI, *La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2008; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, pp. 241 ss.; P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, X ed., Torino, 2010, pp. 149 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, VII ed., Padova, 2010, pp. 251 ss. e 683 ss.; T. GROPPI, *Cinquanta (e più) anni dopo: brevi riflessioni sul sistema italiano di giustizia costituzionale nel nuovo millennio*, in *La democrazia italiana: forme, limiti, garanzie*, a cura di R. Cerreto, Roma, 2010, pp. 201 ss.; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, XII ed., Torino, 2011, pp. 224 ss., 372 ss. e 442 ss.; A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Commentario del codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, II ed., Bologna-Roma, 2011, pp. 569 ss.; M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione degli atti legislativi*, in Associazione Italiana dei Costituzionalisti, *Decisione conflitti controlli. Procedure costituzionali e sistema politico*, Atti del XXV Convegno annuale, Parma, 29-30 ottobre 2010, Napoli, 2012, pp. 3 ss.; N. LUPO, *I tradimenti delle «promesse» sulla sindacabilità del procedimento legislativo contenute nella sentenza n. 9 del 1959 della Corte costituzionale*, ivi, pp. 141 ss.
- (3) Gli altri essendo, secondo questa classificazione, quello britannico, dove però manca un sistema di giustizia costituzionale, e quello svizzero: così G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, I, VIII ed., Padova, 2011, pp. 89 e 631 ss.
- (4) Si vedano *ex plurimis* G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 307, e L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, III ed., Torino, 2009, pp. 439 ss.: per entrambi questi Autori, accanto al sistema diffuso degli Stati Uniti e al sistema accentrato della Francia, si colloca, come terzo prototipo, il modello austriaco di matrice kelseniana.
- (5) Si veda, ad esempio, M. FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Paris, 1996, p. 44, secondo cui la Francia rappresenta l'archetipo della giustizia costituzionale oggettiva e astratta, mentre negli Stati Uniti sono previste solo procedure soggettive e concrete.
- (6) Così M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano, Giuffrè, 1968, pp. 57 s., e G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 307.
- (7) Si vedano L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 450, e A. VEDASCHI, *La giustizia costituzionale*, in *Diritto costituzionale comparato*, a cura di P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, Roma-Bari, 2009, pp. 976 ss., che parla di un sindacato accentrato «a modalità di rilevanza diffusa». Per la verità, anche M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto*

comparato, cit., pp. 99 ss., ritiene che, per quanto attiene al profilo «modale» (cioè al modo in cui le questioni di costituzionalità delle leggi possono venire sollevate e decise), i modelli tedesco e italiano rappresentino una soluzione intermedia tra il sistema austriaco (in cui solo gli organi supremi della giurisdizione ordinaria e amministrativa sono competenti a sollevare l'eccezione di costituzionalità di una legge che debbano applicare ed è previsto, inoltre, il ricorso in via principale) e quello nord-americano (in cui ogni giudice è competente a pronunciarsi sulla costituzionalità delle leggi che è chiamato ad applicare, mentre non è previsto il ricorso in via diretta da parte di organi non giudiziari); la soluzione adottata in Germania e in Italia sarebbe intermedia rispetto ai prototipi austriaco e statunitense anche sotto il profilo degli effetti delle pronunce, dotate di efficacia *erga omnes* (come in Austria), ma operante *ex tunc* o retroattivamente (come negli Stati Uniti), sebbene lo stesso Autore segnali poi l'attenuazione e il reciproco avvicinamento dei due prototipi sotto questo profilo. Per quanto attiene, infine, al profilo soggettivo, cioè alla natura politica o giudiziaria dell'organo preposto al controllo di costituzionalità, le costituzioni austriaca, tedesca e italiana avrebbero realizzato invece «una soluzione di mezzo tra quella francese e quella nordamericana» e, in particolare, tra il principio montesquieuiano della netta separazione dei poteri dello Stato e il sistema dei *checks and balances* (ivi, pp. 87 s.).

(<sup>8</sup>) Così J.J. MARCO MARCO, *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes de Derecho*, Valencia, 2000, p. 115.

(<sup>9</sup>) G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 70 s., definisce «microcomparazione» la comparazione di «singoli settori o istituti» di diversi ordinamenti, ritenendo che, sebbene meno ambiziosa, questa specie di comparazione sia normalmente la «più proficua».

(<sup>10</sup>) Così P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, IV ed., Paris, 2010, p. 9. P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, 2002, pp. 242, nota 168, ricorda però come la previsione del controllo di costituzionalità dei regolamenti non sia stata una completa innovazione della V Repubblica: gli artt. da 91 a 93 della Costituzione del 1946 prevedevano infatti l'istituzione di un *Comité constitutionnel*, presieduto dal Presidente della Repubblica e composto dai presidenti delle due Camere e da dieci membri di provenienza non parlamentare, eletti sette dall'Assemblea nazionale e tre dal Consiglio della Repubblica (la Camera alta). In dodici anni di attività, l'unica deliberazione del *Comité* è stata quella del 18 giugno 1948, con cui ha affrontato una questione derivante dalla difformità delle previsioni regolamentari delle due Camere, invitando l'Assemblea nazionale a modificare gli artt. da 64 a 66 del suo regolamento.

(<sup>11</sup>) Tale ordinanza è stata successivamente modificata dalla *ordonnance* n. 59-223 del 4 febbraio 1959 e da ben dieci leggi organiche: si veda S. DE CACQUERAY, R. GHEVONTIAN, *France*, in *Juges constitutionnels et Parlements, I, Rapports nationaux, XXVII<sup>e</sup> table ronde internationale*, Aix-en-Provence, 9-10 settembre 2011 (*Documents provisoires*), pp. 165 s.

(<sup>12</sup>) L'art. 92 della Costituzione del 1958, abrogato dalla revisione costituzionale del 4 agosto 1995, prevedeva la possibilità di adottare in Consiglio dei ministri, previo parere del Consiglio di Stato, ordinanze aventi forza di legge ordinaria o organica per la «*mise en place des institutions*».

(<sup>13</sup>) Come osserva L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari*, in *Diritto e società*, 2001, n. 1, 443, questa norma riprende e specifica la disposizione costituzionale di cui all'art. 62, comma 2, che stabilisce: «Le decisioni del *Conseil* non sono suscettibili di alcun ricorso. Si impongono ai poteri pubblici e a tutte le autorità amministrative e giurisdizionali».

(<sup>14</sup>) Si veda P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 239, nota 158.

(<sup>15</sup>) Tale estensione fu operata con la *décision* n. 63-24 DC del 20 dicembre 1963, su cui si vedano anche L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, XII ed., Paris, 2003, p. 35.

(<sup>16</sup>) Nella citazione delle decisioni del *Conseil*, le cifre prima del trattino indicano l'anno in cui la decisione è stata assunta (che può essere precedente all'anno di pubblicazione sul *Journal officiel*); quelle dopo il trattino formano una numerazione progressiva a partire dal 1958; la sigla

«DC» connota le pronunce di costituzionalità su leggi ordinarie e organiche, trattati e regolamenti parlamentari.

<sup>(17)</sup> Come osserva P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 243, nella V Repubblica il *Conseil* ha mostrato, sin dalle prime decisioni, una particolare attenzione a che il regolamento non esorbitasse dalle «materie» rimaste di sua competenza: così, ad esempio, con la *décision* n. 59-2 DC ha negato la conformità alla Costituzione di disposizioni che, in sede di applicazione, avrebbero potuto reintrodurre l'istituto dell'interpellanza, che la nuova Costituzione aveva abolito; la *décision* n. 59-5 DC ha precluso la possibilità per l'Assemblea nazionale di porre vincoli al c.d. *vote bloqué* che fossero estranei al disegno costituzionale. Del resto, come nota giustamente E. LIBONE, *La giustizia costituzionale in Francia*, in *La giustizia costituzionale in Europa*, a cura di M. Olivetti e T. Groppi, Milano, 2003, p. 155, «la volontà di porre fine allo strapotere delle assemblee elettive, espressione di tendenze antiparlamentariste alimentate dagli scandali della Quarta Repubblica, [...] non costituisce soltanto la *ratio* dell'istituzione del *Conseil constitutionnel*, ma percorre l'intera trama della nuova Costituzione».

<sup>(18)</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 537.

<sup>(19)</sup> Citate da P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., pp. 239 ss. Analoga affermazione si ritrova già nella *décision* n. 92-309 del 9 giugno 1992, citata da P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., pp. 10 s.

<sup>(20)</sup> Decisioni citate in L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, cit., pp. 39 ss., cui si rimanda anche per i problemi interpretativi sollevati dalle decisioni medesime.

<sup>(21)</sup> Si veda P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., pp. 239 s.

<sup>(22)</sup> Di qui l'«embarras» in cui, secondo Y. GUCHET, *Droit parlementaire*, Paris, 1996, pp. 30 s., potrebbe trovarsi il *Conseil* quando fosse chiamato a sindacare una disposizione regolamentare ritenuta conforme alla legge (ordinaria) sul procedimento legislativo, ma contraria alla Costituzione.

<sup>(23)</sup> P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., pp. 240 s.

<sup>(24)</sup> Si vedano L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, cit., p. 37.

<sup>(25)</sup> Si veda M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, in *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2009, 210.

<sup>(26)</sup> Per l'indicazione delle decisioni in cui il *Conseil* ha applicato la tecnica della *conformité sous réserve* ai regolamenti delle Assemblee parlamentari, si vedano L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, cit., p. 42.

<sup>(27)</sup> Si veda P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 247.

<sup>(28)</sup> P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., pp. 257 s. Di rivoluzione giuridica *silencieuse* ha parlato, al riguardo, M. CALAMO SPECCHIA, *Il Conseil constitutionnel e lo sviluppo della giustizia costituzionale in Francia*, cit., 214, nota 2, accostando addirittura questa decisione alla sentenza *Marbury v. Madison* per gli Stati Uniti.

<sup>(29)</sup> G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 656.

<sup>(30)</sup> P. PASSAGLIA, *La giustizia costituzionale in Francia*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, a cura di J. Luther, R. Romboli, R. Tarchi, Torino, 2000, tomo I, 218; altrove, questo Autore sostiene invece che le leggi organiche recanti norme regolative dell'*iter legis* costituiscono fonti-parametro in via indiretta (*violation médiate*), al pari di quanto avviene nell'ordinamento italiano per le norme interposte (si veda Id., *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 247): in ogni caso, queste diverse interpretazioni non hanno effetti pratici rilevanti ai nostri fini.

<sup>(31)</sup> P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 250.

<sup>(32)</sup> Si veda P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., p. 248, nonché le ulteriori decisioni citate da L. FAVOREU, L. PHILIP, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, cit., pp. 45 s.

<sup>(33)</sup> P. PASSAGLIA, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo*, cit., 249. Non ritiene invece significative queste «aperture» L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del*



Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari, cit., p. 437. Anche per E. LIBONE, *La giustizia costituzionale in Francia*, cit., 168, i regolamenti parlamentari «possono fungere da parametro solo nella misura in cui risultano espressione di un principio costituzionale (nel qual caso, ad essere violata è la Costituzione, non il regolamento), mentre deve senz'altro escludersi che la sola violazione di una norma regolamentare possa integrare un vizio della legge censurabile da parte del Conseil». Nel senso della non inclusione del regolamento parlamentare nel *bloc de constitutionnalité* si vedano anche, senza esitazioni, P. AVRIL, J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, cit., pp. 12 s.

<sup>(34)</sup> Si veda S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979, pp. 81 s. Il rango infralegale dei regolamenti parlamentari è stato recentemente ribadito da R. ARNOLD, *Allemagne*, in *Juges constitutionnels et Parlements*, cit., p. 49.

<sup>(35)</sup> Le sentenze del Bundesverfassungsgericht si trovano per lo più citate con l'indicazione del volume (*Band*) e del numero di pagina della raccolta *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Tübingen, 1952; per comodità di lettura si è preferito, indicare anche il numero e la data della sentenza. Il termine «Bundesverfassungsgericht» viene qui tradotto come «Corte costituzionale federale», secondo le indicazioni del Governo della Repubblica federale di Germania (si veda M. FROMONT, *Présentation de la Cour constitutionnelle fédérale d'Allemagne*, in *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n. 15 (*Dossier: Allemagne*), gennaio 2004, nota 1, consultabile sul sito [www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)).

<sup>(36)</sup> S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., 84. La tesi è però giustamente criticata dallo stesso Autore (ivi, pp. 86 ss.), il quale giudica il ricorso al criterio gerarchico incompatibile con la riserva di regolamento parlamentare stabilita in favore di ciascuna Camera dagli artt. 40, primo comma, e 52, terzo comma, della Legge fondamentale, in conseguenza della quale i rapporti tra i regolamenti parlamentari e le altre fonti dell'ordinamento di livello non costituzionale sono regolati in base al criterio della competenza. Tale riserva spiega, del resto, «la prassi, mai venuta meno per il diritto federale tedesco, secondo la quale la legge non può validamente disciplinare alcun aspetto della materia riservata ai regolamenti parlamentari».

<sup>(37)</sup> Si vedano H. LECHNER, R. ZÜCK, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, VI ed., München, 2011, p. 484, secondo cui oggetto di questo tipo di giudizio sono solo i «Gesetze im formellen Sinn».

<sup>(38)</sup> Si vedano H. LECHNER, R. ZÜCK, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, cit., pp. 439 s.; S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., p. 108; F. RESCIGNO, *La giustizia costituzionale in Germania*, in *La giustizia costituzionale in Europa*, cit., pp. 108 s.

<sup>(39)</sup> La legge 12 marzo 1951 sulla Corte costituzionale federale (*Bundesverfassungsgerichtsgesetz*, di seguito citata come *BVerfGG*), più volte modificata, rappresenta una fonte essenziale per la definizione delle competenze della Corte e delle modalità del loro esercizio, anche alla luce del fatto che, come ricorda F. Rescigno, *La giustizia costituzionale in Germania*, cit., p. 95, il legislatore ordinario può integrare le competenze della Corte costituzionale, indicate in maniera non esaustiva dalla Legge fondamentale.

<sup>(40)</sup> S. M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., p. 98.

<sup>(41)</sup> Si vedano le sentenze n. 27 del 6 marzo 1952 (Bd. 1, 144) e n. 2 del 14 luglio 1959 (Bd. 10, 4).

<sup>(42)</sup> Si veda L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari*, cit., pp. 447 s.

<sup>(43)</sup> Si vedano J. LUTHER, *La giustizia costituzionale nella Repubblica federale di Germania*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, cit., tomo I, p. 186, e L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari*, cit., pp. 450 s.

<sup>(44)</sup> Si veda R. ARNOLD, *Allemagne*, cit., p. 47. Per l'esattezza, come osservano H. LECHNER, R. ZÜCK, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, cit., pp. 382 s., il singolo parlamentare non è qualifica-

bile come «parte di organo» ai sensi del § 63 del *BVerfGG*, bensì come una delle «altre parti cui siano attribuiti diritti dalla Legge fondamentale o dal regolamento interno di un organo supremo federale», ai sensi del § 13, primo comma, n. 5, del medesimo *BVerfGG* (che riproduce il disposto dell'art. 93, primo comma, n. 1, della Legge fondamentale). Degno di nota è anche il fatto che la giurisprudenza costituzionale abbia ampliato la legittimazione attiva oltre i limiti posti dalla legge sulla Corte costituzionale, soprattutto in favore dei partiti politici, che possono sollevare controverse tra organi innanzitutto (ma non solo) per il tramite dei loro gruppi parlamentari.

<sup>(45)</sup> F. RESCIGNO, *La giustizia costituzionale in Germania*, cit., pp. 125 ss.; in questo senso, si veda anche J. LUTHER, *La giustizia costituzionale nella Repubblica federale di Germania*, cit., p. 187, e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>(46)</sup> L'istituto del ricorso costituzionale è stato introdotto nella Legge fondamentale nel 1969, dopo essere stato ampiamente sperimentato sulla base della legge sulla Corte costituzionale, ed è disciplinato dai §§ da 90 a 95 di tale legge. Attualmente, come rileva T. GROPPI, *Introduzione*, in *La giustizia costituzionale in Europa*, cit., p. 17, il ricorso diretto a difesa dei diritti fondamentali (come del resto l'*amparo* in Spagna) assorbe la gran parte del lavoro della Corte costituzionale.

<sup>(47)</sup> Così S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., p. 103. *Contra* L. DE BERNARDIN, *La giurisprudenza del Conseil Constitutionnel e del Bundesverfassungsgericht in tema di regolamenti parlamentari*, cit., p. 448, nota 57, secondo cui la possibilità di impugnare «in via indiretta» i regolamenti parlamentari andrebbe esclusa sulla scorta del dato letterale del § 95, terzo comma, del *BVerfGG*, che consente alla Corte di effettuare una verifica «indiretta» quando l'oggetto del ricorso è una pronuncia giurisdizionale e l'oggetto della censura è, invece, la legge alla base della pronuncia. Questo argomento, tuttavia, non appare decisivo. Il fatto che la legge sulla Corte costituzionale federale disciplini espressamente la facoltà della Corte di annullare una legge unitamente all'atto o all'omissione di cui costituisce il presupposto non sembra sufficiente a escludere che tale annullamento possa operare anche nei confronti di norme di rango inferiore alla legge, come vengono appunto considerati i regolamenti parlamentari.

<sup>(48)</sup> Si veda P. HÄBERLE, *La Verfassungsbeschwerde nel sistema della giustizia costituzionale tedesca*, Milano, 2000, p. 52.

<sup>(49)</sup> Si vedano H. LECHNER, R. ZÜCK, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, cit., pp. 567 ss.

<sup>(50)</sup> Si veda S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., pp. 91 ss.

<sup>(51)</sup> Così H. LECHNER, R. ZÜCK, *Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Kommentar*, cit., pp. 442 ss. e 501 ss.

<sup>(52)</sup> Si vedano le sentenze n. 27 del 14 ottobre 1970 (Bd. 29, 221) e n. 31 del 5 marzo 1974 (Bd. 36, 321).

<sup>(53)</sup> Si vedano, al riguardo, le sentenze n. 5 del 24 gennaio 2001 (Bd. 103, 81), n. 12 del 3 dicembre 2002 (Bd. 106, 253), n. 17 del 28 aprile 2005 (Bd. 112, 363) e n. 5 del 1° luglio 2009 (Bd. 124, 161).

<sup>(54)</sup> Si veda R. ARNOLD, *Allemagne*, cit., p. 50.

<sup>(55)</sup> In base all'articolo 162, comma 1, Cost., i soggetti legittimati a proporre il ricorso di incostituzionalità sono il Presidente del Governo, il Difensore del popolo, cinquanta deputati, cinquanta senatori, nonché gli organi di governo delle Comunità autonome (a partire dalla sentenza del Tribunale costituzionale n. 199 del 1987, il ricorso delle Comunità autonome è ammesso anche su questioni di interesse generale e non soltanto a difesa delle loro competenze).

<sup>(56)</sup> *La Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional*, nel testo consolidado e integrato con las modificaciones introducidas por las Leyes Orgánicas 8/1984, 4/1985, 6/1988, 7/1999 y 1/2000 y con expresión particularizada de las reformas conforme a las Leyes Orgánicas 6/2007, de 24 de mayo, y 1/2010, de 19 de febrero, è consultabile sul sito: <http://www.tribunalconstitucional.es/es/tribunal/normasreguladoras/>.

<sup>(57)</sup> Il Parlamento spagnolo (*Cortes Generales*) si compone del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*. In base all'art. 72, comma 2, Cost., le Camere possono riunirsi congiuntamente sotto la

presidenza del Presidente del *Congreso de los Diputados* e dotarsi di un regolamento delle *Cortes Generales*; tale regolamento non è stato, tuttavia, adottato.

<sup>(38)</sup> Si veda J.J. MARCO MARCO, *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes de Derecho*, cit., pp. 116 ss., e bibliografia ivi citata. In particolare, secondo questo Autore, il fatto che l'art. 27 della legge organica sul Tribunale costituzionale sia inserito nel capitolo I (*Disposiciones generales*) del Titolo II (*De los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad*) rende poco comprensibile la tendenza di parte della dottrina ad ammettere il ricorso di incostituzionalità contro i regolamenti, escludendo, però, che gli stessi possano formare oggetto di una questione di incostituzionalità, poiché entrambe le forme di controllo sono disciplinate dal medesimo Titolo II. La questione non è priva di rilevanza pratica, perché il ricorso di incostituzionalità, a differenza della questione di incostituzionalità, si caratterizza per una legittimazione attiva limitata e per un termine di decadenza (pari a tre mesi).

<sup>(39)</sup> Come ricorda M. CARRILLO, *Espagne, in Juges constitutionnels et Parlements*, cit., pp. 115 s., l'*amparo* è stato utilizzato ampiamente dai privati, che hanno creduto di trovarvi uno strumento di ultima istanza per la protezione dei loro diritti e libertà. Ma il rischio di paralisi dell'organo, dovuto all'afflusso di un numero particolarmente elevato di ricorsi, ha portato nel 1988 (legge organica n. 6 del 1988) a una riforma della legge organica n. 2 del 1979, volta a limitare l'intervento del Tribunale ai ricorsi provvisti di interesse costituzionale e presentati previo esperimento dei comuni rimedi giurisdizionali. Tuttavia, nel 2007 (legge organica n. 6 del 2007) si è reso necessario un nuovo intervento di riforma, volto ad accentuare il carattere straordinario e sussidiario (rispetto alla giurisdizione ordinaria) dell'*amparo* costituzionale (i tempi di decisione si attestavano sui tre anni). Tali limitazioni, tuttavia, non valgono per l'*amparo* nei confronti del Parlamento, previsto dall'art. 42 della legge organica sul Tribunale costituzionale, di cui si dirà appresso.

<sup>(40)</sup> Come ricorda M. CARRILLO, *Espagne*, cit., pp. 116 s., l'oggetto dell'*amparo* nei confronti del Parlamento esige che gli atti impugnati siano di natura parlamentare. Dal punto di vista soggettivo occorre, perciò, che l'atto sia compiuto da un organo parlamentare (per esempio, il Presidente o un organo di direzione della Camera). Inoltre, anche l'oggetto del ricorso è sottoposto ad alcune limitazioni: con questo strumento non possono, infatti, essere impugnati gli atti che hanno valore di legge, gli atti che non comportano una decisione, gli atti di amministrazione interna e gli atti liberi (come, ad esempio, la reiezione di una proposta non legislativa presentata da un gruppo parlamentare). Alla luce di queste limitazioni, i diritti che possono essere tutelati mediante l'*amparo* nei confronti del Parlamento sono: i diritti di partecipazione politica di cui all'art. 23 Cost. (soprattutto a seguito della sentenza n. 90 del 1985); il diritto alla tutela giurisdizionale di cui all'art. 24 Cost.; il diritto alla legalità amministrativa, in caso di sanzioni amministrative, ai sensi dell'art. 25, comma 1, Cost.; il diritto di petizione di cui all'art. 29, comma 1, Cost. In particolare, tra gli argomenti che più spesso sono stati oggetto di ricorso con lo strumento dell'*amparo* ai sensi dell'art. 42 della legge organica sul Tribunale costituzionale, si segnalano: le dichiarazioni di inammissibilità di iniziative parlamentari (ad esempio, iniziative legislative popolari e municipali, richieste di informazioni, interrogazioni, interpellanze, proposte di legge, etc.); lo *status* del deputato (assunzione della carica, dimissioni, sanzioni); i gruppi parlamentari (diniego della formazione di un gruppo, adesione al gruppo misto). Solo in casi eccezionali il Tribunale costituzionale sospende l'atto impugnato. La sentenza, oltre che dichiarare eventualmente la violazione del diritto, può sancire la nullità dell'atto impugnato, nonché ristabilire l'esercizio del diritto fondamentale violato (si veda la sentenza n. 38 del 1999). Tuttavia, è anche possibile che, pur riconoscendo la fondatezza del ricorso, il Tribunale non giunga alla dichiarazione di nullità, in considerazione degli effetti negativi sproporzionati che essa produrrebbe sul funzionamento della Camera (si veda la sentenza n. 169 del 1995).

<sup>(41)</sup> Si noti che l'*amparo* può concludersi anche in pendenza della auto-questione di incostituzionalità, che non ha, dunque, carattere pregiudiziale.

<sup>(42)</sup> Le due sentenze sono citate da J.J. MARCO MARCO, *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes de Derecho*, cit., p. 120.

<sup>(63)</sup> Si vedano, al riguardo, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *La giustizia costituzionale in Spagna*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, cit., tomo II, pp. 315 s.

<sup>(64)</sup> Si veda la citata sentenza del Tribunale costituzionale n. 118 del 1988.

<sup>(65)</sup> Si vedano le sentenze del Tribunale costituzionale n. 119 del 1990 e n. 44 del 1995.

<sup>(66)</sup> Così V. PAMIO, *La giustizia costituzionale in Spagna*, in *La giustizia costituzionale in Europa*, cit., p. 245.

<sup>(67)</sup> Si veda J.J. MARCO MARCO, *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes de Derecho*, cit., pp. 130 ss., e bibliografia ivi citata.

<sup>(68)</sup> Tale argomentazione è ripresa nella sentenza n. 57 del 1989. Sulla sentenza n. 99 del 1987, si vedano anche J.A. VÍBONAS JIMÉNEZ, *La función legislativa en la jurisprudencia constitucional*, in *Parlamento y Justicia Constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, a cura di F. Pau i Vall, Elcano (Navarra), 1997, p. 499, ed E. CARPIO MARCOS, *El reglamento parlamentario como canon de control de la acción abstracta de incostitucionalidad*, in *El derecho público a comienzos del siglo XXI*, Madrid, 2003, p. 1087. Alla luce della citata giurisprudenza, appare poco giustificata la perentorietà con cui V. PAMIO, *La giustizia costituzionale in Spagna*, cit., pp. 218 s., afferma che i regolamenti parlamentari non integrano il parametro di legittimità costituzionale e non costituiscono *canon indirecto de constitucionalidad*, a differenza delle leggi organiche concernenti il procedimento legislativo, adottate nelle materie ad esse riservate. Peraltro, come osserva J.J. MARCO MARCO, *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes de Derecho*, cit., p. 144, non è affatto pacifico che le leggi organiche testé citate, come ad esempio la legge organica n. 3 del 1984 sull'iniziativa popolare, rientrino nel *bloque de constitucionalidad*.

<sup>(69)</sup> Si vedano le sentenze n. 108 del 1986 e n. 57 del 1989, citate da J.J. Marco Marco, *El Reglamento Parlamentario en el Sistema Español de Fuentes de Derecho*, cit., pp. 138 s. Come correttamente osserva R. Ibrido, *Clausola del «nemine contradicente»*, in *Rass. parl.*, 2011, n. 2, pp. 371 s., nella sentenza del 1986 è dato particolare rilievo alla tacita accettazione della pur accertata infrazione costituzionale da parte di tutti i deputati.

<sup>(70)</sup> Si vedano, a conferma di questa affermazione, D.M. O'BRIEN, voce *Judicial review*, in *The Encyclopedia of the United States Congress*, New York, 1995, vol. 3, pp. 1185 ss.; L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, III ed., New York, 2000, vol. 1, pp. 207 ss.; E. CHEMERINSKY, *Constitutional Law*, II ed., New York, 2005, pp. 1 ss.; L. FISHER, D.G. ADLER, *American Constitutional Law*, VII ed., Durham (North Carolina), 2007, vol. 1, pp. 35 ss. Rimane perciò ancora valido, nonostante i progressi degli studi comparatistici, quanto osservava oltre trent'anni fa S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., p. 3.

<sup>(71)</sup> S.M. CICCONE, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., pp. 23 s.

<sup>(72)</sup> Si vedano C. VROOM, P. FOGEL, *États-Unis*, in *Juges constitutionnels et Parlements*, cit., p. 126. Va tenuto presente che, come ricorda M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, cit., pp. 51 ss., il sistema nord-americano di controllo della costituzionalità delle leggi è un «sistema diffuso», «nel quale il potere di controllo spetta a tutti gli organi giudiziari di un dato ordinamento giuridico, che lo esercitano incidentalmente, in occasione della decisione delle cause di loro competenza». Tuttavia, «attraverso lo strumento dello *stare decisis*, quella «mera disapplicazione» limitata al caso concreto e non vincolante per gli altri giudici e per gli altri casi, finisce al contrario per ingigantire i propri effetti diventando, in sostanza, una vera e propria eliminazione, finale e definitiva, della legge incostituzionale: finisce, insomma, per diventare un vero e proprio annullamento della legge, per di più con effetto in linea di massima retroattivo». Inoltre, come osserva L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, cit., p. 444, in seguito alle riforme procedurali del 1988 la Corte suprema federale si è venuta sempre più assimilando a una vera e propria corte costituzionale, cioè a un organo dotato di competenze specializzate.

<sup>(73)</sup> 144 U.S. 1 (1892). Le sentenze della Corte suprema federale vengono qui citate con il numero del volume e della pagina della raccolta *United States Reports*, seguiti dall'indicazione tra parentesi dell'anno in cui la pronuncia è stata adottata.

<sup>(74)</sup> Le analogie con la sentenza della Corte costituzionale italiana n. 78 del 1984 sono piuttosto evidenti.

<sup>(75)</sup> S. M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., p. 39.

<sup>(76)</sup> 286 U.S. 6 (1932).

<sup>(77)</sup> S. M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., pp. 44 s.

<sup>(78)</sup> Si vedano C. Vroom, P. Fogel, *États-Unis*, cit., 145, e giurisprudenza ivi citata.

<sup>(79)</sup> 143 U.S. 649 (1892).

<sup>(80)</sup> 602 S.W.2d 420 (Ky. 1980).

<sup>(81)</sup> 507 A.2d 323 (Pa. 1986).

<sup>(82)</sup> Per una critica della *Enrolled Bill Rule* nell'ordinamento nord-americano, si veda D. SANDLER, *Forget What You Learned in Civics Class: The «Enrolled Bill Rule» and Why It's Time to Overrule Field v. Clark*, in *Columbia Journal of Law and Social Problems*, 41 (2007), pp. 213 ss.

<sup>(83)</sup> Siamo cioè di fronte, come osserva S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., pp. 51 ss., al problema noto in altri ordinamenti come sindacabilità degli *interna corporis acta*. Questo Autore distingue opportunamente l'ipotesi di applicazione delle norme regolamentari a soggetti non membri del Parlamento da quella del sindacato sui vizi formali delle leggi. Nella prima ipotesi, alla maggiore incisività del controllo giudiziario, di cui si è detto poco sopra, corrisponde un orientamento costante della Corte suprema federale, secondo il quale «qualsiasi mezzo di prova [è] ammissibile per accertare se il diritto dell'estraneo sia stato realmente lesa». Nella seconda ipotesi, in base all'orientamento più restrittivo affermatosi a partire dalla sentenza *Field v. Clark* e basato sul rispetto dovuto dal giudiziario agli altri poteri dello Stato, la Corte, «per non alterare il principio costituzionale dell'equilibrio tra i diversi poteri dello Stato, rinuncia a controllare la conformità tra il testo della legge approvato dal Parlamento e il testo promulgato, rimettendosi alla attestazione compiuta dagli organi a ciò competenti delle due Camere e rifiutandosi di ricorrere a mezzi di prova, come quelli rappresentati dai *journals*, che potrebbero mettere in dubbio questa attestazione». Più precisamente, la Corte suprema ha ammesso che i *journals* possono servire a provare la costituzionalità della legge, ma «non si è invece pronunciata, pur facendo intravedere di essere orientata per la negativa, sull'ipotesi inversa, se cioè i *journals* possano servire a provare la incostituzionalità della legge».

<sup>(84)</sup> Così S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, cit., pp. 29 ss., il quale rileva che «la giurisprudenza americana [...] ha mantenuto la stessa posizione d'indifferenza anche quando l'organo legislativo aveva fissato con legge, anziché con il regolamento, alcune regole della propria procedura»; lo stesso Autore, tuttavia, osserva che il problema non risulta essere mai stato affrontato dalla Corte suprema federale.

<sup>(85)</sup> Si vedano C. VROOM, P. FOGEL, *États-Unis*, cit., pp. 150 s. Dal punto di vista della dottrina e della giurisprudenza nord-americane, non è rilevante che le norme procedurali che si assumono violate siano contenute in una legge (come in questo caso) o in un regolamento interno: il caso risulta, dunque, significativo ai nostri fini.

<sup>(86)</sup> *State ex rel. Ozanne v. Fitzgerald*, 798 N.W. 436, 440 (2011).

<sup>(87)</sup> Per un'analisi della giurisprudenza relativa alla formazione e alla crisi della dottrina, si vedano: R.E. BARKOW, *More Supreme Than Court? The Fall of the Political Question Doctrine and the Rise of the Judicial Supremacy*, in *Columbia Law Review*, 2, 2002, pp. 237 ss., e C. VALENTINI, *Le ragioni della costituzione. La Corte Suprema americana, i diritti e le regole della democrazia*, Torino, 2011, pp. 323 ss. Entrambi i contributi individuano nella vicenda delle elezioni presidenziali del 2000 e nel caso

*Bush v. Gore*, 531 U.S. 98 (2000), il punto più basso della *political question doctrine*, che tuttavia, secondo quanto evidenzia soprattutto il saggio più recente, la Corte suprema è ben lungi dall'abbandonare, come dimostra la decisione sul caso *Vieth v. Jubelirer*, 541 U.S. 267 (2004).

<sup>(88)</sup> Il riferimento è alla celebre sentenza *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803), redatta dal *Chief Justice* della Corte suprema federale, John Marshall. Tale sentenza, facendo leva sulla *Supremacy Clause* di cui all'art. VI, secondo comma, Cost., ha stabilito il «*principle, supposed to be essential to all written constitutions, that a law repugnant to the Constitution is void; and that courts, as well as other departments, are bound by that instruments*». M. CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, cit., pp. 47 ss., indica come precedenti di questa decisione le sentenze delle Corti supreme statali del New Jersey (*Holmes v. Walton*, 1780) e della Virginia (*Commonwealth v. Caton*, 1782), osservando come, peraltro, la motivazione della famosa sentenza del 1803 fosse già stata «limpidamente formulata da Alexander Hamilton» in *The Federalist*, vol. II, n. LXXVIII, New York, 1788, 294. Anche L. PEGORARO, *Giustizia costituzionale*, cit., pp. 442 s., osserva che «tra il 1776 e il 1787 molte sentenze delle colonie già avevano elaborato una cospicua giurisprudenza in ordine alla costituzionalità di atti normativi: giurisprudenza a sua volta anticipata per taluni aspetti dallo stesso *Privy Council* inglese, allorché aveva dichiarato illegittime le leggi delle Assemblee coloniali contrastanti con il diritto della madrepatria». Lo stesso Autore osserva che, dopo la sentenza *Marbury v. Madison*, «nel 1810, la Corte di Marshall riuscì ad affermare il *judicial review* anche nei confronti delle leggi degli Stati membri, con la sentenza *Fletcher v. Peck*». Per un'accurata ricostruzione della vicenda politica sottesa alla sentenza *Marbury v. Madison*, si veda anche A. VEDASCHI, *La giustizia costituzionale*, cit., pp. 959 ss.

<sup>(89)</sup> 48 U.S. (7 How.) 1 (1849).

<sup>(90)</sup> 369 U.S. 186 (1962). In realtà, come chiarisce E. CHERMERINSKY, *Constitutional Law*, cit., p. 78, la sentenza *Baker v. Carr* non si pone, a rigore, in contrasto con la decisione *Luther v. Borden*. In quest'ultima, infatti, la Corte aveva affermato la *non-justiciability* delle contestazioni basate sulla cosiddetta «*Guaranty Clause*» (in base all'art. 4, § 4, Cost., gli Stati Uniti «garantiscono» a ciascuno Stato dell'Unione una forma di governo repubblicana). La Corte non si è mai discostata da questa impostazione. Ma la giurisprudenza inaugurata dalla sentenza *Baker v. Carr* ha affermato che questioni non giudicabili in base a quella clausola potevano essere decise (e, perciò, dichiarate *justiciable*) sulla base della «*Equal Protection Clause*», contenuta nel XIV emendamento. Il mutamento, insomma, deriva dal diverso fondamento giuridico della contestazione e, dunque, della decisione.

<sup>(91)</sup> La traduzione italiana di questo passaggio dalla sentenza è tratta da P. BIANCHI, *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, in *Esperienze di giustizia costituzionale*, cit., tomo I, p. 63.

<sup>(92)</sup> 395 U.S. 486 (1969).

<sup>(93)</sup> In base all'art. I, § 5, primo comma, Cost., ciascuna delle due Camere è giudice delle elezioni, delle rielezioni e dei requisiti dei propri membri. Il numero legale per ciascuna delle due Camere è costituito dalla maggioranza assoluta. In base al successivo secondo comma, ciascuna Camera ha il potere, oltre che di redigere il proprio regolamento, di punire i suoi membri per condotta scorretta e può, a maggioranza dei due terzi, procedere a espulsioni. La sentenza *Powell v. McCormack* è citata da E. CHERMERINSKY, *Constitutional Law*, cit., pp. 89 ss., come esempio di mancata applicazione della *political question doctrine* nel campo della *Congressional self-governance*. Secondo la Corte, infatti, in base al *test* elaborato in *Baker v. Carr*, l'art. 1, § 5, primo comma, Cost. attribuisce sì al Congresso il potere di giudicare i titoli di ammissione dei suoi membri, ma solo sulla base dei requisiti espressamente previsti dalla Costituzione medesima. Come si vede – e come chiaramente mostra L.H. TRIBE, *American Constitutional Law*, cit., pp. 1019 s. – la sentenza sul caso *Powell v. McCormack*, spesso citata per la sua rilevanza nei rapporti tra il potere legislativo e quello giudiziario, concerne, in generale, la «*judicial review of congressional action*» e non, specificamente, la «*judicial review of legislation*»; perciò essa non rientra, in senso stretto, nel tema in esame.

<sup>(94)</sup> 506 U.S. 224 (1993).

<sup>(95)</sup> La sentenza è citata da P. BIANCHI, *La giustizia costituzionale negli Stati Uniti*, cit., p. 64.

<sup>(96)</sup> Non appare perciò da condividere la nettezza con cui A. REPOSO, L. PEGORARO, *Fonti del diritto*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto costituzionale italiano e comparato*, II ed., Bologna, 1995, pp. 280 s., affermano che la funzione di parametro dei regolamenti parlamentari è «generalmente» esclusa negli ordinamenti contemporanei «a meno che, insieme alla norma regolamentare, non ne sia contemporaneamente violata anche una di rango costituzionale».

<sup>(97)</sup> Per gli ordinamenti francese, tedesco e spagnolo, si veda F. BIENTINESI, *Il ricorso delle minoranze parlamentari al giudice costituzionale*, Padova, 2001, pp. 56 ss. Negli Stati Uniti è pacificamente ammessa la legittimazione dei membri del Congresso e delle Assemblee legislative statali ad agire in giudizio per far dichiarare l'incostituzionalità di qualsiasi norma.

<sup>(98)</sup> A partire dalla sentenza n. 1150 del 1988. Sull'argomento si vedano, per tutti, L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, pp. 33 ss. Per un'ipotesi di evoluzione della giurisprudenza costituzionale italiana in materia di regolamenti parlamentari basata sulle pronunce in tema di insindacabilità, sia consentito rinviare a R. CERRETO, *La sindacabilità del diritto parlamentare non scritto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2/2012 (anche in «Il precedente parlamentare tra diritto e politica», a cura di N. Lupo, Bologna, in corso di pubblicazione).





Gian Paolo Cosentino

*Profili applicativi del principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente*

1 - Premessa; 2 - Il principio di economia procedurale nel diritto positivo e nella giurisprudenza; 3 - (Segue). Presupposti e limiti di applicazione: norme di azione, discrezionalità e poteri conformativi; 4 - Note introduttive sul principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente presso la Camera dei deputati; 5 - Analisi normativa del procedimento; 6 - Analisi "giurisprudenziale" del procedimento; 7 - Economia procedurale e clima politico; 8 - Economia procedurale ed equilibri politici; 9 - Riflessioni conclusive sui limiti all'esercizio dei poteri conformativi: carattere cogente o natura politica?; 10 - Appendice sulle principali applicazioni pratiche del principio di economia procedurale; 10.1 - La programmazione del procedimento; 10.2 - Gli strumenti di semplificazione.

### 1 - *Premessa*

Il principio di economia procedurale trova un terreno privilegiato di applicazione nel procedimento legislativo disciplinato dall'articolo 72 della Costituzione e dai regolamenti parlamentari. Tuttavia, è nel procedimento legislativo in sede referente che esso raggiunge la sua massima espressione, costituendone l'essenza: è la ratio posta a fondamento delle disposizioni che lo disciplinano e anche il criterio che governa l'attività di organizzazione dei lavori della Commissione, affinché questa possa adempiere l'obbligo di riferire all'Assemblea nei tempi stabiliti.

Lo scopo di questo lavoro è di definire la nozione, la funzione e, quindi, i profili applicativi del principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente, come disciplinato dalla Costituzione, dal Regolamento della Camera dei deputati e dalle prassi che lo integrano.

A tal fine, per operare una ricostruzione sistematica del principio, saranno anzitutto mutuati da altri rami del diritto e dalla relativa interpretazione giurisprudenziale strumenti concettuali e metodologie proprie della teoria generale del diritto, che non sono usuali nell'elaborazione teorica dei temi classici del diritto parlamentare, in considerazione della sua peculiare natura.

Sulla base di quei concetti e di quei metodi si proporrà quindi una lettura delle norme regolamentari che disciplinano il procedimento legislativo in sede referente, prestando particolare attenzione anche alle decisioni e alle direttive interpretative del Presidente della Camera.

Saranno messi in evidenza i profili applicativi del principio di economia procedurale, che si sviluppano nell'ambito di un contesto fortemente condizionato dagli equilibri politici e dal clima politico.

La ricerca si concluderà con alcune riflessioni sulla possibilità di identificare dei limiti al principio in esame e sull'ambiguità della loro natura, sospesa tra il diritto e la politica.

Sarà inserita, infine, un'appendice contenente una rassegna dei precedenti più rilevanti, nella quale si propone una classificazione delle principali applicazioni pratiche del principio di economia procedurale, secondo uno schema teorico che distingue tra strumenti di programmazione e strumenti di semplificazione.

## *2 - Il principio di economia procedurale nel diritto positivo e nella giurisprudenza*

Il principio di economia procedurale ha un'origine extragiuridica, costituendo un riflesso del concetto di massimizzazione dei risultati tramite l'uso razionale delle risorse disponibili, ma vive immanente anche nell'ordinamento giuridico operando, secondo una prima e approssimativa definizione, quale criterio di razionale organizzazione del procedimento giuridico – inteso come sequenza di atti, fatti e attività unificati da uno scopo comune – sia esso di natura amministrativa, giurisdizionale o legislativa.

In tutti i settori del diritto sono presenti istituti la cui *ratio* si ispira al principio in questione, che assurge al rango di principio generale dell'ordinamento giuridico <sup>(1)</sup>. Tuttavia, occorre segnalare sin d'ora come, nell'ambito delle fonti primarie, il principio di economia procedurale sia espressamente richiamato, in quanto tale, dal solo articolo 79 del Regolamento della Camera dei deputati.

L'esame delle modalità con le quali il principio opera nei settori dell'ordinamento diversi dal diritto parlamentare può comunque risultare di grande utilità per operare una ricostruzione sistematica di come l'economia procedurale agisca nel procedimento legislativo.

Rilevanti indicazioni possono essere ricavate, in primo luogo, dalla legge 7 agosto 1990, n. 241, che contiene un riferimento indiretto al principio di economia procedurale.

In base all'articolo 1 della citata legge, l'azione amministrativa è retta da criteri di economicità – oltre che di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza – e la pubblica amministrazione non può aggravare il procedimento se non per straordinarie e motivate esigenze imposte dallo svolgimento dell'istruttoria (commi 1 e 2) <sup>(2)</sup>.

La dottrina ha precisato come l'attività amministrativa sia economica quando il conseguimento dei fini determinati dalla legge avvenga con il minore impiego possibile di mezzi personali, finanziari e procedurali <sup>(3)</sup>. Pertanto l'economia procedurale, che si riferisce ai soli mezzi procedurali, è uno dei criteri riconducibili al principio di economicità e, trovandosi in rapporto di continenza con quest'ultimo, ne condivide la natura di principio generale (anche) dell'attività amministrativa.

Ne conseguono alcuni corollari logici che, travalicando i confini del diritto amministrativo, contribuiscono a integrare la definizione del principio in precedenza delineata:

a) il principio di economia procedurale è funzionalmente rivolto al conseguimento dei fini determinati dalla legge con il minor impiego possibile di mezzi procedurali e, quindi, tramite la semplificazione della struttura del procedimento;

b) si sostanzia in un criterio di natura programmatica che indica, quale obiettivo tendenziale, la semplificazione della struttura del procedimento e, pertanto, ispira l'esercizio della funzione sin dal momento della programmazione <sup>(4)</sup> e, in seguito, nel corso delle varie fasi dell'*iter* procedimentale;

c) la deviazione dall'obiettivo tendenziale della semplificazione si configura come eccezione ad una regola: il *dominus* del procedimento <sup>(5)</sup>, infatti, può derogare al principio di economia procedurale, introducendo nel procedimento degli aggravamenti, solo qualora si verifichino esigenze straordinarie e con adeguata motivazione (c.d. "principio di non aggravamento" *ex art. 1, comma 2, della legge n. 241 del 1990*).

Ulteriori indicazioni e spunti ricostruttivi possono essere desunti dalle numerose pronunce giurisprudenziali che si riferiscono espressamente al principio di economia procedurale, o procedimentale, nelle sue concrete applicazioni. L'esame della giurisprudenza consente di andare ancora una volta oltre i confini del diritto amministrativo, e di verificare l'applicazione

del principio anche nell'ambito dei procedimenti di natura giurisdizionale, dove assume la specifica connotazione di principio di economia processuale.

Nella casistica esaminata, il principio è generalmente utilizzato dai giudici, sia amministrativi che ordinari, per valutare la congruità di una modifica apportata alla struttura del procedimento, che viene reso più efficiente ed efficace rispetto ad un modello tipico e più complesso, attraverso un intervento di semplificazione. La modifica avviene, sul presupposto della sussistenza di adeguati margini di discrezionalità, tramite interventi *lato sensu* "correttivi" di diseconomie, attuali o potenziali, che incidono su una determinata fase dell'*iter* procedimentale.

In concreto, il principio si sostanzia nell'attuazione di una serie articolata di *strumenti di semplificazione* che consistono nello svolgimento di attività, generalmente ispirate a criteri tecnico-organizzativi, prassi o massime di esperienza, ovvero nell'applicazione (anche estensiva o analogica) di specifici istituti giuridici: tutti comunque caratterizzati dalla comune finalità di semplificare il procedimento.

A titolo esemplificativo, si osserva come l'applicazione dei predetti strumenti possa consentire al *dominus* del procedimento: di svolgere in un unico contesto attività identiche o analoghe al fine di evitare ripetizioni <sup>(6)</sup>; di modificare la sequenza procedimentale, antepoendo o postepoendo talune attività, al fine di renderla più funzionale al raggiungimento dello scopo <sup>(7)</sup>; di omettere atti o fasi che risultino in concreto inutili <sup>(8)</sup>; di evitare formalismi non strettamente necessari, che anzi potrebbero ledere gli interessi dei soggetti coinvolti e pregiudicare il buon esito del procedimento <sup>(9)</sup>; di estendere l'applicazione di istituti <sup>(10)</sup> che, pur essendo previsti in altri contesti normativi, possono, tuttavia, nel caso concreto, contribuire in modo significativo alla semplificazione del procedimento <sup>(11)</sup>.

Si consideri, infine, come la sequenza delle attività procedurali si muova sempre in una cornice temporale, delimitata dall'obbligo di pervenire alla determinazione finale entro un dato termine. La legge può prevedere che il procedimento debba concludersi entro un termine prestabilito <sup>(12)</sup> o, comunque, ragionevole <sup>(13)</sup>. In ogni caso, l'economia procedurale e il fattore tempo, nella sua accezione di risorsa limitata, operano in rapporto di stretta correlazione biunivoca: da un lato, è la valutazione del tempo disponibile, il più delle volte, a rendere opportuno o necessario semplificare il procedimento al fine di renderlo idoneo al conseguimento del risultato entro il termine stabilito; dall'altro, è l'economia procedurale a offrire gli strumenti

che possono garantire l'adempimento dell'obbligo di concludere il procedimento entro una cornice temporale delimitata.

Integrando la definizione iniziale, possiamo allora affermare che il principio generale di economia procedurale opera quale criterio di razionale organizzazione del procedimento tendente al minore impiego possibile di mezzi procedurali e finalizzato a garantire il conseguimento dello scopo determinato dalla legge entro il termine stabilito.

Il principio può operare nell'ambito della *programmazione* del procedimento o tramite *strumenti di semplificazione*.

Nel primo caso è possibile manipolare il modello normativo al fine di configurare *ex ante* la struttura o singole fasi della struttura del procedimento, in modo che questo sia in concreto efficace (idoneo a conseguire il risultato entro il termine stabilito) ed efficiente (connotato dal minore impiego possibile di mezzi procedurali, in ragione dello scopo e del tempo disponibile) <sup>(14)</sup>.

Gli strumenti di semplificazione intervengono invece *ex post*, svolgendo una funzione "correttiva" di eventuali diseconomie riguardanti specifici segmenti del procedimento che, emerse nel corso dell'*iter* procedimentale, comportino un'inefficienza o una riduzione di efficacia tali da compromettere l'idoneità del procedimento a conseguire lo scopo entro il termine stabilito ovvero a conseguirlo tramite una gestione ottimale delle risorse procedurali <sup>(15)</sup>.

L'attuazione del principio, esprimendo la tendenza al minore utilizzo possibile dei mezzi procedurali, si sostanzia nello svolgimento di attività comunque volte a semplificare la struttura del procedimento, rispetto a quella prevista da un modello normativo ovvero a una diversa configurazione impressa da una precedente attività di programmazione.

### 3 - (Segue). *Presupposti e limiti di applicazione: norme di azione, discrezionalità e poteri conformativi*

L'analisi preliminare sin qui svolta ha consentito di individuare nel principio di economia procedurale un principio generale che, pur trovando riconoscimento formale in alcune norme di diritto oggettivo, riceve la propria consacrazione soprattutto nell'ambito del diritto vivente e nel concreto esercizio della funzione amministrativa.

Più complesse appaiono l'identificazione dei presupposti di applicazione del principio e la ricostruzione dei relativi limiti, non essendo possibile ricorrere meccanicamente, senza significativi adattamenti, a schemi teorici derivanti dalla consolidata elaborazione dottrinale e, in particolare, alla tradizionale configurazione del rapporto fra norma, discrezionalità e potere <sup>(16)</sup>.

E' di tutta evidenza come il concetto stesso di economia procedurale possa esistere solo in funzione di un procedimento giuridico, risultando quindi ragionevole iniziare l'analisi dalle norme di azione, che istituiscono e disciplinano il procedimento.

Perché il principio di economia procedurale possa trovare concreta applicazione, appare, in primo luogo, necessario che le norme conformative della struttura tipica del procedimento presentino margini di cedevolezza e spazi in bianco, configurando in tal modo un procedimento "a struttura elastica" <sup>(17)</sup>. Deve trattarsi di norme derogabili, suppletive o che comunque aprano spazi di scelta e, quindi, di discrezionalità in ordine a possibili attività di programmazione o, comunque, a possibili interventi di semplificazione della struttura del procedimento rispetto al suo modello tipico <sup>(18)</sup>.

Si tratta, pertanto, di una discrezionalità *sui generis*, che individua l'ambito di scelta entro il quale si muove un potere che potremmo definire "conformativo" in quanto concorre, insieme alle norme di azione e negli spazi da queste concessi, a dare forma al procedimento.

Tale, infatti, appare la natura di un potere il cui esercizio consenta di programmare, in tutto o in parte, la struttura del procedimento (in modo che sia composta da una selezione di attività ritenute utili o indispensabili, collocate in una sequenza funzionale e priva di duplicazioni) ovvero di un potere il cui esercizio produca effetti correttivi della struttura medesima (elidendo attività superflue, rimodulando la sequenza procedimentale, eliminando duplicazioni).

L'esercizio del potere conformativo attribuito al *dominus* del procedimento (variamente definito come potere ordinatorio, organizzativo, di direzione o di programmazione) <sup>(19)</sup> presenta taluni aspetti peculiari che meritano di essere evidenziati:

a) si basa su una scelta (effettuata *ex ante* o endoprocedimentale) di carattere tecnico-organizzativo, derivante dalla *valutazione dell'adeguatezza, in concreto, dei mezzi procedurali disponibili al conseguimento dello scopo nel termine stabilito*: valutazione dalla quale può derivare un'esigenza di economia procedurale e, quindi, un intervento nell'ambito della program-

mazione del procedimento ovvero l'applicazione di strumenti di semplificazione;

b) non si fonda invece su una scelta di merito, conseguente alla ponderazione comparativa dei vari interessi coinvolti nel procedimento (essenza della discrezionalità amministrativa);

c) si trova, peraltro, in un rapporto di stretta correlazione con la scelta di merito, giacché l'adeguatezza dei mezzi procedurali, oltre che in funzione del conseguimento dello scopo nel termine stabilito, deve essere valutata anche in relazione all'esigenza che la struttura del procedimento sia idonea a garantire una ragionevole ed equilibrata ponderazione degli interessi coinvolti.

Si può allora concludere che l'applicazione del principio di economia procedurale presuppone l'esistenza di un *procedimento giuridico* regolato da *norme di azione cedevoli* che aprano spazi di discrezionalità conformativa e, quindi, attribuiscono un *potere conformativo* della struttura del procedimento.

Rimane aperta la questione dei limiti di applicazione del principio.

Ancora una volta si tratta di esaminare, in primo luogo, le norme che istituiscono e regolano il procedimento, sia pure in una diversa prospettiva: non per verificare l'*an* della cedevolezza, ma per accertarne il *quantum*.

Il principio di economia procedurale appare, infatti, dotato di un'estensione variabile secondo il quadro normativo nel quale s'inserisce ogni singolo procedimento. Tanto maggiore è il grado di cedevolezza delle norme, quanto maggiori saranno l'ampiezza teorica della discrezionalità conformativa e la possibilità di incidere sulla struttura del procedimento, modificandola ovvero correggendola al fine di renderla adeguata al caso concreto <sup>(20)</sup>.

Ne scaturisce una prima osservazione di carattere generale. Infatti, per quanto esteso possa apparire l'ambito teorico di applicazione della discrezionalità conformativa in un dato contesto normativo, l'economia procedurale, in linea di principio, non potrà spingersi fino al punto di privare il procedimento della sua natura, scorporando dalla struttura tipica atti, fasi o passaggi procedurali essenziali ai fini del raggiungimento dello scopo prefigurato dalla legge.

Se è vero che l'esistenza di norme cedevoli (derogabili, suppletive o comunque integrabili con attività discrezionali) costituisce un presupposto di applicazione del principio in un dato contesto normativo, è anche vero che non tutte le norme di azione che delineano la struttura del procedimento possono essere cedevoli, dovendo sempre esistere un nucleo di elementi essenziali e indefettibili, posti da norme inderogabili, che qualifica ontologi-

camente il procedimento. La mancanza o l'alterazione di uno o più elementi appartenenti a questo nucleo incide sull'idoneità del procedimento a conseguire lo scopo, riverberandosi – nei sistemi del diritto civile, amministrativo e processuale – sulla determinazione finale in termini di invalidità, se non addirittura di inesistenza giuridica.

Si può quindi ritenere che l'esercizio del potere conformativo nel quale trova espressione il principio di economia procedurale incontri un *limite logico-strutturale*, rappresentato dal divieto di intaccare il nucleo di elementi essenziali, individuabili – in astratto e in via interpretativa – dal contesto normativo nel quale si colloca lo specifico procedimento <sup>(21)</sup>.

Ciò premesso, il tema dei limiti può essere ulteriormente esplorato ricorrendo nuovamente all'analisi delle pronunce giurisprudenziali, che evidenziano come le esigenze di economia procedurale e i relativi interventi di semplificazione debbano essere valutati in ragione dell'incidenza che possono produrre sulle posizioni giuridiche soggettive e, più in generale, sugli interessi dei soggetti coinvolti nel procedimento.

La valutazione deve essere svolta in concreto.

In alcuni casi, infatti, le esigenze di economia procedimentale sono risultate recessive, soprattutto quando si siano trovate in conflitto con interessi rilevanti: la giurisprudenza ha pertanto ritenuto *irragionevole* la soppressione di determinate attività procedurali volte a valorizzare interessi meritevoli di tutela nel contesto del procedimento <sup>(22)</sup>.

In altri casi, invece, l'economia procedurale è risultata strumentale alla valorizzazione di interessi rilevanti: vi sono quindi pronunce nelle quali si considera ragionevole, se non addirittura doverosa, la rimozione di “formalismi non strettamente ed assolutamente necessari” che possano compromettere interessi meritevoli di tutela nel contesto del procedimento <sup>(23)</sup>.

Appare evidente come, nella prima ipotesi, sia stato superato un limite – vedremo poi di quale natura – mentre, nella seconda, si rientri negli argini della corretta applicazione del principio.

La giurisprudenza, in altri termini, ci ricorda che il procedimento non è una struttura statica, ma uno strumento dinamico nel quale confluiscono e si confrontano molteplici interessi che devono essere comparati, fra loro e in relazione all'interesse primario, in modo ragionevole ed equilibrato. E le pronunce esaminate, segnatamente, offrono spunti interessanti per approfondire quanto in precedenza accennato a proposito della stretta correlazione tra le scelte di economia procedurale e le scelte di merito.



Si pensi, ad esempio, all'applicazione di uno strumento di semplificazione che determini l'elisione di un'attività istruttoria o di un momento partecipativo del procedimento, ritenuti in concreto inutili. Questa scelta di economia procedurale potrebbe ripercuotersi sulla complessiva attività di comparazione degli interessi coinvolti nel procedimento, ostacolando o impedendo la valutazione degli interessi che in quell'attività istruttoria o in quel momento partecipativo avrebbero trovato un momento di espressione o di valorizzazione. In questo caso la scelta di economia procedurale può condizionare la scelta di merito.

D'altra parte, è anche possibile che sia la scelta di merito a condizionare l'applicazione del principio di economia procedurale. Si pensi, in particolare, a una valutazione (di merito) che attribuisca carattere recessivo a un determinato interesse. Questa valutazione potrebbe orientare l'attività di programmazione verso la concentrazione del tempo disponibile e delle risorse procedimentali sulla valorizzazione degli interessi ritenuti prevalenti. Con conseguente elisione o compressione delle attività procedurali connesse alla valorizzazione dell'interesse ritenuto recessivo.

Il rapporto di stretta interdipendenza tra scelte di economia procedurale e scelte di merito induce a ritenere che si possa applicare alla discrezionalità conformativa quel limite, proprio della discrezionalità amministrativa, rappresentato dal dovere di esercitare il potere nel rispetto del *principio di logicità-congruità* applicato al caso concreto <sup>(24)</sup>.

Ne consegue che l'applicazione del principio di economia procedurale, oltre a un limite logico-strutturale, incontra anche un *limite di natura sostanziale*: che ha riguardo, cioè, agli interessi coinvolti dall'esercizio del potere conformativo.

Pertanto, il risultato di un intervento di semplificazione in sede di programmazione ovvero l'applicazione di uno strumento di semplificazione, consistente nella compressione di una o più fasi del procedimento, nell'omissione di atti o nella soppressione di attività procedurali:

– non deve incidere sugli elementi strutturali essenziali del procedimento, indispensabili per il raggiungimento dello scopo previsto dalla legge (*limite logico-strutturale*);

– deve anche essere conforme al principio di logicità-congruità e, quindi, risultare congruo e logico in concreto, tenuto conto della rilevanza degli interessi procedimentali coinvolti dall'intervento conformativo e della misura del sacrificio ad essi arrecato, giacché, se è vero che il procedimento è volto a conseguire il proprio scopo entro il termine stabilito, è anche vero che

ciò deve avvenire all'esito di una ragionevole ed equilibrata ponderazione di tutti gli interessi rilevanti (*limite sostanziale*) <sup>(25)</sup>.

Poiché il limite logico-strutturale e il limite sostanziale sono essenzialmente limiti logici, insiti nella natura stessa della norma che struttura il procedimento e del potere conformativo che ne scaturisce, si può conclusivamente ritenere che essi, in linea di principio, possano trovare applicazione in ogni ramo dell'ordinamento nel quale si aprano spazi di discrezionalità conformativa.

#### 4 - Note introduttive sul principio di economia procedurale nel procedimento legislativo in sede referente presso la Camera dei deputati

Va ora verificato se e in quale misura il metodo utilizzato, i concetti estrapolati e le conclusioni sinora raggiunte siano di ausilio al fine di comprendere il particolare significato e la straordinaria portata che assume il principio di economia procedurale, con specifico riferimento all'esame in sede referente presso le Commissioni permanenti della Camera dei deputati.

Occorre preliminarmente evidenziare come, per quanto caratterizzati da rilevanti peculiarità, anche nell'ambito del diritto parlamentare sia possibile riscontrare i presupposti di applicazione del principio *de quo*: esiste un procedimento giuridico, sono identificabili norme cedevoli che aprono spazi di discrezionalità conformativa e vi è l'attribuzione a un *dominus* di poteri conformativi della struttura del procedimento.

Quanto al primo presupposto, la dottrina ha rilevato come nel sistema costituzionale italiano il procedimento legislativo sia un procedimento in senso tecnico <sup>(26)</sup>, che si riparte in varie fasi e presenta alcune significative caratteristiche differenziali rispetto al procedimento giurisdizionale (processo) e amministrativo <sup>(27)</sup>. Nel procedimento legislativo, segnatamente, hanno un grande peso gli accordi politici, i rapporti di forza tra i gruppi parlamentari, tra maggioranza e opposizione, tra gruppi parlamentari e Governo, nonché le situazioni contingenti del momento e le regole di correttezza parlamentare <sup>(28)</sup>. E questa forte connotazione politica del procedimento non può non riverberarsi – in termini di necessaria flessibilità – sull'interpretazione, l'applicazione e la stessa genesi delle relative norme di azione <sup>(29)</sup>.

Con riferimento agli altri presupposti, si deve quindi rilevare come il procedimento legislativo sia disciplinato da norme caratterizzate da un'elasticità assolutamente peculiare sia sotto il profilo quantitativo sia sotto il

profilo qualitativo <sup>(30)</sup>. Alla cedevolezza derivante dalla natura derogabile o suppletiva di molte norme scritte si somma, infatti, la duttilità di un rilevante complesso di norme non scritte <sup>(31)</sup> e – prima fra tutte – della regola consuetudinaria secondo la quale le singole norme procedurali possono essere derogate *nemine contradicente* <sup>(32)</sup>, facendo in tal modo prevalere la ragione politica sulla regolarità formale del procedimento.

In un simile contesto normativo non stupisce che il principio di economia procedurale possa trovare ambiti privilegiati di applicazione. Tuttavia, mentre le procedure che disciplinano l'esame in Assemblea <sup>(33)</sup> e nella Commissione in sede legislativa <sup>(34)</sup> conservano un certo grado di formalismo e talune rigidità connesse al carattere definitivo delle relative deliberazioni, il procedimento legislativo in sede referente, stante la sua natura meramente istruttoria, risulta ispirato nel suo complesso al principio di economia procedurale, che ne garantisce il carattere necessariamente flessibile e informale.

Non è un caso che il principio, per quanto applicabile in ogni sede (compresa la legislativa), sia espressamente richiamato dalla sola disciplina regolamentare dedicata all'esame in sede referente (art. 79, commi 1 e 10, R.C.) <sup>(35)</sup>.

Come si avrà modo di osservare, in questa fase preliminare e necessaria del più ampio procedimento ordinario per la formazione delle leggi (art. 72, primo comma, Cost.) il principio di economia procedurale assume una rilevanza tale da giustificare l'attribuzione di poteri conformativi particolarmente intensi, esercitabili tramite incisivi interventi in sede di programmazione del procedimento e l'applicazione di numerosi strumenti di semplificazione.

## *5 - Analisi normativa del procedimento*

Nella cornice predisposta dall'articolo 72, primo comma, della Costituzione <sup>(36)</sup>, il Regolamento della Camera dei deputati, come integrato dalla giurisprudenza parlamentare <sup>(37)</sup> e dalla prassi <sup>(38)</sup>, precisa in cosa consista il "previo esame in Commissione".

La Lettera circolare sulla istruttoria legislativa nelle Commissioni del 10 gennaio 1997 fornisce una definizione generale del procedimento legislativo in sede referente che, insieme all'attività consultiva ad esso collegata, costituisce "la fase istruttoria del procedimento legislativo (...) finalizzata all'acquisizione degli elementi utili alla decisione e alla conseguente elaborazione del testo per consentire la deliberazione all'Assemblea". Segue un'affermazione che

sottintende uno stretto legame tra natura del procedimento ed esigenze di economia procedurale: “*L’esame in sede referente è caratterizzato dalla flessibilità e informalità della procedura*”<sup>(39)</sup>.

Coerentemente, il primo comma dell’articolo 79, come modificato dalla riforma regolamentare dell’autunno del 1997 – che ha recepito nello spirito e, in parte, codificato la citata Circolare – esordisce dichiarando che “le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo principi<sup>(40)</sup> di economia procedurale” e che ciò avviene “per ciascun procedimento”.

Le Commissioni, dunque, dispongono di uno *strumento di programmazione* della struttura del procedimento.

Esse, in particolare, devono conformare la struttura di ogni singolo procedimento legislativo in sede referente con riguardo alle specifiche esigenze istruttorie e di confronto politico connesse ai progetti di legge in esame. Di talché la cosiddetta “organizzazione dei lavori” può essere considerata una vera e propria attività di programmazione, riferita al singolo procedimento e basata sul principio di economia procedurale<sup>(41)</sup>. Quest’ultimo, infatti, consistendo in un criterio organizzativo tendente al minore utilizzo possibile di mezzi procedurali, riassume in sé quelle indefettibili caratteristiche di snellezza, flessibilità e informalità che consentono al procedimento di dipanarsi e districarsi nella complessità delle mutevoli dinamiche politiche.

Ne consegue che la definizione del principio di economia procedurale desunta da un’analisi condotta nei settori del diritto amministrativo e processuale, sembra adattarsi agevolmente anche al diverso contesto normativo ora in esame, assumendo uno specifico contenuto quale criterio di razionale organizzazione del procedimento legislativo in sede referente, tendente al minore impiego possibile di mezzi procedurali e finalizzato a garantire il conseguimento, entro il termine stabilito, dello scopo assegnato dalla Costituzione e dal Regolamento.

L’esplicito rinvio al principio di economia procedurale disposto dall’articolo 79, comma 1, sembra assumere ulteriori significati.

In primo luogo, attribuisce al *dominus* del procedimento un potere conformativo molto ampio, che – nel rispetto dei limiti propri della discrezionalità conformativa – consente un incisivo modellamento della complessiva struttura del procedimento.

In secondo luogo, avverte l’interprete circa l’estremo grado di cedevolezza delle norme che delineano la struttura del procedimento – inteso quale fattispecie astratta – fornendo una sorta di “campionario” di elementi (istru-

tori, partecipativi, di raccordo tra le diverse fasi) che possono essere modellati e, in parte, selezionati.

Fermo restando il nucleo di elementi essenziali che qualificano giuridicamente il procedimento, il *dominus* può, nel rispetto del principio di logicità-congruità, ripartire il tempo disponibile tra le varie fasi procedurali, eventualmente valorizzandone alcune e comprimendone altre, nonché selezionare – soprattutto tra le attività istruttorie in senso stretto – gli elementi necessari e omettere quelli non essenziali. Applicando lo strumento di programmazione secondo il principio di economia procedurale, egli può dunque conformare, con il minor utilizzo possibile di strumenti procedurali, il procedimento in concreto <sup>(42)</sup>.

Le norme che definiscono la struttura procedimentale di base sono principalmente contenute nei commi 2 e 3 dell'articolo 79, dai quali si desumono alcune indicazioni rilevanti ai fini dell'individuazione degli elementi essenziali del procedimento. Di tale nucleo si può ritenere che facciano parte, quantomeno, la relazione introduttiva <sup>(43)</sup>, l'adozione (anche implicita) del testo base e la deliberazione sul conferimento al relatore del mandato a riferire all'Assemblea sul testo predisposto dalla Commissione <sup>(44)</sup>.

Dal combinato disposto delle predette norme con altre disposizioni del Regolamento, come integrato dalla prassi, emerge invece la complessiva struttura del procedimento, che si compone di tre fasi, variamente articolate al loro interno <sup>(45)</sup>:

a) l'esame preliminare, che comprende a sua volta la fase di *discussione di carattere generale* (introdotta dalla relazione), l'istruttoria legislativa in senso stretto (consistente nell'acquisizione dei necessari elementi informativi secondo l'articolata disciplina dell'art. 79, commi 4-7) <sup>(46)</sup> e che si conclude con *l'adozione del testo base*;

b) la fase di formulazione del testo degli articoli, che presuppone la previa fissazione di un termine per la presentazione degli emendamenti e comprende l'esame delle proposte emendative (con eventuali interventi sul complesso degli emendamenti, illustrazioni di singoli emendamenti e dichiarazioni di voto) nonché le conseguenti votazioni <sup>(47)</sup>;

c) la fase della deliberazione sul conferimento del mandato al relatore <sup>(48)</sup> a riferire sul testo predisposto dalla Commissione, preceduta dall'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti, e comprensiva – per prassi costante e consolidata – delle dichiarazioni di voto.

Si consideri, inoltre, la possibilità di innestare subprocedimenti che si svolgono in sedi autonome, tramite, ad esempio, la costituzione di un Comi-

tato ristretto o la deliberazione di indagini conoscitive; ovvero la possibilità di attivare strumenti che si perfezionano al di fuori della Commissione, come, ad esempio, la deliberazione di una proposta di stralcio, sulla quale dovrà decidere l'Assemblea. Questi strumenti potranno essere previsti, ma non disposti, nell'ambito della programmazione, atteso che in questi casi il *dominus* del procedimento dispone di meri poteri d'impulso.

E' su questo modello strutturale che il *dominus*, in applicazione del principio di economia procedurale, può esercitare poteri di impulso e, nel rispetto del limite logico-strutturale e del criterio di logicità-congruità, poteri conformativi di programmazione (*vedi infra* § 10.1).

L'articolo 79, comma 1, secondo periodo, identifica quale *dominus* del procedimento l'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, purché sussista il consenso dei rappresentanti di gruppo la cui consistenza numerica sia complessivamente pari almeno ai tre quarti dei componenti della Commissione (in virtù del richiamo all'art. 23, comma 6) ovvero, in difetto di tale maggioranza, il presidente della Commissione.

È altresì determinato, sia pure in linea generale, il contenuto dei poteri conformativi, che il Regolamento definisce ricorrendo a locuzioni tipiche delle formule normative che attribuiscono poteri di natura provvedimentale ("determinare" e "stabilire") e che possono riferirsi tanto alla programmazione quanto all'applicazione di strumenti di semplificazione. Il *dominus*, in particolare, determina i modi dell'organizzazione del procedimento, compreso lo svolgimento di attività conoscitive e istruttorie; stabilisce il termine per la presentazione degli emendamenti; stabilisce le modalità per l'esame degli emendamenti.

Dal combinato disposto dei commi 1, 2, 8 e 12 dell'articolo 79 e dall'articolo 81 del Regolamento emergono due fondamentali dimensioni all'interno delle quali opera il principio di economia procedurale: lo scopo e il termine finale del procedimento.

Lo scopo del procedimento è di riferire all'Assemblea su un testo predisposto dalla Commissione. Come avremo modo di approfondire, sotto il profilo sostanziale, il testo predisposto dalla Commissione deve essere *adeguatamente istruito e definito* (*vedi infra* § 6).

Il momento conclusivo del procedimento è rappresentato dalla deliberazione sul conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea. Tuttavia, la disciplina presenta profili di complessità e rende necessario distinguere quattro distinti termini che attengono alla fase conclusiva del procedimento.

1) È previsto, anzitutto, un *termine minimo garantito* alla Commissione per lo svolgimento di un esame “effettivo” del provvedimento: solo decorso questo termine – che per i progetti di legge è normalmente di due mesi – sarà possibile l’iscrizione nel calendario dei lavori dell’Assemblea (art. 81) <sup>(49)</sup>. A questo termine può derogarsi soltanto qualora la Commissione abbia già concluso l’esame o su accordo unanime della Conferenza dei presidenti di Gruppo ovvero negli altri casi previsti dall’articolo 23, comma 5, del Regolamento.

2) Vi è poi la *data d’inizio dell’esame in Assemblea*, derivante dall’iscrizione del provvedimento nel relativo calendario, predisposto dalla Conferenza dei presidenti di Gruppo o dal Presidente della Camera (secondo le regole dell’art. 24, commi 2 e 3).

3) La cosiddetta “calendarizzazione” del provvedimento in Aula rende attuale l’obbligo della Commissione di riferire all’Assemblea nella data prevista; al fine di assicurarne l’adempimento, il Regolamento fissa un *termine massimo per la conclusione dell’esame in sede referente*. La Commissione, segnatamente, deve organizzare (o riorganizzare) il procedimento in modo tale da assicurare che esso si concluda, con il conferimento del mandato al relatore, almeno quarantotto ore prima della data fissata per l’inizio della discussione in Assemblea (art. 79, comma 1, terzo periodo) <sup>(50)</sup>.

4) Nel rispetto del termine massimo previsto dal Regolamento, il *termine effettivo di conclusione dell’esame* <sup>(51)</sup> è stabilito dall’ufficio di presidenza o dal presidente della Commissione (secondo le regole dell’art. 79, comma 1, secondo periodo) <sup>(52)</sup>.

L’iscrizione del provvedimento nel calendario dei lavori dell’Assemblea produce dunque una serie di importanti conseguenze, prima fra tutte la concretizzazione dell’obbligo della Commissione di riferire all’Assemblea: obbligo che fino a quel momento rimane sullo sfondo, in uno stato di quiescenza, identificandosi piuttosto con lo scopo del procedimento.

Con la “calendarizzazione” del provvedimento in Aula, inoltre, assume una rilevanza predominante il fattore tempo, poiché diventa possibile calcolare con certezza il tempo residuo disponibile entro il quale la Commissione ha l’obbligo di concludere l’esame. Una volta fissata la data di avvio dell’esame in Assemblea, possono quindi emergere speciali esigenze di economia procedurale in vista delle quali il Regolamento predispone un complessivo potenziamento dei poteri conformativi.

In particolare, balza ora in primo piano il disposto dell’articolo 79, comma 1, terzo periodo, che – in sostanza – impone al *dominus* l’obbligo

di adottare tutte le misure necessarie al fine di assicurare la conclusione del procedimento in tempo utile per consentire l'avvio dell'esame in Assemblea nella data stabilita.

La disposizione, anzitutto, rende più incisivo lo *strumento di programmazione*, nel senso che, nella ripartizione dei tempi tra le diverse fasi e nella selezione delle attività procedurali, si potrà giungere a livelli di sintesi che potrebbero risultare non conformi al principio di logicità-congruità ove si verificassero in assenza di calendarizzazione del provvedimento in Aula.

La medesima disposizione, inoltre, può essere considerata quale fondamento normativo generale dell'applicazione di *strumenti di semplificazione* volti a correggere eventuali diseconomie, emerse all'esito di una valutazione di inadeguatezza del tempo residuo in relazione alle attività procedurali ancora da compiere (in quanto precedentemente programmate ovvero astrattamente previste dalle norme regolamentari) e tali da compromettere l'idoneità del procedimento al conseguimento dello scopo entro il termine stabilito.

L'articolo 79, comma 10, richiama il disposto dell'articolo 79, comma 1, terzo periodo, e ne rappresenta una delle possibili applicazioni. Indica, infatti, una serie di *strumenti di semplificazione* volti a porre rimedio alla diseconomia più frequente, rappresentata dalla presentazione di un numero di emendamenti eccessivo rispetto ai tempi che residuano per esaminarli e porli in votazione.

Sul presupposto dell'avvenuta calendarizzazione del provvedimento in Aula e al fine di garantire il rispetto del termine per la conclusione dell'esame in sede referente, il comma 10 dell'articolo 79 consente di non porre in votazione tutti gli emendamenti e di ricorrere a *votazioni secondo principi di economia procedurale*: "assicurando comunque che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti, indicati da ciascun Gruppo, anche interamente sostitutivi del testo proposto dal relatore".

La norma, che nella prassi è interpretata con una certa flessibilità, legittima l'applicazione di *strumenti di semplificazione* variamente combinati fra loro, come le votazioni per principi e riassuntive (comprese quelle a scalare) e la "segnalazione" da parte dei gruppi degli emendamenti da porre in votazione.

La prassi conosce, peraltro, strumenti di semplificazione "atipici", non indicati dall'articolo 79, comma 10, e che possono comunque trovare, come accennato, il proprio fondamento normativo direttamente nell'articolo 79, comma 1, terzo periodo. Si pensi ad esempio, al conferimento del mandato al



relatore con votazione riassuntiva oppure alla selezione degli emendamenti da porre in votazione secondo criteri diversi dalla “segnalazione” dei gruppi.

La tematica degli strumenti di semplificazione sarà ulteriormente approfondita in seguito (*vedi infra* § 10.2). Appare comunque opportuno indicare sin d’ora l’esistenza di strumenti di semplificazione *sui generis*, che non trovano il proprio fondamento nelle predette disposizioni, quali, ad esempio, il Comitato ristretto (art. 79, comma 9) e lo stralcio (istituto creato dalla prassi, del quale è dato ravvisare nel Regolamento solo alcuni riferimenti: *cfr.* art. 86, comma 7).

#### 6 - *Analisi “giurisprudenziale” del procedimento*

La definizione dell’effettiva portata normativa dell’articolo 79 del Regolamento e l’individuazione dei profili applicativi più problematici del principio di economia procedurale non possono prescindere dall’analisi della giurisprudenza del Presidente-*praetor* <sup>(53)</sup>.

Sono state a tal fine selezionate le principali decisioni e direttive interpretative che traggono origine da esigenze di chiarimenti – emerse nel corso dei lavori parlamentari – in merito al rapporto tra il principio di economia procedurale, il contenuto dell’esame in sede referente e i poteri conformativi del presidente della Commissione.

In particolare, è stato più volte richiesto al Presidente della Camera di precisare quale debba essere il *contenuto* <sup>(54)</sup> dell’esame in sede referente (ovvero il grado di approfondimento dell’istruttoria legislativa e del *merito politico* <sup>(55)</sup>), tenuto conto di come l’obbligo di riferire all’Assemblea entro un termine stabilito e le caratteristiche di snellezza, flessibilità e informalità, proprie del procedimento, possano apparire in contrasto con l’esigenza di un esame esauriente dei progetti di legge. Più volte il Presidente della Camera è stato investito anche della questione riguardante l’estensione dei poteri conformativi spettanti al presidente della Commissione.

Si segnalano, in primo luogo, alcune decisioni che precedono l’emanazione della Circolare del 10 gennaio 1997 <sup>(56)</sup>.

Il Presidente, in particolare, ha chiarito che le Commissioni in sede referente devono procedere a un “*semplice esame preliminare (...) non soltanto non gravato da particolari formalità (...) ma anche succinto e snello nell’ampiezza* <sup>(57)</sup>”. Ha raccomandato alle Commissioni di “*concentrarsi su una compiuta istruttoria delle questioni politiche essenziali e di tralasciare moda-*

*lità ed esigenze formali tipiche del procedimento deliberante* (58)”. Ha peraltro precisato che anche se “*il lavoro preparatorio che le Commissioni svolgono è fondamentale ai fini di una chiara e consapevole discussione in Assemblea*”, non si deve perdere di vista “*il compito primo, che è di riferire all’Assemblea nei termini stabiliti*” (59). Ne consegue che, una volta iscritto il provvedimento nel calendario dei lavori dell’Assemblea, sta alle Commissioni “*valutare se, nel tempo che rimarrà a disposizione (...) sia ancora possibile svolgere un utile lavoro istruttorio per l’Assemblea*” (60).

Il Presidente della Camera, inoltre, riconosce tradizionalmente al presidente della Commissione la titolarità di poteri conformativi dei quali, in vista dell’obbligo di riferire all’Assemblea, egli può fare un “*uso pieno e intenso*” (61): non solo in fase di programmazione, laddove “*assume, con poteri largamente discrezionali, le decisioni concernenti l’ordine della discussione, sia per quanto riguarda l’esame preliminare, sia per quanto riguarda la fase dell’esame degli articoli e delle votazioni*” (62), ma anche nell’applicazione di strumenti di semplificazione, quali, ad esempio, le “*votazioni implicite e riassuntive*” (63).

La sintetica rassegna appena conclusa riguarda pronunce rese dal Presidente della Camera tra il 1968 e il 1996. Per quanto ancora sostanzialmente valide nella loro essenza, prima di richiamarle a sostegno dell’esercizio di poteri conformativi da parte del presidente della Commissione – come avvenuto anche di recente – appare opportuno tenere presente che esse appartengano a un periodo anteriore all’emanazione della Lettera circolare sulla istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997 e alla conseguente novella dell’articolo 79 del Regolamento, approvata nell’autunno del medesimo anno. Tali decisioni precedono, pertanto, un fondamentale punto di svolta nell’evoluzione del ruolo e della funzione dell’istruttoria legislativa e, più in generale, dell’esame in sede referente.

Si può rilevare come, prima del 1997, nell’ambito del procedimento ordinario per la formazione delle leggi, costituito dal previo esame in Commissione e dall’esame in Assemblea (art. 72, primo comma, Cost.), l’accento fosse posto nettamente sul secondo. Nelle citate decisioni, infatti, il procedimento in sede referente appare configurato come un “*semplice esame preliminare*” il cui “*compito primo*” consiste nel riferire all’Assemblea entro i tempi stabiliti.

Rimane quindi sullo sfondo la *qualità* del testo elaborato dalla Commissione, che dipende, in primo luogo, dall’effettività dell’approfondimento istruttorio, riguardo al quale il testo previgente dell’articolo 79 del Regolamento nulla prevedeva. Nel periodo esaminato, l’unica indicazione sul conte-

nuto dell'esame in sede referente, peraltro riferita al solo merito politico, sembra essere la citata raccomandazione alle Commissioni "*di concentrarsi su una compiuta istruttoria delle questioni politiche essenziali*"<sup>(64)</sup>.

La Circolare del 10 gennaio 1997, pur mantenendo inalterata la natura flessibile e informale dell'esame in sede referente, pone invece in risalto proprio la *qualità* del testo elaborato dalla Commissione, precisando come esso debba essere chiaro ed efficace e costituire il risultato di un'istruttoria legislativa *completa ed esauriente*, svolta secondo metodi, minuziosamente descritti, che permettano alle Commissioni di acquisire *tutti gli elementi utili* alla decisione.

Si è allora nuovamente posta, sia pure in una rinnovata prospettiva, la questione – ancora attuale – di come conciliare il carattere completo ed esauriente dell'istruttoria con la limitatezza del tempo a disposizione, quando il provvedimento sia calendarizzato in Aula, e con le caratteristiche di flessibilità, informalità e, quindi, di economia procedurale, insite nella natura del procedimento in sede referente.

Con la decisione del 20 giugno 1997, il Presidente della Camera ha fornito taluni chiarimenti sul punto. In particolare, ha sottolineato come l'informalità e la flessibilità della sede referente implichi l'esigenza di semplificare fasi procedurali che risultino inutilmente appesantite (ricorrendo, ad esempio, alle votazioni secondo principi di economia procedurale di fronte alla presentazione di un elevato numero di emendamenti ostruzionistici). Ciò al fine di realizzare il fondamentale obiettivo del procedimento tenuto presente nella Circolare, che è quello di "*utilizzare nel modo più utile e congruo il tempo disponibile, in vista dell'effettivo approfondimento delle questioni in esame*"<sup>(65)</sup>.

Dalla decisione (e, invero, anche dal testo della Circolare) si evincono elementi che inducono a ritenere come la completezza dell'istruttoria non possa essere intesa in senso assoluto, come obbligo di risultato, bensì quale obiettivo tendenziale dell'esame in sede referente.

La distinzione tra fattispecie astratta e fattispecie concreta del procedimento renderà più chiara questa affermazione.

La Circolare del 10 gennaio 1997 (insieme alla nuova formulazione dell'articolo 79 del Regolamento) predispone l'insieme degli strumenti astrattamente utili al compimento di un'istruttoria completa. Dunque, nella fattispecie astratta del procedimento legislativo in sede referente è possibile rinvenire gli strumenti procedurali che consentono un potenziale effettivo

approfondimento di tutte le questioni – istruttorie in senso stretto e afferenti al merito politico – connesse al progetto di legge in esame.

In concreto, tuttavia, la completezza dell'istruttoria non può che apparire come un obiettivo tendenziale, da perseguire nei limiti in cui lo consentano le dinamiche politiche, che condizionano l'andamento dei lavori in Commissione, e il tempo disponibile. In ogni caso, una volta rivalutato l'aspetto contenutistico dell'esame in sede referente, al principio di economia procedurale non spetta più il solo compito di garantire l'adempimento dell'obbligo di riferire all'Assemblea entro il termine stabilito, ma anche quello di presiedere all'organizzazione di un procedimento *adeguato* sotto il profilo istruttorio e contenutistico. Seguendo l'*iter* logico della decisione del 20 giugno 1997, in applicazione del principio di economia procedurale, le attività procedurali inutili possono essere comprese o eliminate, mentre quelle utili devono essere razionalmente distribuite nel tempo disponibile, al fine di organizzare i lavori della Commissione *nel modo più utile e congruo, in vista* dell'obiettivo tendenziale costituito dall'effettivo approfondimento delle questioni in esame.

Il Presidente della Camera è poi recentemente intervenuto sul tema dell'esame in sede referente in relazione al quadro normativo vigente <sup>(66)</sup>. L'intervento non introduce sostanziali novità, ma riassume lo stato dell'arte della giurisprudenza del Presidente-*praetor* e conferma le conclusioni sinora raggiunte. Può essere quindi sintetizzato secondo gli schemi concettuali in precedenza proposti.

A) *Obiettivo tendenziale*. – La sede referente deve realizzare l'obiettivo di un'istruttoria compiuta sui testi legislativi; infatti, soltanto da una piena realizzazione di tale scopo può discendere un ordinato sviluppo dell'*iter* in Assemblea.

B) *Procedimento come fattispecie astratta*. – L'articolo 79 del Regolamento disciplina l'istruttoria legislativa in Commissione in modo tale da consentire su ogni argomento un *adeguato esame istruttorio*: individua a tal fine strumenti e procedure per organizzare il relativo procedimento in Commissione in modo che l'esame si sviluppi in maniera equilibrata su tutte le questioni oggetto del provvedimento.

A tale riguardo il Presidente richiama il comma 1 dell'articolo 79, a norma del quale le Commissioni in sede referente organizzano i propri lavori secondo *principi di economia procedurale*. Il Regolamento affida quindi all'organizzazione dell'esame in sede referente il compito di consentire non solo la conclusione dell'*iter* in Commissione, ma anche lo svolgimento di un

effettivo esame del provvedimento e la definizione di un testo debitamente istruito.

C) *Procedimento come fattispecie concreta.* – Il procedimento deve essere organizzato *comunque* in modo da assicurare che esso si concluda in tempo utile per l'esame in Assemblea.

C.1) *Programmazione.* – Il fatto che non sia previsto il contingentamento in sede referente non significa che manchino strumenti di organizzazione del dibattito, ma che se ne rimette l'applicazione all'autodisciplina delle Commissioni in relazione al termine per riferire all'Assemblea, alla natura dell'argomento ed alla complessità dell'esame. In questo quadro spetta alla presidenza ed agli uffici di presidenza delle Commissioni il compito di ripartire il tempo disponibile in modo efficace fra le diverse fasi dell'*iter* (esame preliminare, attività conoscitive, eventuali comitati ristretti, esame e voto degli emendamenti) per garantire che le stesse possano svolgersi in modo equilibrato e compiuto.

C.2) *Strumenti di semplificazione.* – In particolare, rientra fra i compiti della Commissione quello di un effettivo esame quantomeno degli emendamenti più significativi. In questo senso l'articolo 79, comma 10, finalizzato a garantire il rispetto delle previsioni del calendario dei lavori dell'Assemblea, *anche se non applicato alla lettera*, consente, pur in presenza di un elevato numero di emendamenti, una selezione delle deliberazioni in funzione dei tempi a disposizione.

Si può dunque osservare come, all'esito del processo di revisione delle norme regolamentari che inizia con la Circolare del 10 gennaio 1997 e culmina con la riforma regolamentare del 24 settembre 1997 <sup>(67)</sup>, risultino valorizzati quegli aspetti sostanziali e contenutistici dell'esame in sede referente che si riverberano sulla *qualità* del testo predisposto dalla Commissione (si veda, in particolare, l'articolata disciplina dell'istruttoria legislativa in senso stretto, prevista dalla nuova formulazione dell'articolo 79, commi 4, 5, 6 e 7). Ne consegue una maggiore articolazione dello scopo dell'esame in sede referente che, sotto il profilo formale, continua a identificarsi con il tradizionale obbligo di riferire all'Assemblea entro il termine stabilito mentre, sotto il profilo sostanziale, si arricchisce dell'obbligo di predisporre un testo *"adeguatamente istruito e definito"* <sup>(68)</sup>.

Più in generale, nel complessivo procedimento ordinario per la formazione delle leggi, la valorizzazione della fase istruttoria fa sì che l'accento venga ora posto sul rapporto sinergico che deve sussistere tra l'esame in sede

referente e l'esame in Assemblea, nell'ambito di una complessiva e razionale attività di programmazione dei lavori della Camera <sup>(69)</sup>.

Lo stesso principio di economia procedurale risente di questa evoluzione.

Sono emerse, infatti, indicazioni che consentono di declinare il significato del principio non solo riguardo al profilo formale della conclusione del procedimento entro il termine stabilito, ma anche con riferimento al profilo sostanziale del contenuto dell'esame in sede referente. In questa ulteriore accezione il principio è rivolto alla razionale semplificazione del procedimento, tramite l'eliminazione (o la neutralizzazione) delle attività inutili e la ripartizione del tempo residuo tra le *attività utili*, al fine concentrare il lavoro della Commissione sull'esame effettivo delle questioni – istruttorie e politiche – rilevanti.

Ne consegue che il risultato dell'applicazione del principio di economia procedurale consiste: a) sotto il profilo sostanziale, nell'organizzazione di un *esame adeguato* alle specifiche esigenze di approfondimento, istruttorie e di merito, del singolo progetto di legge: un esame che sia quindi idoneo determinare l'elaborazione di un testo *adeguatamente istruito e definito*; b) sotto il profilo formale, nell'organizzazione di un esame efficace (idoneo ad assicurare l'adempimento dell'obbligo di riferire all'Assemblea entro il termine stabilito) ed efficiente (snello, flessibile, informale e, quindi, tendente al minore utilizzo possibile di mezzi procedurali).

Ciò significa che lo strumento di programmazione e gli strumenti di semplificazione, a seconda dei casi e – in particolare – del *clima politico*, potranno essere applicati prevalentemente per garantire l'organizzazione di un esame "adeguato" sotto il profilo contenutistico (*se il clima politico non è conflittuale*) ovvero prevalentemente per garantire la conclusione dell'esame entro il termine stabilito (*se il clima politico è conflittuale*) (vedi *infra* § 7).

*In sintesi, all'esito della complessiva analisi sinora condotta, si può concludere che il principio di economia procedurale assume, nel contesto normativo in esame, lo specifico significato di criterio di razionale organizzazione del procedimento legislativo in sede referente, tendente al minore impiego possibile di mezzi procedurali e finalizzato ad assicurare che il procedimento legislativo in sede referente si concluda, entro il termine previsto, con il conferimento del mandato al relatore a riferire all'Assemblea su un testo adeguatamente istruito e definito.*

## 7 - Economia procedurale e clima politico

Dopo avere esaminato i profili applicativi del principio di economia procedurale che hanno determinato l'evoluzione di una rilevante "giurisprudenza" parlamentare, saranno ora evidenziati i rapporti di interdipendenza tra le applicazioni del principio e le dinamiche politiche in Commissione. Si entra quindi in una zona grigia, sospesa tra diritto e politica, dove il metodo giuridico talvolta perde ritmo e vigore, cedendo necessariamente il passo a concetti sfumati, ad argomentazioni meno rigorose che, tuttavia, appaiono indispensabili per la piena comprensione del ruolo svolto dal principio in esame.

Un fattore che incide significativamente sull'organizzazione del procedimento e, quindi, sull'applicazione concreta del principio di economia procedurale è rappresentato dal *clima politico* nel quale si svolgono i lavori della Commissione. Nel suo operare concreto, infatti, l'esame in sede referente può apparire come una sorta di "Giano bifronte", atteso che il clima politico, cioè la maggiore o minore conflittualità politica suscitata dall'oggetto del provvedimento esaminato, può modificarne radicalmente l'aspetto.

Una concisa descrizione delle possibili modalità di svolgimento del procedimento nella realtà quotidiana renderà più evidenti le ragioni di questa affermazione.

### *A) Prima ipotesi: clima non conflittuale.*

Quando l'esame del provvedimento si svolge in un clima di dialogo costruttivo tra le forze politiche e tra queste ultime e il Governo, la sede referente tende ad assumere in concreto una fisionomia coerente con quella delineata nella Lettera circolare sulla istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997 e con la *ratio* riformatrice dell'articolo 79 del Regolamento.

In questa ipotesi il principio di economia procedurale trova applicazione prevalentemente *ex ante*, manifestandosi nell'attività di programmazione (*ex art. 79, comma 1, secondo periodo, del Regolamento*); l'esercizio dei poteri conformativi si orienta verso l'organizzazione di un esame *adeguato* alle specifiche esigenze istruttorie del progetto di legge: un esame che sia quindi idoneo a concludersi con la predisposizione di un testo *adeguatamente istruito e definito*.

La programmazione, volta dunque a delineare la struttura che il procedimento assumerà in concreto, in genere è direttamente imputabile all'ufficio di presidenza, atteso che il clima politico collaborativo può determinare il coinvolgimento di almeno una parte dell'opposizione nelle scelte organizzative e

favorire il raggiungimento della maggioranza qualificata prevista dall'articolo 23, comma 6, R.C. (70). Non è peraltro infrequente che taluni passaggi procedurali siano semplificati *nemine contradicente*, su iniziativa del presidente.

Quando il provvedimento non è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea (ma si ravvisi la sussistenza delle condizioni politiche perché ciò avvenga in tempi ragionevoli, ovvero emerga nell'ufficio di presidenza la volontà di pervenire alla conclusione dell'esame indipendentemente dalla "calendarizzazione" in Aula), nell'ambito della programmazione si può comunque indicare un *termine effettivo* per la conclusione del procedimento. E' frequente che in questi casi, nell'ambito della programmazione, si ipotizzi per lo svolgimento dei lavori della Commissione un arco temporale che, salvo successivi aggiustamenti, tenda a inizialmente a coincidere, di norma, con i due mesi previsti dall'articolo 81, comma 1, R.C..

Posto che in un clima politico non conflittuale i poteri conformativi sono frequentemente legittimati da una maggioranza qualificata o *nemine contradicente*, gli autonomi poteri conformativi del presidente assumono un ruolo residuale e tendono a manifestarsi in una forma "tenue". Una sua eventuale iniziativa volta a comprimere una fase o a elidere un'attività procedimentale, per non essere percepita come una forzatura, deve essere coerente con la programmazione precedentemente disposta ovvero, in caso di contestazioni, essere "negoziata" per ottenere il sostegno almeno della maggioranza (anche trasversale) dei gruppi. Il presidente potrà pertanto intervenire, per lo più in via integrativa o correttiva, al fine di garantire il rispetto della programmazione disposta dall'ufficio di presidenza.

I poteri conformativi del presidente potrebbero diventare più incisivi in seguito all'iscrizione del provvedimento nel calendario dell'Assemblea, nell'ipotesi in cui nell'ufficio di presidenza non si riuscisse a raggiungere la maggioranza prevista dall'articolo 23, comma 6, in ordine all'eventuale adozione misure necessarie per assicurare la conclusione dell'esame almeno quarantotto ore prima dell'inizio dell'esame in Assemblea (art. 79, comma 1, terzo periodo). In ogni caso, occorre rilevare come il clima politico derivante dalla sostanziale condivisione del provvedimento favorisca, in genere, anche la condivisione di scelte organizzative ispirate a una severa applicazione del principio di economia procedurale.

*B) Seconda ipotesi: clima conflittuale.*

La situazione cambia radicalmente qualora il provvedimento sia oggetto di contrasto politico, soprattutto se, a causa dell'iscrizione nel calendario dei



lavori dell'Assemblea, i tempi per concluderne l'esame siano ristretti. Il più elevato livello di conflittualità si registra, peraltro, quando il testo del provvedimento risulti anche "blindato" dalla maggioranza <sup>(71)</sup>.

In questa ipotesi, di fatto, lo scopo prevalente del procedimento diventa quello formale di riferire all'Assemblea nei tempi stabiliti, mentre rimane sullo sfondo, assumendo una rilevanza secondaria, ogni altro obiettivo sostanziale (come lo svolgimento di un'istruttoria adeguata e la ricerca della condivisione almeno su alcune parti del testo).

Poiché in un clima siffatto è improbabile che nell'ufficio di presidenza si riesca a raggiungere la maggioranza richiesta dall'articolo 23, comma 6, del Regolamento, il principio di economia procedurale trova applicazione in via prevalente nelle decisioni del presidente della Commissione,

Il presidente, che diviene quindi titolare di un potere conformativo "forte" sulla complessiva struttura del procedimento, predispose in genere una programmazione di massima (*ex art. 79, comma 1, secondo periodo*) che potrà essere modificata al verificarsi di nuove circostanze. Inoltre, e con ogni probabilità, si troverà nelle condizioni di dover compiere scelte particolarmente delicate riguardo all'applicazione di strumenti di semplificazione, al fine di assicurare l'adempimento dell'obbligo della Commissione di concludere l'esame entro il termine previsto (*ex art. 79, comma 1, terzo periodo*). In ogni caso, convocherà l'ufficio di presidenza avendo cura di sentire l'orientamento dei gruppi <sup>(72)</sup> e di verificare che le sue decisioni siano sostenute almeno dai gruppi di maggioranza <sup>(73)</sup>; tali decisioni, dunque, saranno assunte non dall'ufficio di presidenza, ma dal presidente "all'esito dell'ufficio di presidenza". Il potere conformativo del presidente potrà poi manifestarsi nel corso delle sedute con autonome decisioni attuative, integrative o correttive di quanto stabilito in sede di programmazione, qualora dovessero emergere specifiche esigenze di economia procedurale <sup>(74)</sup>.

Il clima di tensione e di reciproca diffidenza tra gli attori politici rallenta lo svolgimento di ogni fase del procedimento e determina un incremento del numero degli emendamenti presentati dai deputati appartenenti ai gruppi di opposizione. Tra le proteste della minoranza, che ritiene lese le proprie prerogative <sup>(75)</sup>, e le puntualizzazioni della maggioranza, che riafferma il proprio diritto di governare, il dibattito tende ad allontanarsi dal merito del provvedimento e una parte significativa del limitato tempo a disposizione viene utilizzata per discutere questioni procedurali, di metodo, di costituzionalità e di correttezza parlamentare. Nel corso di sedute di tale complessità appare decisivo il ruolo di un presidente dotato non solo di poteri ordinatori

volti a disciplinare lo svolgimento del dibattito, ma anche di intensi poteri conformativi che, razionalizzando e semplificando la struttura procedimentale nel suo divenire, restituiscano capacità decisionale alla Commissione.

Più si avvicina la scadenza dell'obbligo di riferire all'Assemblea, più i poteri conformativi diventano incisivi e l'applicazione del principio di economia procedurale assume una connotazione "forte": raggiungendo un'intensità tale da consentire al presidente di contingentare *de facto* <sup>(76)</sup> il dibattito nel corso dell'esame preliminare, di sintetizzare la fase di esame degli emendamenti e finanche di determinare la conclusione del procedimento, in qualsiasi fase o stato esso si trovi, ricorrendo direttamente al conferimento del mandato al relatore con votazione riassuntiva. L'esercizio di siffatti poteri, anche se conforme al principio di logicità-congruità, suscita in genere vivaci contestazioni da parte dell'opposizione e, talvolta, anche di alcuni esponenti della maggioranza, che intervengono in dissenso dal proprio gruppo <sup>(77)</sup>.

In conclusione, dall'esame delle concrete modalità di svolgimento dell'esame in sede referente si possono trarre alcune utili considerazioni.

In primo luogo, si è osservato come il *clima politico* incida sulla qualità e intensità dei poteri conformativi attribuiti al presidente della Commissione e, quindi, sull'applicazione concreta del principio di economia procedurale: tanto maggiore è il grado di conflittualità tra maggioranza e opposizione, tanto più intensi divengono i poteri del presidente e gli strumenti di semplificazione ai quali lo stesso può ricorrere.

In secondo luogo, è emerso come, soprattutto nell'ipotesi di clima conflittuale, la prassi offra esempi di applicazioni molto incisive del principio di economia procedurale, con conseguente estrema compressione della struttura del procedimento, dalla quale può derivare anche una rilevante alterazione degli *equilibri politici* tra maggioranza e opposizione <sup>(78)</sup>.

## 8 - Economia procedurale ed equilibri politici

Si è osservato come il principio generale di economia procedurale, quando opera nel contesto di un procedimento che costituisce il binario sul quale si svolgono i lavori di un organo politico come la Commissione, non possa non assumere caratteristiche peculiari anche nei suoi profili applicativi.

Si è anche rilevato come il protagonista dell'attività organizzativa del procedimento, il *dominus* del procedimento, sia il presidente della Commissione che, sotto il profilo della legittimazione, agisce nella cornice di una

delibera dell'ufficio di presidenza assunta con la maggioranza qualificata di cui all'articolo 23, comma 6, ovvero, in difetto di questa, con poteri autonomi, avendo peraltro cura di acquisire l'orientamento dei gruppi.

Ciò premesso, appare opportuno evidenziare come il presidente della Commissione, che ne organizza i lavori secondo il principio di economia procedurale, debba esercitare la discrezionalità conformativa nell'ambito della sua peculiare funzione. Il presidente è, infatti, garante *super partes* della regolarità del procedimento, alla quale afferisce anche il dovere di assicurare che esso si svolga nel rispetto delle prerogative dei deputati e dei gruppi e si concluda entro il termine stabilito. Questo lo rende, di fatto, anche garante della correttezza del confronto politico, che deve svolgersi nel rispetto degli *equilibri politici* tra maggioranza e opposizione. O meglio: dell'equilibrio tra gli interessi della maggioranza e quelli dell'opposizione, che assumono rilevanza nel procedimento legislativo in sede referente.

A tale ultimo proposito occorre richiamare quanto accennato in ordine al procedimento giuridico, che opera come strumento dinamico nel quale confluiscono e si confrontano molteplici interessi, che devono essere bilanciati tra di loro e in relazione all'interesse primario (che, nel caso di specie, si identifica con l'obbligo di riferire all'Assemblea, entro il termine stabilito, su un testo adeguatamente istruito e definito dalla Commissione).

L'analisi degli interessi che confluiscono in un procedimento caratterizzato da una forte connotazione politica non può che muovere, in primo luogo, dallo specifico significato che il principio democratico e il principio maggioritario assumono nella Costituzione materiale, alla luce delle previsioni dei regolamenti parlamentari e del sistema elettorale vigente.

Pertanto, posto che il procedimento legislativo si sviluppa oggi in un contesto storico caratterizzato da un sistema politico bipolare, che alimenta una forma di democrazia dell'alternanza, i principali interessi che vi confluiscono sono rappresentati dalle proiezioni parlamentari di posizioni giuridiche complesse e articolate, di rango costituzionale, che potremmo sinteticamente indicare come il "diritto" della maggioranza di governare (sia pure sotto il controllo della minoranza) e il "diritto" dell'opposizione (che oggi è minoranza, ma che domani potrebbe divenire maggioranza di governo) di manifestare, in modo visibile all'opinione pubblica, un'identità politica alternativa rispetto a quella dell'attuale maggioranza, intervenendo nel dibattito parlamentare, per esprimere le proprie posizioni politiche sul progetto di legge, e presentando proposte di modifica del testo in esame ovvero testi alternativi <sup>(79)</sup>.

Sembra dunque possibile dare una lettura giuridica del concetto di “equilibrio politico”, inteso quale corretto bilanciamento, all’interno del procedimento legislativo, tra interessi della maggioranza e dell’opposizione.

L’analisi delle modalità con le quali questi “diritti” entrano nel procedimento legislativo in sede referente, presuppone la costruzione di un modello semplificato<sup>(80)</sup>, basato sulla situazione che si verifica più di frequente, nella quale alla maggioranza di governo, intenzionata a giungere all’approvazione del testo da sottoporre all’Assemblea, si contrappone – con varia intensità – l’opposizione.

Il “diritto” della maggioranza confluisce nel procedimento legislativo in sede referente quale interesse alla conclusione del procedimento, tramite il conferimento del mandato al relatore a riferire (favorevolmente) all’Assemblea sul testo predisposto dalla Commissione. Interesse che trova il proprio riconoscimento principalmente nell’articolo 79, comma 1, terzo periodo, del Regolamento, secondo il quale: *“Il procedimento è organizzato in modo tale da assicurare che esso si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l’iscrizione del progetto di legge all’ordine del giorno dell’Assemblea.”*

Il legame tra principio di economia procedurale e realizzazione del “diritto” della maggioranza appare evidente se si considera che la citata disposizione regolamentare costituisce il fondamento normativo generale dell’applicazione di *strumenti di semplificazione* volti a correggere eventuali diseconomie, emerse all’esito di una valutazione di inadeguatezza del tempo residuo in relazione alle attività procedurali ancora da compiere: diseconomie tali da compromettere l’idoneità del procedimento a concludersi entro il termine stabilito (*cf. supra* § 5).

Il “diritto” dell’opposizione entra invece nel procedimento scomponendosi in una serie di interessi partecipativi o comunque procedurali in senso lato. Interessi che trovano riconoscimento nella normativa del diritto parlamentare, scritta e non scritta, comunque caratterizzata da un ampio grado di cedevolezza, che consente, a titolo esemplificativo: di intervenire nella discussione di carattere generale; di avanzare richieste istruttorie; di presentare emendamenti, illustrarli e chiedere che siano posti in votazione; di effettuare dichiarazioni di voto e di esprimere, quindi, il voto<sup>(82)</sup>.

Proprio questi interessi partecipativi e procedurali possono indirettamente costituire e, in genere, costituiscono il “bersaglio” degli strumenti di economia procedurale. L’attività di programmazione del procedimento o l’applicazione di uno strumento di semplificazione possono, infatti, compor-

tare l'elisione o la compressione di fasi o attività procedurali nelle quali potrebbero trovare espressione o essere valorizzati interessi partecipativi e procedurali riconducibili, di norma e prevalentemente, ai gruppi di opposizione.

Entro quale misura ciò possa legittimamente avvenire dipende dal contenuto che si intende attribuire, nel contesto normativo in esame, al limite sostanziale del potere conformativo del presidente della Commissione, rappresentato – come già detto – dal *principio di logicità-congruità*. Principio, quest'ultimo, che esprime l'esigenza di un ragionevole bilanciamento tra gli interessi in gioco, tale da garantire, anche in caso di applicazioni incisive del principio di economia procedurale, una significativa partecipazione dell'opposizione al procedimento legislativo.

Possiamo allora ritenere che il criterio per il corretto bilanciamento degli interessi in questione possa essere ricavato direttamente dal principio democratico, del quale l'articolo 79, comma 1, terzo periodo, del Regolamento, costituisce un'applicazione, esprimendo la prevalenza dell'interesse della maggioranza. In base a tale principio, gli interessi partecipativi e procedurali dell'opposizione devono essere necessariamente valorizzati, anche nell'ambito del procedimento legislativo in sede referente, ma non fino al punto di pregiudicare la realizzazione del prevalente interesse della maggioranza alla conclusione del procedimento <sup>(83)</sup>.

D'altra parte all'opposizione è riconosciuto il diritto di partecipare attivamente al procedimento, non certo quello di ottenere l'approvazione dei propri emendamenti o l'accoglimento delle proprie istanze istruttorie e, meno che mai, il diritto di impedire che la maggioranza approvi i progetti di legge che la minoranza non condivide <sup>(84)</sup>.

Si può quindi sostenere che il presidente della Commissione, in quanto garante *super partes* delle prerogative dei deputati e dei gruppi, nell'esercizio dei suoi poteri conformativi debba assicurare che il procedimento sia strutturato in modo da rispettare gli *equilibri politici* tra maggioranza e opposizione secondo il predetto criterio di prevalenza: consentendo quindi alla maggioranza di giungere all'approvazione del testo da sottoporre all'Assemblea entro il termine stabilito, ma necessariamente in contraddittorio con l'opposizione. È infatti nel contraddittorio tra le parti politiche che emergono le specifiche questioni istruttorie e politiche che caratterizzano e qualificano il dibattito sul singolo progetto di legge.

Quanto all'applicazione del principio di economia procedurale, la soppressione o compressione di segmenti procedurali nei quali potrebbero

trovare espressione interessi partecipativi dell'opposizione sarà conforme al principio di logicità-congruità, ove tali segmenti appaiano ultronei, tautologici o comunque rappresentino delle diseconomie strutturali incompatibili con la conclusione del procedimento entro il termine stabilito. Sarà invece contraria al citato principio quando sussistano i margini temporali per consentire all'opposizione una maggiore partecipazione al provvedimento attraverso attività non dilatorie e ostruzionistiche, bensì funzionali all'approvazione di un testo adeguatamente definito e istruito.

Se il provvedimento è iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea in una data ravvicinata, salvo che non sussistano eccezionali esigenze di economia procedurale, appare ragionevole delineare la struttura del procedimento in modo tale da garantire, in ogni caso, all'opposizione: che nel corso dell'esame preliminare emergano con chiarezza almeno le posizioni politiche iniziali dei gruppi (e le eventuali richieste istruttorie); che nella fase della formulazione del testo degli articoli sia svolto un esame effettivo quantomeno degli emendamenti più significativi (in applicazione dell'art. 79, comma 10, R.C.); che la deliberazione sul conferimento del mandato al relatore sia preceduta dalle dichiarazioni di voto, nelle quali i gruppi, prima della conclusione del procedimento, possano esprimere le proprie posizioni politiche finali, all'esito del dibattito che si è svolto in Commissione.

#### *9 - Riflessioni conclusive sui limiti all'esercizio dei poteri conformativi: carattere cogente o natura politica?*

Nel settore del diritto parlamentare che disciplina l'esame in sede referente delle Commissioni permanenti della Camera dei deputati sembrano presenti tutti i presupposti che consentono di ritenere applicabili sia il limite logico-strutturale sia il limite sostanziale dei poteri conformativi, in quanto limiti logici, insiti nella natura delle norme di azione cedevoli e dei poteri che ne derivano. E' quindi ipotizzabile, quale corollario, l'esistenza di una norma primaria (implicita nel sistema) che ponga il divieto di oltrepassare tali limiti.

Più complesso appare, invece, il percorso volto all'individuazione di un'eventuale norma secondaria, che sanzioni la violazione del citato divieto.

La politicità del procedimento, segnatamente, costituisce un ostacolo per chi intenda affrontare il tema dei limiti del principio di economia procedurale negli stessi termini – fondati su argomentazioni strettamente giuridiche – con i quali ciò è stato fatto con riferimento ad altri settori del diritto.

Settori nei quali, accanto alla norma primaria che stabilisce il divieto, esiste anche una espressa norma sanzionatoria assistita da un articolato sistema di rimedi amministrativi e giurisdizionali che rendono il divieto cogente, ma che sarebbero del tutto incompatibili con l'autonomia costituzionalmente garantita al Parlamento.

Si è detto, d'altra parte, come l'applicazione dello strumento di programmazione o semplificazione da parte del presidente della Commissione possa comportare conseguenze rilevanti: determinando la compressione di fasi procedurali o l'elisione di segmenti del procedimento nei quali taluni interessi partecipativi dell'opposizione potrebbero trovare un momento rilevante di emersione o di valorizzazione, potendo risultare conseguentemente ridotta l'attività istruttoria, impoverito il dibattito sul merito politico e, pertanto, "inadeguato" l'esame in sede referente o una delle sue fasi.

Si pone quindi, in primo luogo, il problema di verificare se sussistano eventuali rimedi e sanzioni per il caso di violazione del principio di logicità-congruità da parte del presidente della Commissione.

Ove l'intervento di economia procedurale fosse ritenuto arbitrario, ne conseguirebbe, quale "sanzione politica" dotata spesso di un forte effetto persuasivo (o dissuasivo), l'immediata contestazione da parte dei deputati o dei gruppi interessati. Si tratta in genere di questioni che riguardano l'adeguatezza di una singola fase dell'esame in sede referente, o di un suo segmento, e destinate a risolversi senza particolari formalità nel corso della stessa seduta ovvero in sede di programmazione del procedimento nell'ambito dell'ufficio di presidenza. In caso contrario, potrebbe essere sollevata una questione regolamentare o di interpretazione del Regolamento (art. 41, comma 2), dovendosi peraltro tenere presente che il Presidente della Camera tende a uniformarsi alle sue precedenti decisioni che, come si è osservato, riconoscono tradizionalmente al presidente della Commissione poteri conformativi particolarmente ampi e intensi. Non si può quindi sostenere che l'eventuale violazione del principio di logicità-congruità sia sanzionata in senso tecnico, trattandosi di una questione apprezzata e risolta secondo valutazioni di carattere prevalentemente politico.

Più complesso è il caso in cui sia invece contestata *ex post* l'adeguatezza dell'esame in sede referente nel suo complesso, anche se analoghe sono le conclusioni.

Occorre premettere che difficilmente l'inadeguatezza del complessivo esame può essere imputata all'esercizio dei poteri conformativi del presidente della Commissione, costretto di regola ad operare nella ristretta cornice

temporale imposta dall'inserimento del progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea e vincolato a garantire l'adempimento dell'obbligo di concludere l'esame entro il termine stabilito dall'articolo 79, comma 1, terzo periodo del Regolamento.

L'asserita inadeguatezza dell'esame viene, infatti, generalmente attribuita da chi la contesta ad un concorso di fattori. Si pensi al caso estremo, ma non infrequente, nel quale l'opposizione lamenti: la ristrettezza dei tempi riservati allo svolgimento della sede referente (imputabile alla Conferenza dei presidenti di Gruppo o al Presidente della Camera); la "blindatura" del testo (imputabile alla maggioranza); l'asserita opinabile gestione del tempo disponibile da parte della presidenza della Commissione, che di fatto avrebbe ulteriormente ostacolato l'esercizio delle prerogative della minoranza, impedendone l'effettiva partecipazione al dibattito e alla formazione del testo <sup>(85)</sup>.

I rimedi predisposti dal Regolamento per questa evenienza sembrano rappresentati dal richiamo al Regolamento (art. 41) e dal rinvio del testo in Commissione (art. 86, comma 7).

Nel primo caso la "controversia" sull'adeguatezza dell'esame in sede referente sarebbe decisa dal Presidente della Camera (eventualmente dopo avere riunito la Giunta per il Regolamento) e, dunque, dallo stesso organo che nella quasi totalità dei casi ha deciso anche sulla data di inserimento del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea, sia pure sulla base delle indicazioni del Governo e delle proposte dei gruppi (art. 24, comma 1). Il Presidente potrebbe anche deferire la decisione all'Assemblea: in tal caso, a decidere sull'adeguatezza dell'esame sarebbe la stessa maggioranza che ha "blindato" il testo e che, in ogni caso, non è titolare di un semplice interesse, bensì del diritto di fare prevalere la propria visione del merito politico e di trasformarla in norma giuridica.

Analogamente, la proposta di rinvio del testo in Commissione deve essere deliberata dalla Commissione medesima e poi approvata dall'Assemblea, decidendo quindi – ancora una volta – la maggioranza.

Infine, nel caso in cui l'esame in Commissione non si fosse ancora concluso, sarebbe sempre la maggioranza a decidere su una eventuale richiesta di rinvio della data d'inizio dell'esame in Assemblea.

Dunque, se, da un lato, è ipotizzabile una norma primaria che pone il divieto di violare il limite sostanziale, dall'altro, non sembra possibile configurare una corrispondente norma sanzionatoria, atteso che i rimedi previsti dal Regolamento, nel rimettere a una decisione politica la valutazione dell'a-



deguatezza del procedimento legislativo in sede referente, finiscono col privare di una reale cogenza il divieto.

Ulteriori elementi contribuiscono a rendere complessa la verifica dell'effettivo superamento del limite sostanziale del principio di economia procedurale e, comunque, dell'eventuale inadeguatezza dell'esame.

Il Regolamento, infatti, prevede taluni meccanismi che, di fatto, potrebbero sanare *ex post*, almeno in parte, il vizio. Il primo è costituito dalla relazione di minoranza, attraverso la quale ogni gruppo di opposizione può sviluppare e precisare in un testo alternativo da sottoporre all'Assemblea quelle ragioni di dissenso che non abbiano trovato spazio o, comunque, accoglimento nel corso dell'esame in sede referente (art. 79, comma 12). Vi è poi la cosiddetta "terza lettura" <sup>(86)</sup> che può svolgersi nelle riunioni Comitato dei Nove ed anche presso la Commissione in composizione plenaria, che si riunisce però con le funzioni proprie del Comitato dei Nove (art. 86, comma 3): si tratta, infatti, di una sede che si svolge parallelamente all'esame in Assemblea e che non di rado consente il recupero, sia pure tardivo, di una parte dell'approfondimento di merito e del confronto politico sulla formulazione del testo che non si siano svolti nel corso dell'esame in sede referente.

Ulteriori considerazioni possono essere svolte con riferimento al limite del principio di economia procedurale che abbiamo definito *logico-strutturale*. Infatti, appare indubbio che tra le norme strutturali del procedimento legislativo in sede referente sia possibile individuare taluni elementi che, in linea teorica, possano ritenersi essenziali e indefettibili: così, ad esempio, il conferimento del mandato al relatore.

Eppure in alcuni casi, pur non essendo stato adempiuto l'obbligo di conferire il mandato al relatore, la discussione in Assemblea ha avuto luogo in assenza di un testo elaborato dalla Commissione. Vi sono precedenti nei quali il presidente della Commissione ha riferito in Assemblea, su incarico della Commissione, in ordine al lavoro svolto e alle motivazioni che non hanno reso possibile pervenire alla formulazione di un testo <sup>(87)</sup>. In altri casi si è poi provveduto alla convocazione della Commissione plenaria, ai sensi del secondo periodo dell'art. 86, comma 3, per l'esame degli emendamenti presentati in Assemblea e per la nomina del Comitato dei nove <sup>(88)</sup>. Altro precedente è quello in cui, avendo la Commissione respinto sia la proposta di conferire al relatore il mandato a riferire favorevolmente, sia quella di conferire il mandato a riferire in senso contrario, il presidente della Commissione si è fatto carico di dare conto in Assemblea dell'andamento e degli esiti del lavoro svolto in sede referente <sup>(89)</sup>.

In alcune occasioni l'esame non è proseguito, in altre si è comunque arrivati alla deliberazione finale da parte dell'Assemblea. In nessun caso la carenza strutturale è derivata dall'esercizio di un potere conformativo del presidente della Commissione. Rimane, tuttavia, il dato storico dell'esistenza di precedenti che lambiscono il confine della violazione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, e che fanno sorgere un ragionevole dubbio in ordine all'esistenza stessa dell'esame in Commissione <sup>(90)</sup>.

Si deve quindi concludere nel senso che quelli che in altri settori dell'ordinamento sono configurabili come "limiti e divieti" dotati di sicura cogenza (in quanto garantiti da una norma giuridica sanzionatoria assistita da un adeguato sistema di rimedi), nell'ambito del sistema normativo che disciplina il procedimento legislativo in sede referente presso la Camera dei deputati, sembrano affievolire a semplici *linee guida*. Questo sistema, naturalmente, non è né casuale né privo di una sua logica, costituendo infatti una delle più rilevanti conferme della politicità del procedimento legislativo.

Per quanto d'interesse ai fini del presente studio, rileva che il divieto di violare i limiti dei poteri conformativi, in quanto privo di sanzione giuridica, si sostanzia in un insieme di raccomandazioni volte a orientare, caso per caso, il presidente della Commissione nell'esercizio dei poteri conformativi della struttura del procedimento, tenuto conto di come, nel ruolo di garante *super partes*, egli debba non solo assicurare l'adempimento dell'obbligo della Commissione di riferire all'Assemblea entro il termine stabilito, ma anche creare le condizioni perché l'esame possa svolgersi nel contraddittorio tra maggioranza e opposizione e concludersi con l'elaborazione di un testo adeguatamente istruito e definito.

Segue quindi una rassegna delle principali applicazioni pratiche del principio di economia procedurale, nella quale si evidenziano le situazioni che rendono opportuno esercitare con particolare prudenza il potere conformativo, proprio al fine di evitare la violazione del principio di logicità-congruità e le conseguenze che ne scaturirebbero sul piano politico e dell'ordinata gestione dei lavori della Commissione.

#### 10 - *Appendice sulle principali applicazioni pratiche del principio di economia procedurale*

Esaminati gli aspetti che attengono alla ricostruzione della natura, della funzione e del particolare significato che il principio di economia procedu-

rale assume nell'ambito del procedimento legislativo in sede referente presso le Commissioni permanenti della Camera dei deputati, appare utile concludere la presente ricerca con una proposta di classificazione delle principali applicazioni pratiche del principio secondo lo schema teorico delineato in precedenza: distinguendo tra *strumenti di programmazione* e *strumenti di semplificazione*.

### 10.1 - *La programmazione del procedimento*

Come si è avuto modo di illustrare, l'articolo 79, comma 1, del Regolamento prevede la possibilità di predisporre, per ciascun procedimento, l'organizzazione dei lavori della Commissione secondo principi di economia procedurale. Si tratta di una fase di programmazione nell'ambito della quale è possibile prefigurare *ex ante*, in tutto o in parte, l'*iter* del procedimento, salvo successivi interventi di rimodulazione o correzione<sup>(91)</sup>. Il potere conformativo è attribuito all'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, con la maggioranza prevista dall'art. 23, comma 6, del Regolamento, ovvero, in mancanza di tale maggioranza, al presidente della Commissione. Comunque, l'esercizio dei poteri conformativi spetta al presidente, in esecuzione di quanto stabilito dall'ufficio di presidenza o autonomamente.

L'attività di programmazione può essere più o meno articolata ed è volta a scandire le varie fasi del procedimento ed i relativi passaggi procedurali.

*A) Durata complessiva dell'esame in sede referente.* – La data del conferimento del mandato al relatore, intesa come *termine effettivo* per la conclusione dell'esame (cfr. § 5), è sempre fissata, dopo l'inserimento del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea, al fine di coordinare la data di conclusione dell'esame in sede referente con quella in cui avrà inizio l'esame in Assemblea.

E' anche possibile fissare un termine finale effettivo indipendentemente dalla calendarizzazione del provvedimento in Aula, come si evince anche dall'articolo 23, comma 5, R.C., che contempla espressamente l'ipotesi in cui la Commissione abbia concluso l'esame prima dello scadere dei termini di cui all'articolo 81 e, quindi, indipendentemente dall'inserimento del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

*B) Organizzazione della fase dell'esame preliminare.* – Nell'ambito della programmazione è possibile stabilire il termine di conclusione dell'esame

preliminare, fissando la data nella quale la Commissione procederà alla votazione sull'adozione del testo base <sup>(92)</sup>.

Per garantire l'osservanza della decisione assunta in sede di organizzazione dell'esame preliminare (anche al fine di rispettare l'obbligo di riferire all'Assemblea) il presidente può organizzare le modalità di svolgimento degli interventi <sup>(93)</sup>, fissando il termine di durata di ciascun intervento, eventualmente adottando il termine generale di trenta minuti di cui all'articolo 39 comma 1, ovvero fissando tempi più brevi o più ampi <sup>(94)</sup>.

In presenza di un numero elevato di iscrizioni a parlare <sup>(95)</sup>, tenuto conto delle richieste formulate in tal senso dai rappresentanti dei gruppi di opposizione, il presidente può consentire ai gruppi medesimi di regolare i tempi degli interventi dei deputati iscritti a parlare anche in maniera diversa da quella stabilita in sede di programmazione del procedimento, assicurando così il rispetto della decisione assunta in ordine al momento della conclusione dell'esame preliminare <sup>(96)</sup>.

Può essere anche stabilito un termine entro il quale devono essere presentate alla presidenza le iscrizioni a parlare; il termine può essere quello previsto, in via generale, dall'articolo 36, comma 1 (secondo il quale i deputati devono iscriversi entro il giorno in cui la discussione ha inizio) ovvero un altro termine, funzionale alla razionale organizzazione della discussione <sup>(97)</sup>.

L'eventuale compressione dei tempi di questa fase procedimentale deve avvenire, ove ne ricorrano i presupposti, prestando particolare attenzione al rispetto del principio di logicità-congruità, anche nel caso in cui il provvedimento sia calendarizzato in Assemblea in tempi ravvicinati. Si tratta, infatti, del momento partecipativo iniziale e fondamentale del procedimento, nel quale si definisce l'oggetto dell'esame e si imposta il successivo dibattito. Il presidente della Commissione deve quindi sempre garantire ai gruppi quantomeno la possibilità di esprimere le proprie posizioni generali in ordine al progetto di legge, evidenziando le questioni politiche essenziali e le eventuali esigenze istruttorie.

*C) Acquisizione degli elementi conoscitivi necessari all'istruttoria.* – Anche gli strumenti informativi e conoscitivi che la Commissione intende attivare nell'ambito dell'istruttoria legislativa possono essere in linea di massima programmati ai sensi dell'articolo 79, comma 1, secondo periodo <sup>(98)</sup>, fatta eccezione per quelli che richiedono una deliberazione della Commissione (come l'indagine conoscitiva).

Si osserva in proposito come costituisca applicazione del principio di economia procedurale anche il disposto dell'articolo 79, comma 6, che

consente di selezionare le richieste istruttorie ivi previste in ragione dell'*essenzialità* del relativo oggetto.

Nella prassi dell'istruttoria legislativa, peraltro, sono le *audizioni informali* – non espressamente disciplinate dal Regolamento – ad avere assunto un ruolo preponderante quale strumento di acquisizione di elementi conoscitivi. Non di rado le indicazioni dei gruppi in ordine ai soggetti da audire sono sovrabbondanti o comunque incompatibili con il tempo disponibile per concludere l'esame. Il presidente quindi è chiamato ad operare una selezione delle richieste in base al principio di economia procedurale e nel rispetto del principio di logicità-congruità.

*D) Presentazione degli emendamenti.* – La fissazione del termine di presentazione degli emendamenti è senza dubbio un elemento della programmazione del procedimento, che l'articolo 79, comma 1, secondo periodo, rimette alla decisione del *dominus* <sup>(99)</sup>.

Esistono precedenti nei quali, emergendo con chiarezza la volontà unanime dei gruppi rappresentati in Commissione, non è stato fissato un termine per la presentazione degli emendamenti <sup>(100)</sup>. In altri precedenti non si è proceduto alla fissazione del termine a causa dell'eccezionale ristrettezza dei tempi a disposizione per l'esame del provvedimento. L'eccezionalità derivava, segnatamente, dalla circostanza che un disegno di legge di conversione di un decreto legge risultasse iscritto all'ordine del giorno dell'Assemblea nella medesima giornata nella quale la Commissione ne doveva avviare l'esame in sede referente <sup>(101)</sup>.

Al riguardo è da osservare, tuttavia, che appare opportuno usare prudenza nel valutare l'eventualità di una deroga al principio generale di fissazione di un termine, seppur breve, per la presentazione degli emendamenti, giacché il diritto di presentare proposte emendative spetta a ciascun deputato (art. 80, comma 2) e non sembra che possa essere negato sulla base di un accordo unanime tra i gruppi in Commissione.

L'omessa fissazione del termine per la presentazione degli emendamenti, quale ineliminabile momento partecipativo del procedimento, sembra costituire una violazione del limite logico-strutturale del principio di economia procedurale.

*E) Organizzazione dei tempi disponibili nella fase dell'esame degli emendamenti.* – Nell'ambito della programmazione è possibile procedere alla determinazione del tempo massimo complessivamente disponibile per gli interventi sul complesso degli emendamenti, per le dichiarazioni di voto e

per le relative votazioni, fissando la data e l'orario entro i quali questa fase deve concludersi <sup>(102)</sup>.

La concreta articolazione del tempo complessivamente disponibile può essere diversamente organizzata secondo le esigenze specifiche di ciascun procedimento e quelle rappresentate dai gruppi. Ad esempio, il tempo disponibile può essere ripartito tra i gruppi, eventualmente in proporzione alla loro consistenza numerica; può essere suddiviso in relazione all'esame di ciascun articolo e delle relative proposte emendative <sup>(103)</sup> ovvero in riferimento a specifiche questioni che i gruppi ritengano di maggiore rilievo <sup>(104)</sup>.

Quando il provvedimento non è calendarizzato in Aula, il presidente della Commissione deve prestare cautela ove intenda comprimere i tempi di questa fase procedimentale, nella quale si realizza la partecipazione dei singoli deputati alla formulazione del testo degli articoli. Si ricorda, in particolare, come, in base all'interpretazione letterale dell'articolo 79, comma 10, l'applicazione di strumenti di semplificazione riferiti all'esame e alla votazione degli emendamenti sia subordinata alla previa iscrizione del provvedimento nel calendario dei lavori dell'Assemblea.

## 10.2 - *Gli strumenti di semplificazione*

Il ricorso agli strumenti di semplificazione può essere prestabilito nell'ambito della programmazione del procedimento. Essi conservano, tuttavia, una propria autonomia concettuale e funzionale.

Alcuni sono tipici, in quanto indicati nell'articolo 79, comma 10, del Regolamento: si tratta peraltro di una tipicità "attenuata", atteso che la norma si limita a menzionare la categoria delle "votazioni secondo principi di economia procedurale", rimettendo quindi all'interprete e alla prassi il compito di specificarne il contenuto e la disciplina.

Altri sono una creazione della prassi, anche se appare comunque possibile rinvenirne la base normativa in un'interpretazione estensiva dell'articolo 79, comma 10, il quale – come recentemente affermato dal Presidente della Camera – può essere "*non applicato alla lettera*" <sup>(105)</sup>, oppure nell'articolo 79, comma 1, terzo periodo, del Regolamento, che legittima il ricorso a strumenti di semplificazione anche *estremi* nell'imminenza dello scadere del termine per la conclusione dell'esame.

Saranno, in particolare, illustrati gli strumenti di semplificazione rappresentati dalle *votazioni secondo principi di economia procedurale* (ex art. 79,

comma 10) e dal *conferimento del mandato al relatore con votazione riassuntiva* (strumento atipico, riconducibile all'art. 79, comma 1, terzo periodo), accomunati dalla funzione *correttiva* di diseconomie che riguardano un segmento della struttura del procedimento e che possono compromettere l'idoneità del procedimento a concludersi entro il termine stabilito. Si ricorda come le diseconomie più ricorrenti siano rappresentate dal numero eccessivo di iscrizioni a parlare ovvero di emendamenti presentati, in relazione al tempo residuo disponibile.

Esistono, inoltre, strumenti di semplificazione *sui generis*, come il Comitato ristretto, previsto dall'articolo 79, comma 9, che realizza in via indiretta un effetto di semplificazione: attraverso la riduzione selettiva dei deputati designati dai rispettivi gruppi a esaminare il provvedimento nell'ambito di un organo costituito *ad hoc*, che opera secondo criteri di massima informalità.

Anche lo stralcio può rientrare fra gli strumenti di semplificazione *sui generis*, rimuovendo un ostacolo alla prosecuzione dell'esame in sede referente attraverso la riduzione dell'oggetto del progetto di legge.

*A) Votazioni secondo principi di economia procedurale.* – Si ricorda in via preliminare come, a causa della sostanziale informalità della sede referente, le votazioni possano avere luogo senza particolari formalità: cioè senza che si applichino necessariamente e rigidamente le disposizioni in materia specificamente previste per l'esame in Assemblea e richiamate per la discussione in sede legislativa e redigente. Queste disposizioni possono rappresentare uno schema da seguire in modo tendenziale, al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori.

Come si è anticipato, l'articolo 79, comma 10, prevede che, al fine di garantire che il procedimento si concluda almeno quarantotto ore prima della data stabilita nel calendario dei lavori per l'iscrizione del progetto di legge all'ordine del giorno dell'Assemblea, le deliberazioni per la formulazione del testo degli articoli possono avere luogo secondo principi di economia procedurale.

In tale contesto, occorre evidenziare come in alcuni precedenti si ritenga che il presidente della Commissione – nell'esercizio dei suoi poteri ordinatori, finalizzati a garantire il rispetto delle decisioni adottate in sede di programmazione dei lavori – possa procedere a votazioni secondo principi di economia procedurale anche quando il provvedimento non sia iscritto nel calendario dell'Assemblea, o qualora tale tipo di votazione non sia imposta dalla necessità di rispettare il termine di cui all'articolo 79, comma 1, terzo periodo, R.C. <sup>(106)</sup>.

Appare comunque opportuno tenere presente come sia questione delicata, non pacifica, e da valutare caso per caso, lo stabilire se e in quale misura gli strumenti di semplificazione creati dalla prassi e riconducibili all'articolo 79, comma 1, terzo periodo, ovvero quelli indicati dall'articolo 79, comma 10, del Regolamento, espressamente previsti per l'ipotesi in cui il procedimento sia calendarizzato in Aula, possano essere applicati anche in difetto di tale calendarizzazione ovvero nel caso di iscrizione nel calendario dei lavori dell'Assemblea con la clausola "*ove concluso dalla Commissione*" <sup>(107)</sup>.

Quanto alle modalità di votazione secondo principi di economia procedurale, il presidente può ricorrere sia alle *votazioni per principi* <sup>(108)</sup> sia a modalità più agili e sommarie, quali le *votazioni riassuntive* <sup>(109)</sup>. Costituiscono una forma di votazione riassuntiva anche le *votazioni a scalare* <sup>(110)</sup>. Esistono inoltre precedenti di *votazioni in unica soluzione o in blocco* di più emendamenti, annoverate anch'esse fra i casi di votazioni riassuntive <sup>(111)</sup>.

Con riferimento alle *segnalazioni* di emendamenti da parte dei gruppi, l'articolo 79, comma 10, prevede che, "occorre assicurare che per ogni articolo siano posti in votazione, di norma, almeno due emendamenti indicati da ciascun gruppo" <sup>(112)</sup>.

La formulazione della norma lascia ampi spazi all'interpretazione e alla discrezionalità conformativa. Sembra infatti possibile attribuire ai gruppi la facoltà di ripartire il numero degli emendamenti segnalabili in relazione ai diversi articoli secondo modalità differenti: ad esempio, stabilendo che il numero massimo di segnalazioni effettuabili da ciascun gruppo sia pari al doppio del numero degli articoli <sup>(113)</sup>, ovvero che ciascun gruppo possa segnalare un numero massimo di emendamenti potendo poi scegliere discrezionalmente come ripartire le segnalazioni fra i vari articoli del testo <sup>(114)</sup>.

Analogamente a quanto osservato per le votazioni secondo principi di economia procedurale, in assenza di calendarizzazione del provvedimento in Aula, non è pacifico che il presidente della Commissione possa disporre che si proceda alla segnalazione di emendamenti da parte dei gruppi <sup>(115)</sup>.

Non mancano comunque precedenti nei quali il presidente abbia adottato criteri di selezione degli emendamenti da porre in votazione in tutto o in parte diversi rispetto a quello della segnalazione <sup>(116)</sup>. Ad esempio, ponendo in votazione le sole proposte emendative sulle quali il relatore e il rappresentante del Governo abbiano espresso un parere favorevole <sup>(117)</sup>; solo gli emendamenti del Governo e del relatore <sup>(118)</sup>; un certo numero di emendamenti segnalati per ogni gruppo, oltre agli emendamenti su cui il relatore ed



il Governo abbiano espresso parere favorevole o per i quali si siano rimessi alla Commissione <sup>(119)</sup>.

Qualora uno o più gruppi non effettuino le segnalazioni nonostante gli inviti rivolti in tal senso, il presidente non procede d'ufficio alla identificazione degli emendamenti da votare e, pertanto, pone in votazione solamente gli emendamenti segnalati <sup>(120)</sup>. Non appare, infatti, coerente con la *ratio* della disposizione regolamentare una soluzione diversa, che riconosca al presidente il potere di sostituirsi ai gruppi nella segnalazione degli emendamenti <sup>(121)</sup>. Qualora nessun gruppo effettui segnalazioni è da ritenersi, pertanto, che il presidente possa anche porre direttamente in votazione il mandato al relatore a riferire in Assemblea <sup>(122)</sup>.

B) *Conferimento del mandato al relatore con votazione riassuntiva.* – È possibile, come accennato, che il presidente della Commissione ponga direttamente in votazione il conferimento del mandato al relatore a riferire in Assemblea, a condizione che sia già stata fissata la data di inizio della discussione del progetto di legge in Assemblea e che la Commissione abbia a disposizione ristrettissimi margini di tempo per concluderne l'esame <sup>(123)</sup>.

Si tratta dello strumento di semplificazione più incisivo, dell'*extrema ratio* per consentire alla Commissione di adempiere l'obbligo di concludere l'esame in sede referente entro il termine previsto <sup>(124)</sup>.

In particolare, il presidente può:

a) porre direttamente in votazione il mandato al relatore a riferire all'Assemblea sul testo del progetto di legge originario <sup>(125)</sup> ovvero sul nuovo testo <sup>(126)</sup> o sul testo unificato adottato come testo base dalla Commissione <sup>(127)</sup> (anche riformulato dal Comitato ristretto <sup>(128)</sup>), senza pertanto procedere all'esame degli emendamenti, che si intendono tutti respinti;

b) porre in votazione il mandato a riferire all'Assemblea sul testo del progetto di legge comprensivo delle modifiche fino a quel momento introdotte, anche se non siano stati esaminati tutti gli emendamenti <sup>(129)</sup>, intendendosi respinti quelli non esaminati;

c) porre in votazione il mandato a riferire all'Assemblea sul testo come modificato: dai soli emendamenti presentati dal relatore <sup>(130)</sup>; sui quali quest'ultimo abbia espresso parere favorevole <sup>(131)</sup>; sui quali il relatore ed il Governo abbiano espresso parere favorevole <sup>(132)</sup>, intendendosi respinti tutti gli altri.

Sarà in ogni caso necessario che il presidente specifichi espressamente che gli emendamenti non votati si intendono respinti: questa dichiarazione qualifica infatti la votazione come "riassuntiva".

C) *Costituzione di un Comitato ristretto.* – Il Comitato ristretto può essere considerato uno strumento indiretto di semplificazione del procedimento, sempre che sia gestito in modo efficace e costituito per un periodo di tempo determinato<sup>(133)</sup>.

Si tenga presente come la sua costituzione non rientri fra i poteri conformativi del *dominus* del procedimento, che dispone al riguardo di un mero potere d'impulso, occorrendo a tal fine un'apposita deliberazione della Commissione su proposta del presidente o del relatore.

Consistendo in un organo composto da un limitato numero di deputati rappresentativi di tutti i gruppi e in una sede priva di qualsiasi formalità, la costituzione di un Comitato ristretto può facilitare la redazione di una proposta condivisa di testo base o di testo unificato<sup>(134)</sup>, riducendo i tempi e le attività che la Commissione avrebbe dovuto dedicare alla discussione generale e all'istruttoria legislativa. Inoltre, l'adozione di un testo base condiviso può, indirettamente, determinare una riduzione del numero degli emendamenti che saranno presentati sul testo medesimo<sup>(135)</sup>.

Il Comitato ristretto, se costituito – come consentito da una prassi consolidata – per esaminare gli emendamenti riferiti al testo base, può elaborare una nuova proposta di testo base ovvero orientare il relatore nell'espressione dei pareri sugli emendamenti<sup>(136)</sup>. Può, inoltre, essere costituito in pendenza del termine per la presentazione degli emendamenti, allo scopo di identificare i punti qualificanti della disciplina che possano essere modificati e verificare se sia possibile presentare emendamenti condivisi, svolgendo così una funzione di supporto all'elaborazione delle proposte emendative<sup>(137)</sup>. Appare evidente come, anche in queste ipotesi, il lavoro del Comitato possa determinare, indirettamente, una semplificazione della fase dell'esame degli emendamenti.

D) *Stralcio.* – Un sintetico accenno merita, infine, anche lo “stralcio di parti di progetti di legge”, non disciplinato dal Regolamento della Camera<sup>(138)</sup>, ma utilizzato nella prassi per separare, da un progetto di legge in corso di esame, parte delle disposizioni in esso contenute e suddividerlo in due o più distinti progetti che, successivamente, percorreranno ciascuno un autonomo *iter*<sup>(139)</sup>.

Talvolta è, infatti, possibile raggiungere solo su una parte del testo il grado di condivisione politica che consentirebbe di proseguirne l'esame. Altre volte è invece possibile che solo una parte del testo sia ritenuta matura per proseguire l'*iter* di esame e che le restanti richiedano un supplemento di istruttoria. In entrambi i casi, la presenza di una parte del testo non condivisa, o non matura per la prosecuzione dell'esame, determina una situazione di

stallo che coinvolge l'esame del provvedimento nel suo complesso e impegna la Commissione in attività sostanzialmente improduttive.

Lo stralcio allora può essere considerato uno strumento di semplificazione *sui generis*: pur non incidendo sulla struttura del procedimento, ma sull'oggetto dell'esame, riducendone l'ampiezza e l'articolazione, rimuove comunque un ostacolo e realizza una semplificazione che consente al procedimento di recuperare efficacia ed efficienza. Disposto lo stralcio, l'esame delle disposizioni condivise, o adeguatamente istruite, potrà proseguire autonomamente.

Lo stralcio non può essere deciso dal *dominus* del procedimento, che dispone di soli poteri d'impulso al riguardo. È necessario che la Commissione deliberi la proposta di stralcio e che questa sia poi approvata dall'Assemblea.

## Note

<sup>(1)</sup> Gli esempi sono innumerevoli. Si pensi, nel diritto processuale civile, ai provvedimenti d'urgenza ex art. 700 c.p.c., ai procedimenti in camera di consiglio e a tutte le modifiche introdotte negli ultimi decenni per ottenere un effetto deflativo del carico giudiziario; parimenti, nel diritto processuale penale, si pensi ai riti speciali; nel diritto amministrativo, alla conferenza di servizi, al silenzio-assenso e alle autocertificazioni; nel diritto civile, alle varie forme di semplificazione del procedimento per la formazione del contratto (Cfr., in particolare, gli articoli 1327, 1333, 1341 e 1342 c.c.).

<sup>(2)</sup> Vi sono poi altre norme che richiamano il principio di economicità dell'azione amministrativa, riproducendo sostanzialmente la formulazione dell'articolo 1 della legge n. 241 del 1990, senza quindi fornire ulteriori spunti ricostruttivi. Si vedano, a titolo esemplificativo: l'art. 19, comma 2, del D.L. n. 83 del 2012 (Misure urgenti per la crescita del Paese), che istituisce l'Agenzia per l'Italia digitale; l'art. 13, comma 3, del D.L. n. 95 del 2012 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), istitutivo dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni; l'articolo 13, comma 2, lettera c) della legge n. 180 del 2011 (Norme per la tutela della libertà d'impresa. Statuto delle imprese), che reca norme in materia di appalti pubblici; l'art. 1, comma 4-bis del D.L. n. 216 del 2011 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), in materia di assunzioni presso

l'Agenzia delle entrate; l'art. 24 della legge n. 69 del 2009 (Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile) che prevede la riorganizzazione di taluni enti preposti alla formazione dei pubblici dipendenti.

(<sup>3</sup>) E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, p. 353.

(<sup>4</sup>) Si veda, ad esempio, l'articolo 6 della legge n. 241 del 1990, che attribuisce al responsabile del procedimento poteri discrezionali che consentono la programmazione dell'attività istruttoria del procedimento. Il responsabile del procedimento, segnatamente, "accerta per ufficio i fatti, disponendo il compimento degli atti all'uopo necessari, e adotta ogni misura per l'adeguato e sollecito svolgimento dell'istruttoria" (comma 1, lettera b).

(<sup>5</sup>) Indichiamo sinteticamente come *dominus* del procedimento il soggetto titolare dei poteri attraverso i quali si realizza il principio di economia procedurale: potrà trattarsi del responsabile del procedimento, del magistrato ovvero, per quanto di nostro interesse, dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi o del presidente della Commissione.

(<sup>6</sup>) *Cfr.* Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 2681 del 2008: nel procedimento amministrativo, risponde al principio di *economia procedimentale* quello di poter esaminare congiuntamente le osservazioni che possono essere considerate esaminabili in un unico contesto, evitando il defatigante esame ripetitivo di medesime istanze; nello specifico, in sede di esame delle osservazioni dei privati al progetto di piano regolatore generale, il comune legittimamente, in ossequio al principio di *economia procedimentale*, raggruppa tutte le osservazioni che possono essere esaminate congiuntamente e definite con un'unica motivazione.

Si veda anche Cass. civ., sent. n. 27564 del 2011: la relazione tra domanda principale e domanda riconvenzionale, ai fini dell'ammissibilità di quest'ultima, non va intesa in senso restrittivo, nel senso che entrambe debbano dipendere da un unico e identico titolo, essendo sufficiente che fra le contrapposte pretese sia ravvisabile un collegamento obiettivo, tale da rendere consigliabile ed opportuna la celebrazione del *simultaneus processus*, ai fini di *economia processuale* e in applicazione del principio del giusto processo.

(<sup>7</sup>) *Cfr.* Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 1516 del 2012: il ricorso incidentale diretto a contestare la legittimazione del ricorrente principale, mediante la censura della sua ammissione alla procedura di gara, deve essere sempre esaminato prioritariamente. Tuttavia, in considerazione della rilevata infondatezza del ricorso principale, *evidenti ragioni di economia processuale* (riconducibili in definitiva alla necessità di contenere la sentenza nei limiti quantitativi imposti dalla previsione dell'articolo 120, comma 10, del decreto legislativo n. 104 del 2010 – codice del processo amministrativo), suggeriscono di anteporre l'esame delle doglianze formulate in via principale rispetto a quelle oggetto del ricorso incidentale.

*Cfr.* anche Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 1347 del 2012: nel caso in cui siano proposti un ricorso principale e un ricorso incidentale, la scelta del giudice amministrativo nella priorità da dare al loro esame deve ancorarsi solo ai pilastri fondanti del giudizio, e cioè ai principi di *economia processuale* e di logicità.

Si veda altresì Cass. civ., sent. n. 24914 del 2011: alla luce dei principi di *economia processuale* e della ragionevole durata del processo, come costituzionalizzato dall'art. 111, secondo comma, Cost., nonché di una lettura costituzionalmente orientata dell'attuale art. 384 c.p.c., ispirata a tali principi, una volta dichiarata la nullità – con conseguente cassazione – della sentenza impugnata, la Corte di cassazione, qualora sia posta, con altro motivo di ricorso, una questione di mero diritto e su di essa si sia svolto il contraddittorio e non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto, può decidere direttamente la causa di merito, attuando il previsto rimedio impugnatorio di carattere sostitutivo.

(<sup>8</sup>) *Cfr.* Cass. civ., sent. n. 5729 del 2012: alla luce dei principi di *economia processuale* e della ragionevole durata del processo, nonché di una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 384 del c.p.c., una volta verificata l'omessa pronuncia sull'eccezione di inammissibilità dell'appello, la Corte di cassazione può omettere la cassazione con rinvio della sentenza impugnata ed esaminare il merito del ricorso, allorché la suddetta eccezione sia infondata, essendo in tal caso inutile il ritorno della causa in fase di merito.

Si veda anche Cons. Stato, Sez. V, sent. n. 6436 del 2005: l'articolo 13 del regolamento edilizio del Comune di Perugia esime dal parere il progetto che in sede istruttoria venga riscontrato in contrasto con prescrizioni edilizie ed urbanistiche. La disposizione risponde a regole di *economia procedimentale* e non collide con alcuna legge statale e, segnatamente con l'articolo 4 del decreto legge n. 398 del 1993, che richiede al responsabile del procedimento l'acquisizione del parere della Commissioni edilizia nel caso sia proposta istanza di concessione; la natura consultiva del parere della Commissione implica, infatti, che possa essere omesso qualora il rigetto dell'istanza del privato appaia evidente in sede di esame istruttorio.

<sup>(9)</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 6423 del 2011: alla luce dei principi generali di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli articoli 24 e 113 della Costituzione, la tutela dei diritti e degli interessi legittimi in giudizio è un diritto inviolabile e non può essere pregiudicato da formalismi non strettamente ed assolutamente necessari all'*economia processuale* ed al giusto processo.

<sup>(10)</sup> Cfr. Cass. civ. n. 1315 del 2012: il procedimento in camera di consiglio presso la Corte di cassazione, previsto dall'articolo 375 del c.p.c., è ammissibile, nonostante la mancanza di un'espressa previsione, anche in ipotesi di manifesta improseguibilità del processo ex art. 382, terzo comma, c.p.c., inducendo a tale conclusione sia ragioni di economia processuale, desumibili dall'interpretazione costituzionalmente orientata della norma secondo il canone della ragionevole durata del processo, sia l'assenza di pregiudizio per il diritto di difesa.

<sup>(11)</sup> Occorre inoltre segnalare come la giurisprudenza esaminata tenda ad accostare frequentemente il principio di economia procedurale o processuale, rispettivamente, ai principi costituzionali del buon andamento dell'amministrazione (art. 97 Cost.), con particolare riferimento ai corollari dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, e della ragionevole durata del processo (art. 111, secondo comma, Cost.). L'economia procedurale, sembra essere talvolta configurata quale criterio per orientare l'esercizio dei poteri discrezionali del responsabile del procedimento anche al fine di garantire che il procedimento sia conforme, in concreto, al parametro indicato dall'articolo 97 della Costituzione. Analogamente, l'economia processuale sembra talvolta concretizzarsi nell'adozione di soluzioni tecnico-organizzative che, ispirate questa volta al principio sancito dall'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, realizzano la semplificazione di talune attività processuali.

<sup>(12)</sup> Cfr. l'art. 2, comma 2, della legge n. 241 del 1990, come modificato dalla legge n. 69 del 2009, che stabilisce il termine generale di 30 giorni per la conclusione del procedimento amministrativo.

<sup>(13)</sup> Il riferimento è ovviamente all'articolo 111, secondo comma, della Costituzione, che attribuisce alla legge il compito di stabilire la ragionevole durata del processo.

<sup>(14)</sup> Il criterio di efficienza indica la necessità di misurare il rapporto tra il risultato dell'azione organizzativa e la quantità di risorse impiegate per ottenere quel dato risultato: costituisce la capacità di un'organizzazione complessa di raggiungere i propri obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi. Il criterio di efficacia è invece collegato al rapporto tra ciò che si è effettivamente realizzato e quanto si sarebbe dovuto realizzare sulla base di un piano o programma. Pertanto efficienza ed efficacia non coincidono: un'amministrazione che possa utilizzare pochissimi mezzi potrebbe essere efficiente ma non efficace, così come un'attività efficace (perché raggiunge gli obiettivi prefissi) non necessariamente è efficiente (E. CASETTA, *op. cit.*, pp. 44 e ss.; Cfr. anche L. MAZZAROLLI – G. PERICU – A. ROMANO – F. A. ROVERSI MONACO – F. G. SCOCA F.G. (*a cura di*), *Diritto Amministrativo*, Bologna, 2001, Vol. I, pp. 408 ss).

<sup>(15)</sup> Se il procedimento fosse invece carente in qualche aspetto strutturale e occorresse un intervento di tipo integrativo, volto pertanto a produrre un risultato additivo, di segno opposto rispetto a quello che risulterebbe dall'applicazione di uno strumento di semplificazione, saremmo al di fuori del concetto di economia procedurale. Il principio di non aggravamento del procedimento impone tuttavia di motivare tale intervento.

<sup>(16)</sup> Il riferimento è al modello teorico rappresentato dallo schema *norma-potere-effetto*, nel quale l'effetto (produzione di vicende giuridiche) non risale immediatamente alla legge (come nello schema *norma-fatto-effetto*), ma vi è l'intermediazione di un soggetto che, in virtù di un potere attribuitogli dalla norma, pone in essere un atto, espressione di una scelta, mediante la quale si

regolamenta il fatto e si produce la vicenda giuridica: il titolare del potere pone quindi in essere atti di autonomia. Allorché sia attribuito un potere, l'ordinamento sceglie di rimettere alla successiva scelta autonoma dell'amministrazione la produzione di vicende giuridiche e l'amministrazione deve in concreto agire in vista del perseguimento dell'interesse che costituisce la ragione dell'attribuzione del potere. Essa, in teoria, potrebbe essere lasciata libera di scegliere le modalità di azione ritenute più consone nel caso concreto. Talora l'amministrazione stessa fissa in anticipo alcuni criteri cui si atterrà nell'esercizio in concreto del potere. Più spesso, tuttavia, le modalità attraverso le quali il potere è esercitato sono individuate in via generale ed astratta mediante norme giuridiche (c.d. norme di azione). La predeterminazione delle modalità di azione (che ad esempio avviene stabilendo i tempi del procedimento, il dovere di acquisire pareri o valutazioni tecniche e così via) riduce gli spazi di scelta dell'amministrazione: l'azione risulta in tutto o in parte vincolata. Nei limiti in cui residuo "spazi di scelta" si avrà azione discrezionale: la discrezionalità (amministrativa) è dunque lo spazio di scelta che residua allorché la normativa di azione non predetermini in modo completo tutti i comportamenti dell'amministrazione (E. CASSETTA, *op. cit.*, pp. 288-291).

(17) Se, in ipotesi, il procedimento consistesse in una sequenza di atti vincolati, non vi sarebbero né discrezionalità né poteri conformativi.

(18) L'esercizio del potere conformativo appare, sotto il profilo formale, integrativo o derogatorio delle norme che delineano la struttura tipica del procedimento (inteso come fattispecie astratta) e, dunque, conformativo del procedimento inteso come vicenda storica (nella sua dimensione di fattispecie concreta).

(19) Si tratta di un potere che a volte è espressamente previsto dalla norma, altre volte è ricavato in via interpretativa o presupposto in virtù della cedevolezza delle disposizioni che disciplinano il procedimento.

(20) Questa osservazione può fornire una prima sommaria spiegazione delle ragioni per le quali il *dominus* del procedimento può, in alcuni casi, solo apportare delle mere correzioni a singoli elementi del procedimento qualora, nel caso concreto, li consideri alla stregua di diseconomie procedurali pregiudizievoli per il corretto svolgimento dell'*iter* procedimentale. In altri casi, invece, le norme che regolano il procedimento raggiungono un livello di cedevolezza tale da costituire il fondamento di un potere conformativo pieno, che si manifesta in atti di programmazione e che, potenzialmente, è in grado di modellare la complessiva struttura del procedimento e di ogni sua fase: ciò che, come si dirà, accade nel procedimento legislativo in sede referente.

(21) D'altra parte, la semplificazione, per essere realmente razionale deve incidere unicamente su ciò che è (o che, nel caso concreto, risulta o è divenuto) superfluo: mai su ciò che è essenziale.

(22) *Cfr.* Cass. pen., S.U., sent. n. 35490 del 2009: "(...) né gli ostacoli procedurali né esigenze di *economia processuale* possono impedire l'attuazione del *favor rei* (...)". La pronuncia suona come un monito volto a evitare che dietro al principio di economia processuale si possa in realtà celare una superficialità nella valutazione del materiale probatorio e nella conduzione del processo, tale da fare ritenere erroneamente prevalente la causa di estinzione del reato sulla formula assoluta nel merito.

Analogamente, Cass. pen., sent. n. 39321 del 2009: la Corte ha ritenuto abnorme l'ordinanza di esclusione dal dibattimento di numerose parti civili fondata su ragioni di *economia processuale*, come tali estranee ai parametri previsti dall'articolo 81 c.p.p.

(23) Cons. Stato, Sez. IV, sent. n. 6423 del 2011, cit.

(24) La discrezionalità non è esercitata in osservanza di norme predefinite, posto che le prescrizioni esistenti lasciano uno spazio per così dire in bianco: le regole che presiedono allo svolgimento della discrezionalità si riassumono nel principio di logicità-congruità applicato al caso concreto, che racchiude anche quello di proporzionalità. La scelta, in particolare, deve risultare congrua e logica tenendo conto dell'interesse pubblico perseguito, degli interessi secondari coinvolti e della misura del sacrificio ad essi arrecato. Si comprende quindi come il vizio di eccesso di potere sia il risvolto patologico della discrezionalità: nasce dalla violazione di quelle prescrizioni che presiedono allo svolgimento della funzione – alla quale va rapportata la discrezionalità – e che non sono ravvisabili in via preventiva e astratta (*Cfr.* E. CASSETTA, *op. cit.*, pp. 323-325 e 477-478).

(25) Si osserva, quindi, come la cedevolezza delle norme di azione, e gli spazi in bianco da esse lasciati, costituiscano il presupposto di esistenza della discrezionalità conformativa e traggino i confini di un'area che rappresenta il massimo grado teorico di estensione di tale discrezionalità. Il principio di logicità-congruità ritaglia, all'interno di quest'area, uno spazio più ristretto nel quale il potere conformativo può essere legittimamente esercitato e al di fuori del quale sarebbe arbitrariamente esercitato (eccesso di potere conformativo). All'esterno dell'area di massima estensione della discrezionalità conformativa, il cui confine è delineato dagli elementi essenziali del procedimento, non sussiste invece alcun potere che consenta di semplificare la struttura procedimento (carenza di potere conformativo).

(26) R. DICKMANN, *Processo legislativo e limiti della legge*, Napoli, 2006, pp. 12 ss. L'A. definisce il procedimento legislativo quale "complesso di forme giuridiche che l'ordinamento costituzionale configura per l'assunzione da parte degli organi parlamentari di decisioni di governo con valore e forza di legge". Rileva inoltre la non comparabilità del procedimento legislativo con gli altri procedimenti giuridici. Evidenzia, ad esempio, come il procedimento legislativo non debba avviarsi comunque in corrispondenza di un'istanza (progetto di legge), come un qualsiasi altro procedimento giuridico, ma possa avviarsi solo quando esista una volontà politica in tal senso. Non vale alcuna regola di corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato e l'atto d'iniziativa legislativa è un mero presupposto di procedibilità del procedimento legislativo.

(27) Tra le varie differenze riscontrabili, appare particolarmente rilevante la scissione tra direzione del procedimento e decisione. L'atto conclusivo del procedimento legislativo non spetta infatti al *dominus* del procedimento, ma all'organo politico collegiale.

(28) V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella prassi*, Milano, 1994, p. 363. Gli A.A. sottolineano come nella "correttezza parlamentare" rientrino le regole del *fair play* che normalmente si osservano nei rapporti tra organi costituzionali o, all'interno del Parlamento, nei rapporti tra le varie componenti di esso. Con riferimento alle caratteristiche peculiari del procedimento legislativo, ricordano, a titolo esemplificativo, come, nonostante l'indicazione di taluni termini, non esistano nel procedimento legislativo termini perentori entro i quali le Camere debbano pronunciarsi su una proposta di legge, salvo alcune eccezioni previste dalla Costituzione, né esistono rimedi di carattere giurisdizionale per obbligare la Camera a pronunciarsi su una proposta di legge. Non è quindi possibile "una meccanica ed automatica trasposizione nel procedimento legislativo di concetti e problematiche propri dei procedimenti giurisdizionali e amministrativi".

(29) Sui profili evolutivi del procedimento legislativo, con particolare riguardo alla riforma regolamentare del 1997, si veda U. ZAMPETTI, *Il procedimento legislativo*, in *Il Parlamento: atti del XV convegno annuale 2000 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Padova, 2001, pp. 131-148.

(30) Sulla natura giuridica delle norme poste dai Regolamenti parlamentari Cfr. V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1994, pp. 9 ss.

(31) Ciò è dovuto all'opportunità che la disciplina delle attività delle Camere non sia irrigidita in norme scritte, data la natura essenzialmente politica degli organi, ma sia, almeno in parte, resa duttile affidandola alla creatività delle assemblee, al fine di assicurare, per quanto possibile, un puntuale collegamento tra le Camere e la sempre mutevole realtà politica nella quale esse operano e sulla quale sono chiamate a incidere (T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *op. cit.*, p. 49). D'altronde è la stessa collocazione costituzionale del Parlamento ad imporre al diritto parlamentare una necessità di flessibilità, di adattamento, di espansione e di cambiamento di fatto, senza (e comunque sempre prima di) porre mano al meccanismo di produzione di norme regolamentari. E' soprattutto dalle consuetudini parlamentari che si comprende come effettivamente funziona il Parlamento. Così la concreta esperienza parlamentare offre a ogni momento il fenomeno della creazione di "precedenti". Casi cioè di inedita estrazione o di nuova applicazione di norme contenute in disposizioni regolamentari preesistenti o di invenzioni, nel vuoto normativo, di una nuova disciplina (A. MANZELLA, *Il Parlamento*, 2003, p. 49).

(32) Si tratta della consuetudine che consente, *nemine contradicente*, cioè all'unanimità, di derogare, di volta in volta, a disposizioni regolamentari senza però incidere sulla loro normale efficacia,

che permane intatta al di là della singola deroga (A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 50). Non possono peraltro essere derogate le norme che sono riproduttive o direttamente applicative di norme costituzionali (Cfr. M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2001, 53). Le norme procedurali contenute nel regolamento possono essere derogate *nemine contradicente*, vale a dire qualora nessuno di opponga (T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *op. loc. cit.*).

<sup>(33)</sup> Sull'applicazione del principio di economia procedurale nell'esame in Assemblea si veda C. RIZZUTO, *Strumenti procedurali per la razionalizzazione delle deliberazioni della Camera dei deputati sugli emendamenti*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure e apparati*, Roma, 2001, 711-713. L'A. rileva come per economia procedurale debba intendersi "non una compressione ingiustificata dei tempi necessari alle deliberazioni, ma l'utilizzazione efficace e proficua dei tempi disponibili e delle votazioni in modo che emerga più chiaramente la dialettica politica e che il confronto delle diverse posizioni si concentri sui punti e sui contenuti effettivamente rilevanti delle questioni all'esame dell'Assemblea: le votazioni inutili e quelle ripetitive, infatti, impediscono o rendono difficile l'emergere della sostanza delle posizioni politiche".

<sup>(34)</sup> Cfr. il contributo di A. BARBON, *Alcune prassi di economia procedimentale nell'esame degli emendamenti in commissione: votazioni in linea di principio in sede legislativa e poteri discrezionali del Presidente in sede referente*, in *Il Parlamento della Repubblica. Organi procedure e apparati*, Roma, 1987, p. 67. L'A. evidenzia come l'economia procedurale trovi attuazione attraverso prassi dirette a "superare impacci od ostacoli procedurali" ed al "più celere svolgimento dell'*iter*".

<sup>(35)</sup> L'articolo 79 del Regolamento della Camera è stato profondamente modificato dalla riforma del 1997. Dagli originari 6 commi, si è passati all'articolata disciplina degli attuali 15 commi, che prevedono, tra l'altro, una dettagliata descrizione delle attività e delle finalità dell'istruttoria legislativa, codificando sotto questo profilo molte delle indicazioni contenute nella Lettera circolare sulla istruttoria legislativa del 10 gennaio 1997 (Cfr. *Modificazioni al Regolamento della Camera dei Deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma, 1998, pp. 57, 66, 386 ss.). L'espresso richiamo ai principi di economia procedurale è stato anch'esso introdotto nel 1997 e sembra determinato dalla volontà di confermare la tradizionale natura flessibile e informale del procedimento, nonostante la maggiore articolazione del quadro normativo risultante dall'approvazione della riforma.

<sup>(36)</sup> L'articolo 72, primo comma, della Costituzione stabilisce la struttura di base del procedimento "ordinario" o "normale" di approvazione delle leggi, prevedendo che: "Ogni disegno di legge presentato ad una Camera è, secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale". Il procedimento normale si compone quindi di due fasi (o sub-procedimenti) essenziali e ineliminabili, la prima delle quali è rappresentata da un esame "preliminare" che deve svolgersi in una Commissione (in sede referente), con conseguente divieto per le Camere di procedere direttamente all'esame in Assemblea. Secondo la Costituzione, pertanto, un progetto di legge può essere approvato direttamente in Commissione (in sede legislativa) ma non può mai essere direttamente approvato in Assemblea, senza un previo esame in Commissione (in sede referente).

<sup>(37)</sup> Rientra tra le fonti scritte del diritto parlamentare la c.d. "giurisprudenza parlamentare", vale a dire l'insieme delle decisioni assunte dai Presidenti di Assemblea e dalle Giunte per il regolamento (in questo senso T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *op. cit.*, pp. 48-49).

<sup>(38)</sup> La prassi consiste in una serie di atti (o di fatti) posti in essere dalle Camere ed indicative del modo in cui queste, in mancanza di una normativa scritta, intendono l'esercizio delle funzioni loro affidate (si distingue dalla consuetudine perché manca il carattere della continuità nel tempo e finché manchi tale carattere). Il precedente è costituito da un atto o fatto singolo cui si uniforma, in presenza delle medesime circostanze, l'attività dell'organo che lo ha posto in essere o di un organo diverso. Il precedente non ha efficacia vincolante, ma solo persuasiva, che si manifesta solo se la soluzione anteriormente adottata non sia stata esplicitamente circoscritta al caso singolo trattato (così ancora T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DECARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *op. loc. cit.*).



Per prassi si intende tutto ciò che accade con una certa regolarità (talvolta vi si fanno rientrare, impropriamente, le consuetudini). La prassi nel diritto parlamentare ha una forza persuasiva di gran lunga superiore a quella rivestita negli altri rami del diritto. Il precedente sta a indicare la soluzione di un caso determinato e per “giurisprudenza parlamentare” si intende l’insieme dei precedenti, e cioè le deliberazioni adottate dagli organi delle Camere nei casi precedenti, unitamente alle discussioni che hanno accompagnato le deliberazioni stesse (V. DI CIOLO – L. CIAURRO, *op. cit.*, pp. 34-35).

<sup>(39)</sup> La Circolare del 10 gennaio 1997 conserva un valore interpretativo e integrativo del Regolamento. Le parti citate sono tratte dal punto n. 2).

<sup>(40)</sup> L’economia procedurale è un concetto che sintetizza una molteplicità di criteri e di soluzioni tecnico-organizzative non astrattamente predeterminabili. A questa articolata e multiforme realtà operativa sembra fare riferimento l’articolo 79, commi 1 e 10, quando richiama, al plurale, i “principi” di economia procedurale.

<sup>(41)</sup> L’organizzazione del procedimento *ex art.* 79, comma 1, è essenzialmente attività di programmazione, per quanto riferita al complesso delle fasi o a singole fasi di uno specifico procedimento legislativo in sede referente. Spesso quindi si parla di “programmazione” anche con riferimento all’organizzazione del singolo procedimento. Resta inteso, peraltro, che la programmazione in senso proprio è quella disciplinata, per la Commissione, dall’articolo 25 R.C., che disciplina la formazione del programma e del calendario, i quali devono essere predisposti in modo da assicurare l’esame in via prioritaria dei progetti di legge compresi nel programma e nel calendario dei lavori dell’Assemblea, nel rispetto dei termini in essi previsti. Occorre peraltro osservare che mentre nel programma e nel calendario della Commissione si dà conto di quali provvedimenti saranno esaminati in un dato arco temporale e del relativo ordine di priorità, nell’organizzazione dei lavori *ex art.* 79, comma 1, si conforma la struttura del singolo procedimento in relazione ad uno dei provvedimenti iscritti nel calendario.

<sup>(42)</sup> È opportuno però precisare che, in termini più generali, la funzione dell’economia procedurale appare caratterizzata da una maggiore articolazione. Da un lato, costituisce la stessa *ratio* ispiratrice (talvolta in concorso con altri principi quali, ad esempio, quello del *ne bis in idem*) di norme, istituti o strumenti di semplificazione previsti dal Regolamento (si pensi all’abbinamento, alla procedura d’intesa con il senato *ex art.* 78, all’esame congiunto, alle votazioni per parti separate, alla costituzione del Comitato ristretto, allo stralcio) ovvero creati o estesi al procedimento in sede referente dalla prassi (come, ad esempio, le votazioni per principi o riassuntive). Dall’altro, sul presupposto della cedevolezza delle norme che definiscono la struttura tipica del procedimento (fattispecie astratta), si concretizza nel modellamento della struttura del singolo procedimento (fattispecie concreta) attraverso l’attivazione di strumenti di programmazione e di strumenti di semplificazione. Questi ultimi in parte sono formalmente tipici, cioè coincidono con l’applicazione di norme e istituti previsti dal Regolamento; in parte sono materialmente tipici, giacché applicati in virtù di prassi consolidate; in parte sono atipici e sostanzialmente rimessi alle scelte discrezionali ed alle capacità organizzative e di direzione del *dominus* del procedimento.

<sup>(43)</sup> La relazione introduttiva è d’altra parte considerata come momento di effettivo inizio del procedimento, ai fini dell’applicazione del principio di prevenzione, secondo la costante interpretazione dell’articolo 78 R.C., che riguarda le possibili intese tra Presidente della Camera e Presidente del Senato quando sia posto all’ordine del giorno di una Commissione un progetto di legge avente un oggetto identico o strettamente connesso rispetto a quello di un progetto già presentato al Senato.

<sup>(44)</sup> «Deve (...) considerarsi indefettibile - ai sensi dell’articolo 79 del regolamento - soltanto il voto sul conferimento del mandato a riferire all’Assemblea» (Lettera del Presidente della Camera ai deputati Piscitello, Danieli e Scozzari del 20 giugno 1997).

<sup>(45)</sup> I commi 2 e 3 dell’art. 79 stabiliscono infatti una mera intelaiatura generale: altre disposizioni specificamente riferite all’esame in sede referente, circolari del Presidente della Camera e prassi che consentono l’applicazione di talune norme, o meglio, di principi alla base di talune norme previste per l’esame in Assemblea, integrano e precisano quale contenuto possano assumere in concreto le tre fasi descritte. Si pensi, a mero titolo esemplificativo, all’applicazione alla discussione

di carattere generale del termine generale di durata degli interventi di cui all'art. 39, comma 1, salva la facoltà del presidente della Commissione di stabilire termini più brevi o più ampi; all'acquisizione dei pareri delle Commissioni competenti in sede consultiva (*cf.* la Circolare del 10 gennaio 1997, punto n. 7, e gli artt. 73-75 R.C.); all'adozione di un testo base o di un testo unificato (art. 77, comma 3).

<sup>(46)</sup> Per quanto concerne la fase dell'istruttoria legislativa in senso stretto appare opportuno rilevare come le stesse disposizioni che la menzionano o la disciplinano, consentano una rilevante selezione delle relative attività, anche in termini di economia procedurale, facendo riferimento – non senza similitudini con i criteri di ammissibilità delle prove nel procedimento giurisdizionale – al carattere “necessario” dell'elemento informativo (art. 79, commi 2 e 4, R.C.) e alla “essenzialità” dell'oggetto della richiesta istruttoria (art. 79, comma 6, R.C.). Nella Circolare sull'istruttoria legislativa del 1997 si precisa, inoltre, che “l'attivazione delle fonti istruttorie” va presa in considerazione “con priorità in sede di programmazione dei lavori, entro i tempi complessivamente disponibili” e che “le procedure conoscitive devono essere organizzate nel rispetto dei tempi disponibili e secondo il principio di massima economia dei lavori, riguardo agli oggetti specifici del provvedimento in esame” (punti n. 3 e 7).

<sup>(47)</sup> In questa fase le disposizioni in materia di esame degli articoli specificamente previste per l'esame in Assemblea possono rappresentare uno schema da seguirsi in modo tendenziale al fine di assicurare un ordinato svolgimento dei lavori.

<sup>(48)</sup> L'approvazione della proposta di conferire il mandato al relatore a riferire all'Assemblea è distinta dall'approvazione della proposta di nomina (o di conferma) del relatore per l'Assemblea; tuttavia normalmente si provvede con votazione implicita, all'atto del conferimento del mandato a riferire in Assemblea, a confermare il relatore nominato per l'esame in Commissione.

<sup>(49)</sup> Per i progetti di legge il termine è di due mesi dall'inizio dell'esame in sede referente (art. 81, comma 1, R.C.). Tale termine è ridotto alla metà per i progetti di legge di cui sia stata dichiarata l'urgenza e a 15 giorni per i disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 81, comma 2, R.C.) salvi i termini più brevi eventualmente disposti dal Presidente della Camera in sede di assegnazione del disegno di legge di conversione (art. 96-*bis*, comma 3).

<sup>(50)</sup> Il termine massimo per il conferimento del mandato al relatore ha carattere ordinatorio: numerose sono le deroghe ammesse in via di prassi, con conclusione dell'esame in sede referente nel giorno antecedente a quello previsto per l'avvio della discussione in Assemblea o anche nel giorno stesso. Si tenga inoltre presente che questo termine è stabilito allo scopo di lasciare, dopo la conclusione dell'esame in Commissione, un lasso di tempo che consenta di svolgere le attività strumentali necessarie all'avvio dell'esame in Assemblea (compresa la predisposizione e la composizione tipografica del testo).

<sup>(51)</sup> Il caso più frequente è che l'inizio della discussione generale in Assemblea sia prevista di lunedì e che il presidente della Commissione fissi il termine per il conferimento del mandato al relatore il giovedì precedente (che di norma è l'ultimo giorno dei lavori settimanali della Commissione): in anticipo, quindi, rispetto al termine massimo delle quarantotto ore antecedenti l'inizio dell'esame in Assemblea.

<sup>(52)</sup> In mancanza di “calendarizzazione” del provvedimento in Aula, l'obbligo di riferire all'Assemblea rimane in uno stato di quiescenza e non esiste un termine massimo per concludere l'esame in sede referente. Nulla vieta comunque alla Commissione di stabilire un termine finale in sede di organizzazione del procedimento.

<sup>(53)</sup> Si tratti di norme regolamentari o di norme d'uso o convenzionali, la loro interpretazione, all'interno dell'istituzione parlamentare, spetta al Presidente dell'Assemblea. Come il *praetor* romano esso non solo dice qual è la norma che si deve applicare al caso concreto (decidendo così la controversia in corso); ma, preventivamente, fa sapere quale sarà l'interpretazione giuridica che farà valere per determinate situazioni. Sotto il primo profilo, il Presidente deve decidere sui richiami al regolamento, cioè sulle controversie di diritto parlamentare, ma il principio monocratico è temperato dal fatto che sono ricorrenti i casi in cui il Presidente decide dopo avere sentito la Giunta per

il regolamento. Sotto il secondo profilo, quello delle direttive interpretative di tipo pretorio, l'attività del Presidente si esplica in due modi: o attraverso l'emanazione di "circolari interpretative del regolamento" o provocando pareri della giunta per il regolamento. Qui, tuttavia, non c'è decisione di controversia, trattandosi di vere e proprie norme giuridiche volte a disciplinare casi futuri, che integrano il regolamento (così A. MANZELLA, *op. cit.*, pp. 51-52).

<sup>(54)</sup> Il contenuto dell'esame, rappresentato dall'insieme delle attività istruttorie e dal dibattito volto ad approfondire le questioni politiche, deve essere tenuto distinto dall'oggetto dell'esame, che è costituito dal progetto di legge.

<sup>(55)</sup> Il merito politico riguarda, essenzialmente, la valutazione circa l'opportunità o meno di approvare una determinata disposizione o un dato progetto di legge; la comparazione e la selezione degli interessi prevalenti, che la norma in fase di elaborazione dovrebbe tutelare, e di quelli recessivi, che la stessa norma dovrebbe sacrificare; le modalità e la misura con le quali ciò dovrebbe avvenire.

<sup>(56)</sup> Può apparire superfluo precisare che, nel periodo considerato, il principio di economia procedurale era comunque pienamente operativo, anche in assenza di un espresso richiamo nell'articolo 79 del Regolamento.

<sup>(57)</sup> Lettera del Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni permanenti del 18 luglio 1968.

<sup>(58)</sup> Circolare del Presidente della Camera del 5 agosto 1993. Successivamente, in modo più analitico, il Presidente ha chiarito che «*le disposizioni del Regolamento relative alla disciplina di istituti di carattere generale - e segnatamente quelle dei capi VIII (della discussione), IX (del numero legale e delle deliberazioni) e X (delle votazioni) - non possono essere applicate meccanicamente ed in maniera indifferenziata a tutti i procedimenti. Le stesse debbono essere invece interpretate sistematicamente - salva, s'intende, l'ipotesi di inequivoci richiami testuali - in relazione alla specifica natura e funzione di ciascun procedimento. Così, ad esempio, la disposizione sul numero legale di cui all'articolo 46, comma 1, è pacificamente intesa nel senso di richiedere la presenza della maggioranza dei componenti delle Commissioni in tutte le sedi in cui vengono adottate decisioni definitive (...). Per quanto concerne specificamente le votazioni qualificate, non è dubbio che esse debbano ritenersi attinenti soltanto alle sedi nelle quali vengono assunte deliberazioni di carattere definitivo*» (Lettera del Presidente della Camera al presidente della Commissione affari costituzionali del 4 luglio 1996).

<sup>(59)</sup> Lettera del Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni permanenti del 13 novembre 1975.

<sup>(60)</sup> Lettera del Presidente della Camera ai presidenti delle Commissioni II e XII del 16 marzo 1990.

<sup>(61)</sup> Circolare del Presidente della Camera del 5 agosto 1993.

<sup>(62)</sup> Lettera del Presidente della Camera del 31 maggio 1995.

<sup>(63)</sup> Circolare del Presidente della Camera del 5 agosto 1993.

<sup>(64)</sup> *Ibidem.*

<sup>(65)</sup> Lettera del Presidente della Camera ai deputati Piscitello, Danieli e Scozzari del 20 giugno 1997: «*(...) le esigenze di completezza dell'istruttoria legislativa nelle Commissioni - che ispirano la circolare emanata nel gennaio 1997 - comportano la necessità di acquisire tutti gli elementi utili ai fini della decisione, ma non certo quella di procedere alla votazione di tutti gli emendamenti presentati. All'opposto, la votazione di un numero elevato di emendamenti ostruzionistici (...) contrasta con il fondamentale obiettivo tenuto presente nella circolare di utilizzare nel modo più utile e congruo il tempo disponibile, in vista dell'effettivo approfondimento delle questioni in esame. La stessa circolare, infatti, sottolinea che l'informalità e la flessibilità delle procedure rappresentano la peculiare caratteristica della sede referente. Nell'ambito di essa sono pertanto ammesse, per consolidata prassi, non solo votazioni per principi - da tempo adottate anche in Assemblea - ma anche modalità più agili e sommarie, quali votazioni riassuntive e implicite, la cui adozione è rimessa al presidente della Commissione, nell'esercizio dei*

*suoi poteri ordinatori. Deve infatti considerarsi indefettibile - ai sensi dell'articolo 79 del regolamento - soltanto il voto sul conferimento del mandato a riferire all'Assemblea».*

<sup>(66)</sup> Intervento del Presidente della Camera dei deputati nella riunione della Conferenza dei Presidenti di Commissione del 22 settembre 2009 (tratto da *agenzie di stampa Adnkronos* del 22 settembre 2009).

<sup>(67)</sup> Come illustrato nel precedente paragrafo, la nuova formulazione dell'articolo 79 R.C. ha lo scopo di rivitalizzare il procedimento in sede referente: affermando con forza il principio di economia procedurale (commi 1 e 10) e recependo lo spirito e le indicazioni della Circolare del 10 gennaio 1997, tramite la dettagliata previsione delle attività che afferiscono all'istruttoria legislativa in senso stretto (commi da 4 a 7). Funzionale all'effettività dell'esame è anche la modifica dell'articolo 81, che configura un termine minimo concesso alla Commissione per svolgere l'esame in sede referente.

<sup>(68)</sup> Cfr. Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2002.

<sup>(69)</sup> Come si legge nella relazione illustrativa della proposta di modifica al Regolamento (Doc. II n. 26) dei deputati Guerra e Tassone, in una fase storica dominata dai problemi conseguenti all'inflazione legislativa, «non è più possibile legiferare (...) senza avere consapevolezza circa gli effetti reali delle nuove norme, una volta inserite nel contesto di un sistema normativo». Ne consegue la necessità di «ridefinire l'assetto del procedimento legislativo in modo da rendere prioritaria l'esigenza di deliberare sulla base di conoscenze adeguate». Pertanto «la programmazione dei lavori diviene uno strumento decisivo (...). Occorre infatti ridistribuire tra le varie fasi i tempi del lavoro parlamentare per dare spazio a metodi aggiornati di verifica della corretta formazione delle leggi (...) e orientare verso questa finalità la dialettica fra le parti (...). Il potenziamento delle capacità di acquisire informazioni (...) diviene il fulcro per una nuova ricerca di un nuovo punto di equilibrio tra la maggioranza e le diverse opposizioni. Occorre infatti fondare sui risultati di una effettiva istruttoria legislativa il confronto parlamentare: in particolare è necessario a questo scopo utilizzare in modo mirato i tempi dell'attività parlamentare riqualificandola e riducendo gli eccessivi spazi oggi dedicati ad esercitazioni oratorie, a votazioni inutili e ripetitive e ad altre forme di dispersione (...). In questo quadro, procedure apparentemente limitative come il contingentamento dei tempi possono recuperare pienamente una funzione di riqualificazione del lavoro parlamentare e divenire funzionali allo scopo di amplificare e non di restringere il confronto parlamentare sulle questioni sostanziali». Inoltre, «una adeguata programmazione dei lavori può inquadrare l'esercizio dei poteri ordinatori del Presidente nel rispetto di garanzie minime irriducibili per le diverse componenti parlamentari» (Modificazioni al Regolamento della Camera dei deputati, Roma, 1998, pp. 58 ss.).

<sup>(70)</sup> L'attività di programmazione, soprattutto quando il provvedimento è di una certa complessità, può svilupparsi nell'ambito di una serie di riunioni dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, periodicamente convocate per strutturare *ex ante* una o più fasi del procedimento ovvero, preso atto del mutare delle circostanze, per ridiscutere uno schema organizzativo precedente.

<sup>(71)</sup> Cfr. A. BARBERA, *il Governo, il Parlamento e i partiti politici*, in *Il Filangieri*, Quaderno 2010, Napoli, 2010, pp. 77-78. L'A. osserva come «diffusa e ripetuta sia la protesta contro l'abuso dei decreti legge o contro il ricorso ai c.d. maxiemendamenti o contro il frequente ricorso al voto di fiducia, sottolineando come non vi sia dubbio che il ricorso a decreti legge o a maxiemendamenti sui quali viene posta la fiducia, coarta la volontà delle assemblee e, per di più, spesso le costringe a votare testi non conosciuti o su cui, comunque, non si è adeguatamente discusso. Rileva altresì come si tratti di pratiche comuni sia ai governi di centro-destra sia a quelli di centro-sinistra». Si può solo aggiungere come le medesime pratiche determinino delle profonde alterazioni e disfunzioni del procedimento legislativo a cominciare dall'esame in sede referente delle Commissioni.

<sup>(72)</sup> Nella prassi non è peraltro infrequente che il presidente della Commissione verifichi nel corso della seduta l'orientamento dei rappresentanti dei gruppi in ordine a decisioni di carattere procedurale, senza quindi convocare l'ufficio di presidenza, ovvero che assuma decisioni procedurali, anche estemporanee, con il tacito assenso dei gruppi di maggioranza.

(73) Il Regolamento prevede che ove nell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, non si raggiunga il consenso dei rappresentanti dei gruppi la cui consistenza numerica sia complessivamente pari ad almeno tre quarti dei componenti della Commissione, è il presidente a decidere (*Cfr.* art. 79, comma 1, che rinvia all'art. 23, comma 6, R.C.). Il presidente, pertanto, potrebbe in teoria decidere sull'organizzazione dei lavori anche in contrasto con i gruppi di maggioranza, ma un simile comportamento, se non adeguatamente motivato, avrebbe inevitabili riflessi politici e sull'adeguato svolgimento dell'esame.

(74) Soprattutto quando il testo sia stato in varia misura "blindato" dalla maggioranza in vista della posizione della questione di fiducia, l'esame tende a subire, di fatto, una sorta di sdoppiamento di sede. Mentre la discussione in seduta procede tra contestazioni, rallentamenti e sospensioni, parallelamente si svolgono delle trattative informali per definire il testo del maxiemendamento che sarà presentato in Assemblea ovvero le modifiche politicamente possibili del testo della Commissione, ove il Governo intenda porre la fiducia su quest'ultimo. Queste trattative trovano in genere il proprio punto di emersione e di formalizzazione nella seduta della Commissione tramite proposte di accantonamento, l'estemporanea presentazione di nuovi emendamenti del Governo o del relatore ovvero proposte di riformulazione di emendamenti già presentati. Si tratta di fatti nuovi che spesso richiedono un'immediata riorganizzazione della seduta e, più in generale, dei lavori della Commissione, e che evidenziano, ancora una volta, la rilevanza dei poteri conformativi del presidente della Commissione.

(75) L'opposizione tipicamente lamenta come la ristrettezza dei tempi disponibili leda le prerogative della minoranza e comporti l'inadeguatezza dell'istruttoria; fa appello alle norme regolamentari per ottenere maggiori spazi, spesso chiedendo l'applicazione di disposizioni previste in modo specifico per l'esame in Assemblea, con ciò riducendo il grado di informalità dell'esame; ricorre alle forme di ostruzionismo che residuano dopo le stratificate riforme del Regolamento che si sono succedute nel tempo.

(76) L'articolata disciplina del contingentamento dei tempi di discussione, prevista per l'esame in Assemblea (art. 24, commi 7-12, R.C.) ed estesa all'esame in sede legislativa e redigente (art. 25, comma 3, R.C.), non trova applicazione nel procedimento legislativo in sede referente. Si è tuttavia precisato come, nell'esame in sede referente, l'applicazione di strumenti di organizzazione del dibattito siano rimessi all'autodisciplina delle Commissioni in relazione al termine per riferire all'Assemblea, alla natura dell'argomento ed alla complessità dell'esame" (*Cfr.* Intervento del Presidente della Camera nella riunione della Conferenza dei presidenti di commissione del 22 settembre 2009, cit.).

(77) In occasione di applicazioni estreme del principio di economia procedurale l'opposizione ritiene lese le proprie prerogative (intese quale complesso di interessi all'attiva partecipazione al procedimento legislativo) e violato l'articolo 72, primo comma, della Costituzione, a causa dell'inadeguatezza dell'esame in sede referente. Quando la ristrettezza dei tempi d'esame e la mancanza di un effettivo esame del provvedimento dipendono dalla trasmissione dal Senato alla Camera di un disegno di legge di conversione di un decreto legge in seconda lettura, a pochi giorni dalla scadenza, o comunque dalla predisposizioni di un maxiemendamento che sarà presentato in Assemblea e sul quale vi è l'intenzione di porre la questione di fiducia, non di rado le proteste provengono anche da alcuni esponenti della maggioranza, ritenendosi lese le prerogative del Parlamento nel suo complesso (o di una delle Camere). Si avverte comunque l'esistenza di problemi che attengono ai rapporti tra Governo e Parlamento, alla deriva del ruolo di quest'ultimo verso una funzione di mera ratifica delle iniziative legislative del Governo, al coordinamento dei procedimenti legislativi di Camera e Senato, all'inadeguatezza di alcune norme dei regolamenti parlamentari. Problemi che vanno ben oltre la programmazione dei lavori delle Commissioni e che le Commissioni subiscono.

(78) Occorre peraltro precisare come simili applicazioni del principio non si verifichino esclusivamente nell'ipotesi di clima conflittuale, allorché l'esigenza di economia procedurale sia riconosciuta solo dalla maggioranza; possono verificarsi anche nelle ipotesi in cui il clima non sia conflittuale, quando quell'esigenza sia condivisa da una maggioranza qualificata o dall'unanimità dei gruppi. In tale ultima ipotesi, peraltro, non si verifica un'alterazione degli equilibri politici nel senso descritto dal successivo paragrafo (*vedi infra § 8*).

<sup>(79)</sup> Cfr. A. MANZELLA, *op. cit.*, 275; A. BARBERA, *op. cit.*, pp. 75 ss.

<sup>(80)</sup> Si tratta di un modello che non tiene conto di tutti i molteplici e talvolta imprevedibili scenari che le dinamiche politiche possono determinare. Vi sono infatti dei casi, esaminati in precedenza, nei quali non vi è conflittualità politica perché maggioranza e opposizione convergono sul medesimo testo o quantomeno ne condividono la *ratio*. Talvolta è possibile che si formi una maggioranza più ampia di quella governativa (ciò che non riduce necessariamente la conflittualità politica, potendo residuare una minoranza che manifesti una particolare avversità nei confronti del progetto di legge) o anche una maggioranza “trasversale” (che, con riferimento ad uno specifico provvedimento, sia composta da una parte dei gruppi o dei deputati della maggioranza di governo e da una parte dei gruppi o dei deputati dell’opposizione). Può anche accadere che la maggioranza, comunque composta, si determini a conferire un mandato al relatore a riferire in senso contrario sul testo elaborato dalla Commissione. Vi sono poi i provvedimenti iscritti nel calendario della Commissione o dell’Assemblea in “quota opposizione”, dei quali si garantisce all’opposizione l’esame (non di certo l’approvazione), nonostante la contrarietà della maggioranza.

<sup>(81)</sup> L’opposizione, infatti, può tentare il dialogo – talvolta solo formalmente o, almeno, inizialmente – dichiarando di condividere la necessità o l’opportunità dell’intervento legislativo, sempre che vi sia la disponibilità della maggioranza ad accogliere talune proposte di modifica del testo; oppure può contrastare in modo frontale l’approvazione del progetto di legge *ab initio*, o dopo avere constatato l’indisponibilità della maggioranza ad accogliere proposte di modifica, anche ricorrendo a manovre ostruzionistiche.

<sup>(82)</sup> Si tratta in ogni caso di interessi strumentali, che hanno come scopo immediato quello di partecipare al dibattito, stimolare lo svolgimento di un’istruttoria adeguata e fornire un contributo alla formazione del testo; il fine ultimo, peraltro, è quello di incidere sulle valutazioni che riguardano il merito politico o, quantomeno, di esprimere una posizione alternativa e visibile in ordine alle scelte della maggioranza che afferiscono al merito politico.

<sup>(83)</sup> Spetta alla maggioranza il diritto di governare (ed è azione fondamentalmente antidemocratica impedire questo diritto al governo). Ma è un diritto sotto controllo da parte della minoranza. Togliere alla minoranza il potere di sindacare l’operato “dei più” è azione ugualmente antidemocratica: perché quel controllo è costituito non nell’interesse “dei meno”, ma nell’interesse oggettivo del buon funzionamento della democrazia (A. MANZELLA, *op. loc. cit.*).

<sup>(84)</sup> L’accoglimento di istanze istruttorie dell’opposizione e, ancor più, l’approvazione di emendamenti della stessa è in genere il frutto di mediazioni e accordi politici, di reciproche concessioni che possono comportare una relativa distensione del clima nel quale si esamina un determinato progetto di legge. Ma possono anche trascendere l’esame del singolo provvedimento e rientrare in un quadro più generale dei rapporti tra maggioranza e opposizione. Se anche tutte le richieste istruttorie della minoranza fossero ritenute non essenziali e tutte le proposte emendative dell’opposizione fossero respinte dalla maggioranza, comunque, ai fini della valutazione dell’adeguatezza dell’esame in sede referente, ciò che rileva è che dai resoconti della Commissione emerge, quale fatto storico, la sussistenza di un dibattito effettivo sulle principali questioni istruttorie e relative al merito politico.

<sup>(85)</sup> Cfr., ad esempio, Commissioni riunite V e VI, seduta del 21 luglio 2009: in un clima di vivace contestazione da parte dell’opposizione e di sostanziale paralisi dei lavori della Commissione (due Gruppi parlamentari per protesta non parteciperanno al voto), il presidente pone in votazione tutte le restanti proposte emendative sulle quali i relatori e il Governo hanno espresso parere favorevole, in alcuni casi subordinando lo stesso ad una riformulazione.

<sup>(86)</sup> R. DICKMANN, *op. cit.*, 122.

<sup>(87)</sup> Commissione XI, seduta del 28 settembre 2000: la Commissione conferisce al relatore l’incarico di riferire all’Assemblea sullo stato dei lavori svolti, al fine di sottolineare l’impossibilità di porre in essere una compiuta valutazione nel merito del provvedimento in assenza di una quantificazione delle relative implicazioni finanziarie; Commissione I, seduta del 21 febbraio 2001: la Conferenza dei presidenti di Gruppo ha calendarizzato il provvedimento in una data molto ravvicinata, in una fase del procedimento in cui la Commissione non aveva raggiunto un orientamento che

consentisse l'adozione di un testo base fra i vari provvedimenti abbinati; non sussistendo un testo sul quale riferire all'Assemblea, si è ritenuto non applicabile l'art. 79, comma 12; il presidente ha quindi incaricato il relatore di riferire all'Assemblea sullo stato dei lavori svolti dalla Commissione, che ha convenuto.

<sup>(88)</sup> Commissione XIII, seduta del 19 ottobre 2000.

<sup>(89)</sup> Commissione V, seduta del 18 aprile 1997: il presidente, avverte che, non avendo la Commissione approvato nessuna delle due proposte di conferimento del mandato (favorevole e contraria), riferirà egli stesso all'Assemblea sul provvedimento, con relazione orale, limitandosi a dar conto dell'andamento e degli esiti del lavoro della Commissione. In realtà, in Assemblea il presidente della Commissione ha poi svolto la funzione di relatore, illustrando il contenuto del provvedimento, che è stato in seguito approvato con voto di fiducia.

<sup>(90)</sup> Non è questa la sede per un'approfondita disamina relativa alla configurazione delle norme regolamentari riguardanti il procedimento legislativo quali "norme interposte" la cui violazione comporterebbe anche una violazione della Costituzione. Occorre peraltro tenere presente la recente apertura contenuta nella sentenza della Corte Costituzionale n. 22 del 2012, che riguarda una violazione dell'articolo 77 della Costituzione derivante dall'approvazione, *per ragioni di economia procedurale*, di emendamenti che hanno inserito nel testo originario del decreto legge modifiche che ne hanno alterato l'omogeneità. Si riafferma quindi il principio, già sostenuto a partire dalla sentenza n. 9 del 1959, secondo il quale la Costituzione disciplina, nelle loro grandi linee, i diversi procedimenti legislativi e pone limiti e regole da specificarsi nei regolamenti parlamentari; e la Corte riafferma la propria competenza a controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento.

Si segnalano inoltre due recenti messaggi di rinvio *ex* articolo 74 della Costituzione, nei quali il Presidente della Repubblica lamenta che le modalità di svolgimento del procedimento legislativo hanno reso impossibile coinvolgere a pieno titolo nella fase istruttoria tutte le Commissioni competenti (messaggio del 31 gennaio 2010) e, con riferimento all'esame dei disegni di legge di conversione di decreti legge, come l'eterogeneità e l'ampiezza delle materie non consentono a tutte le Commissioni di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione (messaggio del 22 febbraio 2011).

<sup>(91)</sup> Per un esempio di articolata programmazione della fase dell'esame degli emendamenti in vista della conclusione dell'esame in sede referente entro il termine di cui all'art. 79, comma 1, terzo periodo, vedi Commissioni riunite VII e IX, seduta del 15 ottobre 2003. Nell'ufficio di presidenza, segnatamente, sono definiti i tempi d'esame degli emendamenti al fine di garantire il rispetto del calendario dell'Assemblea. In particolare, si provvede a: 1) fissare il termine per la conclusione delle votazioni degli emendamenti; 2) applicare l'articolo 79, comma 10, fissando il numero massimo di emendamenti segnalabili da ciascun gruppo (discrezionalmente ripartibile tra i diversi articoli), al fine di conciliare l'esigenza di un adeguato approfondimento delle questioni inerenti le proposte emendative con la necessità di garantire comunque il rispetto del calendario definito; 3) stabilire la data e l'ora di esame di ciascun articolo e delle proposte emendative ad esso riferite; 4) fissare il termine per la presentazione di subemendamenti agli emendamenti del Governo.

<sup>(92)</sup> Commissioni riunite II e VI, seduta dell'11 luglio 2001; Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2002; Commissione I, sedute del 26 marzo 2003 e del 23 novembre 2004.

<sup>(93)</sup> È da tenere presente che tale modalità di organizzazione degli interventi non è riconducibile all'istituto del contingentamento dei tempi, che il regolamento prevede espressamente per la fase di esame in Assemblea, ma rappresenta una modalità di organizzazione dei lavori che i presidenti di Commissione, nell'esercizio dei poteri ordinatori loro attribuiti dal regolamento, sono tenuti ad adottare al fine di garantire il rispetto delle decisioni assunte in sede di programmazione dei lavori in Commissione (Cfr. Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2002).

<sup>(94)</sup> Commissione VII, seduta del 9 febbraio 1993; Commissioni II e XII, seduta del 25 maggio 1995; Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2002.

<sup>(95)</sup> Per quanto riguarda le iscrizioni a parlare si ricorda che tutti i deputati, anche se non componenti della Commissione, hanno diritto di intervenire nella fase dell'esame preliminare. L'articolo 38 del Regolamento prevede che le iscrizioni a parlare dei deputati che non fanno parte della Commissione debbono essere previamente comunicate al presidente della Commissione da parte del gruppo di appartenenza.

<sup>(96)</sup> Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2002.

<sup>(97)</sup> *Ibidem.*

<sup>(98)</sup> *Ibidem.*

<sup>(99)</sup> Al termine per la presentazione degli emendamenti è di norma attribuito carattere ordinario, essendo esso finalizzato a garantire un ordinato svolgimento del procedimento, nel rispetto delle decisioni assunte in sede di organizzazione dei lavori. E' rimessa pertanto alla valutazione del presidente della Commissione la dichiarazione circa l'irricevibilità degli emendamenti presentati successivamente alla scadenza del termine.

<sup>(100)</sup> Commissione XIII, seduta del 30 luglio 2009.

<sup>(101)</sup> Commissione II, seduta del 26 aprile 2001.

<sup>(102)</sup> Commissioni riunite VII e IX, seduta del 4 marzo 2003.

<sup>(103)</sup> Commissione I, seduta del 26 marzo 2003.

<sup>(104)</sup> Commissioni I e II, seduta del 19 settembre 2002.

<sup>(105)</sup> Intervento del Presidente della Camera dei deputati nella riunione della Conferenza dei Presidenti di Commissione del 22 settembre 2009, cit.

<sup>(106)</sup> Commissione XII, seduta del 21 aprile 1999; Commissione IX, seduta del 21 luglio 1998

<sup>(107)</sup> L'articolo 23, comma 5, R.C., laddove prevede che il provvedimento possa essere iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea anche prima della scadenza dei termini di cui all'art. 81 R.C. qualora la Commissione ne abbia già concluso l'esame, costituisce il fondamento regolamentare della prassi consolidata che consente di iscrivere un progetto di legge nel calendario dei lavori dell'Assemblea, prima del termine ordinario previsto per l'esame in Commissione, nonostante la Commissione non ne abbia già concluso l'esame, con la clausola «*ove concluso dalla Commissione*». In tal caso vi è la fissazione della data di avvio dell'esame in Assemblea con conseguente attivazione del termine massimo per la conclusione dell'esame in sede referenda di cui all'art. 79, comma 1, terzo periodo, ma non vi è l'obbligo di concludere l'esame entro quella data (*cf.* Giunta per il Regolamento, seduta del 26 settembre 2002). Vi è un celebre precedente nel quale, nel corso dell'esame di un provvedimento calendarizzato in Aula con la clausola «*ove concluso dalla Commissione*» è stato fatto un intenso uso dei poteri conformativi di programmazione e degli strumenti di semplificazione previsti dall'art. 79, comma 10 (vedi Commissioni riunite I e II, seduta del 10 settembre 2002 e ulteriori sedute dedicate all'esame della c.d. "pdl Cirami").

<sup>(108)</sup> Commissione XI, seduta del 13 ottobre 2009. Qualora si proceda a *votazioni per principi* il presidente della Commissione deve enucleare il principio emendativo comune a una pluralità di emendamenti e porre in votazione tale principio, precisando che nel caso in cui esso sia respinto si intenderanno respinti anche tutti gli emendamenti che lo presuppongono (che è necessario indicare prima della votazione per evitare possibili contestazioni), mentre nel caso di approvazione sarà posto in votazione ciascun emendamento ad esso riconducibile.

<sup>(109)</sup> In caso di *votazioni riassuntive*, le quali si caratterizzano per una modificazione dell'ordine delle votazioni, il presidente potrà porre in votazione il mantenimento di un singolo comma o di un singolo articolo (o altra partizione interna del testo base, dotata di autonomo significato logico-normativo) cui gli emendamenti si riferiscono. Nel caso di approvazione della proposta di mantenimento del testo, gli emendamenti si intenderanno respinti, mentre in caso di reiezione di tale proposta saranno successivamente posti in votazione. *Cfr.* Commissioni riunite V e VI, seduta del 19 giugno 2008.



<sup>(110)</sup> Commissione I, seduta del 15 ottobre 2008; Commissione II, seduta del 7 febbraio 2012. Si ricorre alle *votazioni a scalare* qualora una pluralità di proposte emendative differiscano fra loro esclusivamente per variazioni a scalare di cifre, dati o espressioni altrimenti graduate, il presidente della Commissione, per motivi di economia procedurale può porre in votazione l'emendamento che più si allontana dal testo originario e quello che più si avvicina, ed eventualmente un numero di emendamenti intermedi, avvertendo che qualora tali emendamenti risultino respinti, si intenderanno respinti anche tutti gli emendamenti compresi nella serie, mentre in caso di approvazione di uno degli emendamenti saranno posti conseguentemente in votazione tutti gli emendamenti compresi nella serie.

<sup>(111)</sup> Commissione VI, seduta del 9 marzo 1995: il presidente ha posto in votazione gli emendamenti del relatore, in unica votazione, precisando che l'esito di tale unica votazione varrà come reiezione dei residui emendamenti. Commissione VI, seduta del 31 maggio 2007: il presidente avverte che le proposte emendative saranno poste in votazione in unica soluzione. La Commissione respinge quindi, con votazione riassuntiva, tutti gli emendamenti e articoli aggiuntivi presentati e, quindi, delibera di conferire il mandato al relatore a riferire sul provvedimento in esame, nel testo trasmesso dal Senato. Commissione V, seduta del 7 dicembre 2007: il presidente pone in votazione un "blocco" di proposte emendative selezionate concordemente fra i vari gruppi, sulle quali sussiste il parere favorevole del relatore, avvertendo che in caso di approvazione tutte le altre proposte emendative si intenderanno respinte. La Commissione approva il "blocco" di proposte emendative e, quindi, delibera di conferire il mandato al relatore. *Cfr.* anche Commissione VI, seduta del 13 novembre 2008; Commissioni riunite V e VI, seduta del 21 luglio 2009: il presidente pone in votazione tutte le restanti proposte emendative sui quali i relatori e il Governo hanno espresso parere favorevole, in alcuni casi subordinando lo stesso ad una riformulazione. Commissioni riunite I e II, seduta del 2 marzo 2010: poiché il disegno di legge in esame è stato inserito nel calendario dei lavori dell'Assemblea ed i tempi a disposizione dell'esame sono ristretti, uno dei relatori invita i presentatori al ritiro degli emendamenti, rinviando una disamina approfondita delle proposte di modifica alla sede del comitato dei nove. Dopo alcuni interventi di deputati, emerge la contrarietà all'ipotesi del ritiro, proponendosi piuttosto di considerare gli emendamenti tutti respinti al fine di una loro ripresentazione in Assemblea. Il presidente infine, alla luce del dibattito, propone di considerare respinte tutte le proposte emendative presentate. Le Commissioni concordano.

<sup>(112)</sup> Commissione XII, sedute del 3 dicembre 1997 e del 1° aprile 1998; Commissione VII, seduta del 15 settembre 1998; Commissione II, seduta del 4 maggio 2004.

<sup>(113)</sup> Commissioni riunite VII e IX, seduta del 4 marzo 2003.

<sup>(114)</sup> Commissione XI, seduta del 21 giugno 2012.

<sup>(115)</sup> Commissione II, seduta del 23 maggio 2012: il presidente dichiara che, ove vi fosse un accordo unanime dei gruppi, si potrebbe procedere alla segnalazione degli emendamenti di maggiore rilevanza. Un deputato interviene dichiarandosi contrario, lamentando che una simile scelta sarebbe lesiva delle prerogative dei singoli deputati. Il presidente della Commissione risponde che in presenza di un consenso unanime dei gruppi non vi sarebbe alcuna lesione delle prerogative dei deputati, in quanto la segnalazione degli emendamenti costituirebbe soltanto una modalità di organizzazione dei lavori della Commissione secondo il principio di economia procedurale. Il deputato replica che tale principio può essere adottato per limitare il numero degli emendamenti da esaminare soltanto quando vi sia l'esigenza di concludere l'esame del provvedimento, come nel caso in cui questo sia iscritto nel calendario dei lavori dell'Assemblea in una data di prossima scadenza. Il presidente decide quindi che non si proceda alle segnalazioni.

<sup>(116)</sup> Commissioni riunite V e VI, seduta del 19 ottobre 2006: il presidente avverte che le Commissioni voteranno le proposte emendative sulle quali il relatore e il Governo hanno espresso parere favorevole in sede di Comitato ristretto e le proposte emendative di cui sarà richiesta la votazione puntuale da parte dei relatori.

<sup>(117)</sup> Commissioni riunite V e VI, seduta del 10 gennaio 2009; Commissioni riunite V e VI, seduta del 26 marzo 2009.

<sup>(118)</sup> Commissioni riunite V e VI, seduta del 13 dicembre 2011: essendo prossimo l'esame del disegno di legge di conversione del decreto legge cosiddetto "salva Italia", il presidente, restando da votare le proposte emendative fino a quel momento accantonate, avverte che saranno posti in votazione i soli emendamenti e subemendamenti del Governo e dei relatori. Tutte le altre proposte emendative dichiarate ammissibili non poste in votazione saranno da intendersi respinte, al fine di consentirne la ripresentazione in Assemblea. Le Commissioni approvano, quindi, con votazione rias-suntiva, le proposte emendative suddette, deliberando poi il mandato ai relatori a riferire in senso favorevole all'Assemblea.

<sup>(119)</sup> Commissione II, seduta del 4 maggio 2004: in questo caso, peraltro, la decisione è stata assunta dall'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, al fine di rispettare il disposto dell'articolo 79, comma 1, terzo periodo, del Regolamento, in base al quale il procedimento in sede referente deve concludersi almeno quarantotto ore prima del previsto inizio dell'esame in Assemblea.

<sup>(120)</sup> Commissione VII, seduta del 20 luglio 1999.

<sup>(121)</sup> In tal senso, tuttavia, vedi Commissione V, seduta del 10 novembre 1998.

<sup>(122)</sup> Commissione II, seduta dell'8 febbraio 2001

<sup>(123)</sup> La stretta connessione con l'obbligo di concludere l'esame entro il termine previsto di cui all'articolo 79, comma 1, terzo periodo, R.C., potrebbe far pensare ad un atto vincolato più che all'esercizio di un potere discrezionale. In realtà, normalmente residua uno "spazio di scelta" discrezionale. Si è accennato in precedenza come, di regola, l'esame del provvedimento in Assemblea sia fissato di lunedì, in ipotesi, alle ore 16. Ciò significa che il *termine massimo* per la conclusione dell'esame scade alle ore 16 del sabato precedente. Tuttavia, il presidente della Commissione tende a fissare il *termine effettivo* per la conclusione dell'esame il giovedì precedente, che di norma è l'ultimo giorno dei lavori settimanali della Commissione. Il presidente, dunque, teoricamente può ancora scegliere se porre in votazione il conferimento del mandato allo scadere del termine effettivo fissato di giovedì, oppure disporre un supplemento di esame: procrastinando il *termine effettivo* di conclusione al giorno successivo (venerdì) oppure fino alle ore 16 di sabato, facendolo quindi coincidere con il *termine massimo* di conclusione dell'esame. Se il conferimento del mandato viene posto in votazione allo scadere del termine massimo assume, allora, la connotazione di un atto vincolato, non essendo ormai possibile una diversa scelta.

<sup>(124)</sup> Si tenga peraltro presente che, qualora la Commissione incontri difficoltà nell'adempimento dell'obbligo di concludere l'esame in sede referente entro i termini previsti dalla programmazione dei lavori dell'Assemblea, il presidente della Commissione può informare il Presidente della Camera, chiedendo eventualmente, previa delibera a maggioranza della Commissione o dell'ufficio di presidenza, un rinvio della data prevista per l'avvio della discussione da parte dell'Assemblea. Qualora tale differimento non sia disposto, il presidente della Commissione deve comunque porre in votazione il conferimento del mandato al relatore.

<sup>(125)</sup> Commissione II, seduta del 28 gennaio 1992; Commissione VI, seduta del 24 marzo 1993; Commissione XII, seduta del 3 novembre 2005; Commissioni riunite V e VI, seduta del 28 luglio 2006; Commissione VI, seduta del 31 maggio 2007. Commissione I, seduta del 31 luglio 1996: il presidente fa presente che occorre concludere l'esame in Commissione entro la giornata e rilevando come il tempo a disposizione sia assai limitato, intende esercitare il potere di porre in votazione il mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea sul testo della proposta di legge costituzionale n. 2050, adottata dalla Commissione come testo base, intendendosi respinti conseguentemente tutti gli emendamenti. A fondamento del potere conformativo cita le circolari del Presidente della Camera del 5 agosto 1993, del 18 luglio 1968 e del 30 luglio 1958. Commissione I, seduta del 4 luglio 1996: il presidente, tenuto conto dell'elevato numero degli emendamenti presentati e della ristrettezza dei tempi disponibili per il loro esame, fa presente la necessità di procedere alle votazioni secondo principi di economia procedurale. Chiede in proposito ai presentatori se intendano effettuare delle segnalazioni per gli effetti dell'art. 79, comma 10, del Regolamento, avvertendo che in caso contrario verrà posta in votazione la proposta di conferire il mandato al relatore a riferire favorevolmente. Non

essendovi segnalazioni, il presidente pone in votazione la proposta di conferire il mandato al relatore (costituiscono precedenti conformi: Commissione I, sedute del 4 e dell'11 luglio 2006).

<sup>(126)</sup> Commissione VIII, seduta del 12 luglio 2000.

<sup>(127)</sup> Commissione VIII, seduta del 17 febbraio 1993; Commissione VI, seduta del 17 ottobre 1996: il presidente, prima di porre in votazione il mandato al relatore a riferire favorevolmente in assemblea sul provvedimento, fa presente che comunque la Commissione potrà riunirsi ai sensi dell'articolo 86, comma 3, R.C. per esaminare i nuovi emendamenti presentati direttamente in Assemblea.

<sup>(128)</sup> Commissione VII, seduta del 17 febbraio 1993.

<sup>(129)</sup> Commissione V, seduta del 9 dicembre 1995; Commissione I, seduta del 31 maggio 2007.

Si veda anche Commissione V, seduta del 4 novembre 2006: il presidente prospetta l'alternativa che la Commissione proceda alla deliberazione del mandato al relatore sul testo risultante dagli emendamenti approvati oppure all'esame di alcune proposte emendative segnalate anche dai gruppi di opposizione. In seguito il presidente osserva che di fronte agli interventi degli esponenti dei gruppi della maggioranza e dell'opposizione non può fare altro che porre in votazione il mandato al relatore.

<sup>(130)</sup> Commissione V, seduta del 23 giugno 1993.

<sup>(131)</sup> Commissioni riunite V e VI, 11 marzo 1995.

<sup>(132)</sup> Commissione V, seduta del 27 ottobre 2000: il presidente pone in votazione contestualmente il conferimento del mandato al relatore a riferire favorevolmente in Assemblea e gli emendamenti sui quali il relatore e il Governo hanno espresso parere favorevole.

<sup>(133)</sup> Le preoccupazioni sull'uso improprio del Comitato ristretto, che potrebbe trasformarsi in un appesantimento del procedimento legislativo e comportare rallentamenti dell'esame sono state consegnate dal Presidente Pertini nella Lettera ai Presidenti delle Commissioni permanenti del 13 novembre 1975, nella quale suggerisce che « *i Presidenti di Commissione, nel momento che procedono alla costituzione di un Comitato ristretto, ne determinino la durata dei lavori, nel quadro del programma dell'Assemblea* ». Si tenga presente, peraltro, che una volta che il Comitato abbia concluso i propri lavori, la Commissione può deliberare, qualora lo ritenga opportuno, che il Comitato torni a riunirsi (Commissione IX, seduta del 19 giugno 2002; Commissione I, seduta del 25 giugno 2002; Commissione IX, seduta del 22 ottobre 2003).

<sup>(134)</sup> Commissione IX, seduta del 22 ottobre 2003.

<sup>(135)</sup> Commissione XIII, seduta del 30 luglio 2009: il presidente dà conto alla Commissione che il Comitato ristretto ha predisposto un testo unificato e che sul testo vi sono condizioni di consenso talmente ampio da rendere possibile sin dalla seduta in corso l'adozione del medesimo testo quale testo base da parte della Commissione, con la rinuncia alla presentazione di emendamenti e l'avvio delle procedure per il trasferimento alla sede legislativa. La Commissione concorda.

<sup>(136)</sup> Commissione XI, seduta del 25 luglio 2012: la Commissione conviene di non procedere all'esame degli emendamenti presentati sul testo unificato già adottato come testo base e di deferirli immediatamente al Comitato ristretto unitamente al provvedimento in esame, al fine di definire un ulteriore nuovo testo unificato.

<sup>(137)</sup> Commissione II, seduta del 29 febbraio 2012: il presidente fa presente che nell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è convenuto sull'opportunità di costituire un comitato ristretto (che lavorerebbe in pendenza del termine per la presentazione degli emendamenti) allo scopo di identificare i punti qualificanti della disciplina che potrebbero essere modificati e verificare la possibilità di presentare emendamenti condivisi. La Commissione approva la proposta di costituzione del Comitato ristretto.

<sup>(138)</sup> Salvi i riferimenti contenuti nell'art. 86, comma 7 e, per quanto riguarda la sua inammissibilità nella seconda deliberazione di progetti di legge costituzionale, nell'art. 99, comma 2. Non si

dà conto in questa sede dello stralcio di cui all'articolo 120, comma 2, del regolamento (stralcio di disposizioni estranee dal disegno di legge finanziaria).

<sup>(139)</sup> *Cfr.* Commissione X, seduta del 4 aprile 2007; Commissione XIII, seduta del 22 settembre 2010.

Alberto Tabacchi

*La costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio nell'evoluzione delle regole di finanza pubblica*

1 - Premessa; 2 - L'articolo 81 della Costituzione: il dibattito nell'Assemblea costituente e la sua successiva interpretazione; 3 - L'evoluzione delle regole nazionali e sovranazionali in materia di finanza pubblica; 3.1 - Dalla Costituzione alla legge finanziaria; 3.2 - Il dibattito sulle regole numeriche di bilancio e le proposte di revisione della Costituzione; 3.3 - Le regole di bilancio previste nell'ordinamento dell'Unione europea e l'adeguamento dell'ordinamento interno; 4 - La revisione costituzionale del 2012; 4.1 - La regola generale per le pubbliche amministrazioni; 4.2 - Le regole per il bilancio dello Stato; 4.3 - Le regole per le Regioni e gli enti locali; 4.4 - Procedure e istituzioni per il rispetto delle nuove regole; 5 - Conclusioni.

#### 1 - Premessa

L'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio nella Costituzione italiana costituisce un elemento di forte innovazione delle regole di finanza pubblica applicate nel nostro ordinamento. Significativamente, la revisione operata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, rappresenta la prima riscrittura delle norme fondamentali in materia di bilancio contenute nella Carta costituzionale, in precedenza riviste solo con riferimento alla disciplina dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali e dell'autonomia di entrata e di spesa di tali enti, in occasione della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

La riforma costituzionale è maturata in un contesto storico nel quale la situazione di crisi economica e le forti tensioni sui mercati finanziari hanno sollecitato la costituzionalizzazione di regole di bilancio che limitassero il ricorso all'indebitamento e garantissero la sostenibilità del debito pubblico, in linea con quanto previsto dall'ordinamento dell'Unione europea, anche a seguito della revisione del contenuto del Patto di stabilità e crescita. La nuova disciplina introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, tuttavia, pur rappresentando una decisa soluzione di continuità rispetto all'assetto preesistente non costituisce una rottura rispetto al passato, in quanto sviluppa

linee evolutive già esistenti all'interno del sistema delle regole in materia di finanza pubblica applicate nel nostro ordinamento, inserendole in un quadro fortemente innovativo.

Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, non è ignoto alla tradizione costituzionale del nostro Paese, come è evidente dall'analisi degli orientamenti dei costituenti, ed è noto che nella più celebre (e controversa) pronuncia della Corte costituzionale in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa, la Consulta affermò che il disposto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione «attiene ai limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto a osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa»<sup>(1)</sup>. Nella Carta costituzionale non era tuttavia individuato un preciso vincolo di contenuto per le scelte di politica economica e finanziaria del legislatore ordinario, in quanto le regole fissate dall'articolo 81 della Costituzione stabilivano essenzialmente limiti di carattere procedurale, mentre il raggiungimento di specifici obiettivi di bilancio restava rimesso alla prudenza del decisore politico. Non deve, però, trascurarsi come le regole costituzionali e la normativa interna in materia di contabilità da tempo non costituiscano più le uniche fonti per la disciplina della finanza pubblica nel nostro Paese. A seguito degli sviluppi del processo di integrazione economica e finanziaria a livello europeo, culminato con l'adozione del Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, il sistema delle regole di finanza pubblica applicabili nell'ordinamento italiano è divenuto sempre più un *corpus* complesso, nel quale alle regole nazionali si affiancano - e si sovrappongono - quelle adottate nell'ordinamento dell'Unione europea. È quindi attraverso quest'ultimo canale di produzione normativa che si sono per la prima volta imposti vincoli di contenuto alle scelte del legislatore nazionale, che è stato chiamato a confrontarsi con la necessità di rispettare i parametri di riferimento fissati dal Trattato per l'indebitamento e il debito e di dare attuazione alle regole del Patto di stabilità e crescita, definite, in vista del passaggio alla moneta unica, nel 1997. A loro volta, le regole dell'ordinamento dell'Unione europea sono il prodotto di un dibattito avviatosi da tempo nella dottrina economica e rafforzatosi a seguito della forte crescita del debito pubblico negli anni '70 e '80 del secolo scorso, in ordine all'opportunità dell'imposizione di regole di rango legislativo in materia di bilancio che prevedano limiti alle scelte del decisore politico attraverso la fissazione di specifici obiettivi di

carattere quantitativo (si tratta di quelle che comunemente sono definite *numerical fiscal rules*). Non sorprende, pertanto, che oltre alle regole di carattere generale riferite ai rapporti tra debito e indebitamento, da un lato, e prodotto interno lordo, dall'altro, che derivano direttamente dall'ordinamento europeo, esistono - e sono esistite - nel nostro Paese ulteriori regole numeriche di bilancio di carattere settoriale, riferite essenzialmente alla finanza degli enti territoriali.

L'irrompere nel 2008 della crisi economica e finanziaria e la sua progressiva estensione dai mercati finanziari al debito sovrano hanno costituito un fattore rilevante di accelerazione dell'evoluzione della *governance* economica dell'Unione europea, che ha portato a una ridefinizione complessiva delle regole applicate e ha sollecitato l'adozione da parte dei singoli Stati membri di norme vincolanti, anche di livello costituzionale, per garantire l'implementazione a livello nazionale delle regole fissate a livello europeo. L'introduzione di regole di bilancio nelle Carte costituzionali è, del resto, da tempo oggetto di dibattito in diversi Paesi, non solo europei (basti per tutti l'esempio degli Stati Uniti, nei quali il tema è all'ordine del giorno, con alterne vicende, dai primi anni '80<sup>(2)</sup>); anche in Italia le discussioni in ordine all'adozione di tali regole non si sono limitate ai soli ambiti accademici, ma si sono tradotte in precise proposte di riforma costituzionale, approdando quindi nelle aule parlamentari. La stessa riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione operata nel 2001 ha, del resto, introdotto nel nostro ordinamento una regola di bilancio di carattere costituzionale, consentendo il ricorso delle regioni e degli enti locali all'indebitamento per il solo finanziamento delle spese di investimento, sulla base della *golden rule* inserita nel sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Tenendo conto di questo quadro di riferimento nazionale e internazionale articolato e stratificato, in questa sede si intende quindi fornire una chiave di lettura della recente riforma costituzionale, iscrivendola nel quadro più complessivo dell'evoluzione delle regole di finanza pubblica applicate nel nostro Paese. In questa ottica, saranno analizzate le principali tappe di tale percorso evolutivo, evidenziando, in particolare, la progressiva affermazione, prima nella teoria economica e poi nella prassi, di regole di bilancio quantitative. In conclusione, saranno valutati i possibili ulteriori sviluppi di questa evoluzione anche nel contesto di una nuova definizione del ruolo dell'Unione europea e dei singoli Stati membri nella elaborazione delle scelte di politica economica e finanziaria.

*2 - L'articolo 81 della Costituzione: il dibattito nell'Assemblea costituente e la sua successiva interpretazione*

Nonostante il fatto che, sin dall'inizio della sua storia unitaria, il nostro Paese abbia dovuto far fronte alla presenza di un debito pubblico di ingente entità (per tutti Balassone - Francese - Pace 2011), il contenimento dell'indebitamento e il raggiungimento del tendenziale pareggio del bilancio nell'esperienza storica italiana sono stati affidati essenzialmente a scelte di politica economica e non a regole di carattere legislativo o, tantomeno, costituzionale. Tale considerazione aiuta a comprendere perché nei lavori preparatori della Carta costituzionale il tema dei limiti all'indebitamento non sia stato oggetto di particolare approfondimento in quanto tale, ma sia spesso stato affrontato nel corso dell'esame di altre questioni attinenti alla definizione delle regole da applicare al bilancio dello Stato e al complesso della finanza pubblica.

Senza voler ripercorrere analiticamente il dibattito svoltosi nell'Assemblea costituente, in questa sede importa sottolinearne alcuni caratteri essenziali, che appaiono indicativi delle riflessioni maturate nella stesura dell'articolo 81 della Costituzione. In questo senso, occorre in primo luogo rilevare che nell'Assemblea costituente <sup>(3)</sup> le questioni attinenti alla natura e al contenuto della legge di bilancio, da un lato, e alla copertura finanziaria delle spese, dall'altro, sono affrontate separatamente, in un dibattito nel quale il fuoco dell'attenzione non è posto tanto sull'esigenza di assicurare il raggiungimento di determinati obiettivi finanziari, quanto piuttosto sull'individuazione di un punto di equilibrio tra competenze dell'Esecutivo e del Parlamento. Tale tendenza, del resto, appare pienamente in sintonia con le risultanze del rapporto elaborato dalla Commissione economica costituita nell'ambito del Ministero per la Costituente e, in particolare, della sezione del rapporto riferibile all'attività della Sottocommissione finanza, che dedica uno specifico capitolo al tema del debito pubblico <sup>(4)</sup>.

In questa chiave di lettura, quindi, il tema della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi fu affrontato prevalentemente sotto il profilo della limitazione del potere di iniziativa parlamentare in materia di spesa. Già nella relazione sul potere legislativo svolta nella seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il relatore Mortati evidenziava come si potesse pensare a limiti all'iniziativa parlamentare, in particolare in materia di spese, suggerendo, sulla scorta di quanto già proposto dalla Commissione economica, di «limitare la iniziativa parlamentare alla determinazione delle entrate sufficienti a coprire le spese e precisamente ad inqua-



drare questa posizione reciproca dei due poteri»<sup>(5)</sup>. Conseguentemente, il dibattito in materia di copertura finanziaria delle leggi di spesa si svolgerà nell'ambito dell'esame dell'attuale articolo 71 della Costituzione, relativo appunto all'iniziativa legislativa. Nella seduta della seconda sottocommissione della Commissione dei settantacinque del 24 ottobre 1946, dopo un iniziale intervento di Mortati, che segnalava l'eventualità di riservare l'iniziativa in materia finanziaria alla sola prima Camera<sup>(6)</sup>, Einaudi riporta la discussione nel solco delle precedenti riflessioni prospettando due soluzioni: negare ai deputati delle due Camere il diritto di fare proposte di spesa, ovvero «o obbligarli ad accompagnarle con la proposta di una entrata correlativa, a copertura della spesa, così che la proposta abbia un'impronta di serietà». Mortati accoglie la seconda soluzione e fa presente di aver già previsto l'ipotesi, predisponendo una disposizione che subordina l'esame dei progetti di legge onerosi alla previsione di una corrispondente copertura finanziaria. La proposta viene accolta con favore da Vanoni, che segnala come una identica norma sia già contenuta nella legge sulla contabilità di Stato e come anche la Commissione economica, di cui era stato componente, «ha sottolineato l'opportunità che nella Costituzione si sancisca l'obbligo in parola, sia per il Governo che per il Parlamento, come garanzia della tendenza al pareggio del bilancio». Nell'escludere che l'applicazione del principio presenti difficoltà applicative, sottolinea come esso dovrebbe essere presente sempre alla mente di coloro che propongono delle spese nuove, in quanto «il Governo deve avere la preoccupazione che il bilancio sia in pareggio e la stessa esigenza non può essere trascurata da una qualsiasi forza che si agita nel Paese e che avanza proposte che comportino maggiori oneri finanziari». È quindi con quest'intervento di Vanoni che per la prima volta nei lavori preparatori della Costituzione il tema della copertura finanziaria delle leggi di spesa viene posto in collegamento diretto con l'esigenza di preservare l'equilibrio del bilancio dello Stato. Anche da questo breve intervento, peraltro, sembra potersi rilevare che per Vanoni la copertura finanziaria costituisca oggetto di un obbligo a sé stante, diverso da quello di garantire il pareggio di bilancio, ma funzionale ad assicurare la "tendenza" verso tale obiettivo, che costituisce preoccupazione principale per l'Esecutivo e, di riflesso, per il Parlamento.

Nel dibattito successivo, peraltro, la correlazione tra i due temi non viene più evocata e la discussione si concentra, invece, sull'opportunità di prevedere l'obbligo di copertura. Nella difesa della disposizione, a fronte delle contestazioni sollevate nel dibattito<sup>(7)</sup>, Einaudi e Vanoni – unitamente a Lussu e Porzio - si concentrano sulla necessità di scoraggiare proposte

demagogiche di iniziativa parlamentare, al fine di garantire con una norma costituzionale, come affermato proprio da Einaudi, la serietà delle concrete proposte di spesa. La disposizione concernente la copertura finanziaria delle leggi di spesa è quindi approvata il 20 dicembre 1946 in sede di coordinamento degli articoli sul potere legislativo e, in quello stadio, permane ancora un articolo autonomo del progetto di Costituzione (l'articolo 26) <sup>(8)</sup>.

A conferma dell'assenza nel dibattito di un legame tra le regole sulla copertura finanziaria e la disciplina del bilancio dello Stato, quest'ultima materia viene affrontata solo il giorno successivo dalla seconda Commissione, che le dedicherà pochissimo tempo, esaurendosi l'intera discussione in poche battute <sup>(9)</sup>. Nel secondo comma dell'articolo dedicato al bilancio (in quella fase si trattava dell'articolo 37) si prevedeva che «con la legge di approvazione [del bilancio] non si potranno stabilire nuovi tributi o nuove spese». Come già segnalato, con la disposizione si intese fissare un confine tra i poteri in ordine al contenuto della legge di bilancio, recependo i frutti del dibattito politico e dottrinale sviluppatosi già durante la vigenza dello Statuto albertino, nel quale predominava la visione della legge di bilancio come legge meramente formale, avanzata dalla dottrina tedesca nella seconda metà dell'Ottocento e fatta propria dai più autorevoli giuspubblicisti italiani dell'epoca <sup>(10)</sup>. La configurazione della legge di bilancio come provvedimento di natura meramente formale, peraltro discussa dalla dottrina a partire almeno dalla metà degli anni '60 (si veda in particolare, Onida 1969, 605 e segg. nonché, per una sintesi del dibattito, Lupo 2007), non ha mai comportato, comunque, l'assoluta esclusione di contenuto innovativo nella legge stessa, alla quale si è pacificamente riconosciuto quantomeno il potere di determinare le voci di spesa relative al funzionamento ordinario di amministrazioni e servizi già esistenti.

Anche alla luce dei lavori preparatori <sup>(11)</sup>, la *ratio* della disposizione non sembrerebbe tanto quella di tutelare il piano delle entrate e delle spese presentato dal Governo, quanto piuttosto quella di affermare la supremazia della legge rispetto al bilancio, principalmente al fine di garantire le prerogative del Parlamento, a prescindere dalle origini storiche della configurazione della legge di bilancio come legge esclusivamente formale (De Ioanna 1989, 126 e 133).

Il percorso delle disposizioni riguardanti il bilancio e la copertura finanziaria delle leggi di spesa si congiunge, al termine dei lavori della Commissione per la Costituzione, quando il Comitato di coordinamento, il cosiddetto Comitato dei diciotto, le associò, fondendole e definendo un testo

sostanzialmente coincidente con quello che sarà approvato definitivamente dall'Assemblea costituente: le due norme furono così collocate rispettivamente al terzo e quarto comma dell'articolo 77 del progetto di Costituzione. L'associazione delle due disposizioni - sulle cui ragioni non è possibile avere informazioni, in considerazione del fatto che essa è stata operata da un organismo per i cui lavori non erano previste forme di pubblicità - ha peraltro stimolato una lettura unitaria dei due commi, avallata dalla Corte costituzionale, che ha sottolineato sin dalle sue prime pronunce come «nell'art. 81 il quarto comma forma sistema con il terzo»<sup>(12)</sup>. Questo legame tra le due disposizioni ha tuttavia portato, sin dai primi anni di vigenza della nuova Carta costituzionale, ad interpretazioni radicalmente divergenti.

Da una parte, facendo leva sul fatto che il quarto comma dell'articolo 81 riferiva le disposizioni sulla copertura finanziaria alle «altre leggi», si sosteneva che esso richiedesse esclusivamente di non alterare *in peius* nel corso dell'esercizio l'equilibrio individuato nella legge di bilancio, analogamente a quanto già previsto dall'articolo 43 del regio decreto n. 2440 del 1923, del quale il quarto comma rappresenterebbe una parafrasi. In sostanza, secondo questa lettura "restrittiva"<sup>(13)</sup>, quest'ultima disposizione si applicherebbe solo agli oneri incidenti sul bilancio relativo all'esercizio in corso, escludendosi un obbligo di copertura per gli esercizi finanziari futuri.

Sul versante opposto, si colloca invece l'interpretazione cosiddetta "estensiva", secondo la quale «l'articolo 81 (...) tende a preconstituire le premesse obiettive - attraverso il combinato disposto dei commi 3° e 4° - per il pareggio automatico del bilancio»<sup>(14)</sup>. Secondo questa prospettazione, che ha trovato sostenitori anche in tempi recenti, spesso in chiave critica rispetto alla prassi interpretativa e applicativa consolidatasi (si vedano, in particolare, Di Gaspare 2005, Bognetti 2010), la disciplina costituzionale non lascerebbe spazio per disavanzi di bilancio: da un lato, il carattere formale della legge di bilancio impedirebbe l'introduzione di spese non contemplate da precedenti leggi, né incrementi di spese rispetto a quanto previsto nella legislazione vigente; dall'altro, le leggi non potrebbero determinare un incremento dell'indebitamento, in quanto, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione, esse non possono comportare oneri privi di copertura finanziaria. Nelle analisi più risalenti, si giustificavano quindi i disavanzi registrati sin dai primi esercizi finanziari del periodo repubblicano, evidenziando come essi fossero sostanzialmente da riferire alla persistente vigenza nell'ordinamento di leggi approvate prima della vigenza della Costituzione, che non indicavano puntualmente gli importi da iscrivere in bilancio.

In un contesto nel quale in sede parlamentare e in dottrina si moltiplicavano le iniziative tese a chiarire il contenuto dei vincoli posti dalla nuova normativa costituzionale e ad adottare norme applicative di tale disposizione costituzionale (per una sintesi si veda, in particolare, Onida 1969, 3 e segg.), prevalse però una lettura di diverso tenore, volta a riconoscere la possibilità di discostarsi dall'equilibrio di bilancio. Del resto, anche negli scritti di Einaudi si colgono spunti dai quali può desumersi una lettura volta a non interpretare il pareggio di bilancio come un vincolo, almeno di carattere giuridico, pur ritenendosi necessario che Governo e Parlamento facciano ogni sforzo possibile per ottenere che i bilanci si chiudano assicurando l'eguaglianza fra entrate e spese <sup>(15)</sup>.

Prevalse, quindi una interpretazione maggiormente rispondente alle esigenze poste da una legislazione di spesa che sempre più determinava oneri di carattere pluriennale o permanente, difficilmente contenibili all'interno delle maglie del sistema costituito dal terzo e dal quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione. L'interpretazione "estensiva" delle disposizioni come norme che prescrivono l'obbligo del pareggio, infatti, sembra postulare un bilancio pubblico caratterizzato da un livello della spesa relativamente basso in rapporto al prodotto interno lordo e da leggi di spesa che determinino oneri quantitativamente e temporalmente contenuti; quest'interpretazione pare incontrare, tuttavia, difficoltà applicative in presenza di un sistema di bilancio nel quale cresce il ruolo di una legislazione che dispone il riconoscimento di diritti soggettivi e di prestazioni sociali e assistenziali a tempo indeterminato, determinando oneri di carattere permanente (in tal senso, in particolare, Carli 1996, 426, Perna 2009, 88). Specularmente, l'interpretazione "restrittiva" sembra invece non porsi in alcun modo l'obiettivo di garantire una copertura per oneri, anche di rilevante entità, che si manifestino a partire dall'anno successivo a quello del bilancio in corso al momento dell'approvazione della legge di spesa.

Una sintesi al riguardo fu quindi raggiunta dalla celebre sentenza n. 1 del 1966, che respinse definitivamente l'interpretazione "restrittiva" dei due ultimi commi dell'articolo 81 della Costituzione, escludendo quindi che l'obbligo di copertura si riferisse solo all'esercizio in corso, ma precisando che esso può interpretarsi in maniera meno rigorosa con riferimento agli esercizi futuri, per i quali i mezzi di copertura (tra i quali è espressamente richiamato l'indebitamento) devono rapportarsi agli strumenti di programmazione economica. Nel percorso interpretativo, particolare rilievo assume l'affermazione secondo la quale il quarto comma dell'articolo 81 costituisce

una disposizione volta a individuare i «limiti sostanziali che il legislatore ordinario è tenuto a osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra le entrate e la spesa».

In questa prospettiva, si coglie quindi la distinzione di piani, spesso evocata nella dottrina, tra decisione di bilancio, quale sede nella quale si riassume e si aggiorna la legislazione vigente in materia di spese e di entrata, e piano delle leggi di spesa, rispetto alle quali il quarto comma dell'articolo 81 costituisce una fonte sulla produzione normativa che disegna una procedura volta ad accoppiare le decisioni di spesa con quelle relative al finanziamento della spesa stessa (in questo senso, tra i tanti, De Ioanna 1991, 97, e segg., Della Cananea 1996, 148-149, Degni 2004, 22 e segg., Caianiello 2007, 1, Rivosecchi 2007, 222 e segg., e, nel corso dell'esame della recente riforma costituzionale, Giarda 2011, 17). Nell'ambito di questa lettura "relazionale" delle disposizioni costituzionali, quindi, l'articolo 81, quarto comma, prefigura sostanzialmente la creazione di procedimenti che garantiscano l'emersione e la corretta imputazione degli oneri che devono trovare riscontro in una copertura finanziaria, che assicuri il pareggio al margine dell'equilibrio definito in sede di programmazione finanziaria e di bilancio. In altri termini, la legge di bilancio costituisce la sede nella quale vengono definiti gli equilibri finanziari, mentre le leggi di spesa non devono recare alterazioni agli equilibri stabiliti in quella sede, né pregiudicare la possibilità per i successivi bilanci di definirli. In sostanza, l'interpretazione che meglio coglie la sostanza dei percorsi ermeneutici seguiti nell'applicazione dell'articolo 81 della Costituzione evidenzia come tale disposizione non sia stata intesa come un vincolo di carattere contenutistico alle decisioni di bilancio assunte da Governo e Parlamento, ma abbia costituito la fonte di vincoli procedurali e relazionali per i medesimi soggetti istituzionali (De Ioanna - Goretti 2008, 13). In questo senso, l'equilibrio tra entrate e spese – come affermato dalla giurisprudenza costituzionale – è interpretato come obiettivo tendenziale, o, per usare le parole di Onida, come obiettivo politico, e le oscillazioni emerse nella prassi attuativa del dettato costituzionale possono attribuirsi non tanto alla maggiore o minore aderenza delle interpretazioni alla lettera e alla *ratio* dell'articolo 81, quanto piuttosto alla diversa configurazione assunta nel tempo dalla forma di governo, che ha portato a riempire di contenuti e significati spesso difformi una disposizione che presenta una natura «aperta» (Della Cananea 1996, 25 e 116, Pagano 2001, 831).

### *3 - Evoluzione delle regole nazionali e sovranazionali in materia di finanza pubblica*

#### *3.1 - Dalla Costituzione alla legge finanziaria*

Esclusa la presenza nella prassi costituzionale sviluppatasi a partire dal 1948 di vincoli di carattere contenutistico in materia di finanza pubblica, la storia dell'evoluzione delle regole in questo settore finisce per sovrapporsi in buona misura con quella delle innovazioni alla legislazione in materia di contabilità pubblica e alle procedure di bilancio.

Da questo punto di vista, appare significativo che già a ridosso dell'entrata in vigore della Carta costituzionale, nel 1949, la Camera dei deputati abbia modificato il proprio regolamento al fine di prevedere che la discussione in Assemblea dello stato di previsione del Ministero del tesoro, al quale erano connessi lo stato di previsione dell'entrata e il riepilogo generale per ministeri, dovesse precedere quella degli altri Ministeri <sup>(16)</sup>. Tale scelta, che non fu peraltro seguita dall'altro ramo del Parlamento, intendeva evidentemente inquadrare in un'ottica unitaria un procedimento altrimenti frammentario, che prevedeva lo spezzettamento del bilancio in tante leggi quanti erano gli stati di previsione dei singoli Ministeri. Nell'ottica della riforma regolamentare, si intese quindi pervenire a un sistema decisionale articolato in una fase, temporalmente e logicamente prioritaria, volta alla definizione delle grandezze di carattere generale della decisione di bilancio e in una fase successiva, volta a declinare tali grandezze all'interno dei singoli stati di previsione (Caianiello 1989, 621, G. Salerno 1989, 684 e segg.). Come evidenziato nell'illustrazione della proposta di riforma dal relatore Ambrosini, «dovendo i bilanci dei singoli ministeri essere inquadrati in una visione armonica di tutto il bilancio dello Stato, e dovendosi contenere le spese nelle entrate, è manifestamente opportuno che si proceda all'esame dei bilanci particolari dei Ministeri dopo l'inquadratura di tutto il bilancio dello Stato, che non può farsi se non con l'esame preliminare del riepilogo generale della spesa, che solo può consentire di avere la visione panoramica, generale, unitaria di tutto il bilancio dello Stato» <sup>(17)</sup>. Sin dagli albori della storia repubblicana si avvia quindi un percorso di definizione dei saldi di finanza pubblica in cui un ruolo centrale è affidato ai meccanismi procedurali e, in particolare, all'interazione tra dettato costituzionale, normativa contabile e regolamenti delle Camere, che rappresenterà una caratteristica distintiva dell'esperienza parlamentare in materia di bilancio. Sempre sul piano dei vincoli di carattere

procedurale, la scelta compiuta nell'ordinamento italiano ha invece escluso il ricorso a meccanismi che riconoscessero al Governo privilegi in ordine alla decisione di bilancio, in linea con quanto previsto in altri ordinamenti continentali, a partire dalla Gran Bretagna, e nelle riforme costituzionali che si andavano adottando in quel periodo (articoli 40 e 47 della Costituzione della V Repubblica francese e articolo 113 del *Grundgesetz* tedesco, come risultante dalla revisione operata nel 1969).

L'opzione nel senso di un vincolo procedurale preliminare, pur oggetto di discussione, trovò una iniziale conferma nell'opera di riordino condotta dalla legge Curti<sup>(18)</sup>, il cui articolo 1, novellando l'articolo 35 del regio decreto n. 2440 del 1923, prevedeva che, nel quadro del disegno di legge di bilancio, ora unitario, l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata, del totale generale della spesa, di ciascuno stato di previsione della spesa e del quadro generale riassuntivo è disposta, nell'ordine, con distinti articoli del disegno di legge. La Camera, tuttavia, in linea con gli orientamenti emersi già in sede di discussione parlamentare della legge Curti, nel procedere alla riforma del proprio regolamento a seguito dell'entrata in vigore di tale provvedimento, non disciplinò l'ordine di votazione degli articoli della legge di bilancio, ritenendo opportuno preservare la propria autonomia rispetto alle procedure parlamentari di esame dei disegni di legge. Di fatto, l'orientamento che prevalse nella pratica fu quello di fissare il disavanzo solo al termine dell'esame parlamentare del disegno di legge di bilancio, operando una sommatoria delle spese previste dai diversi stati di previsione. Al di là di questo aspetto procedurale, peraltro, occorre considerare che il bilancio sempre più si andava connotando come la sede di emersione dell'indebitamento, in quanto le leggi di spesa a carattere pluriennale e permanente, prive *ex ante* di un'adeguata copertura finanziaria per l'intero periodo della propria vigenza, determinavano un incremento inerziale degli stanziamenti di bilancio a esse relativi, al quale doveva quindi farsi fronte con l'accensione di prestiti (Vegas 2006, 367 – 369, Pedone 2008, 22).

A fronte della grave situazione economica e finanziaria attraversata dal nostro Paese determinatasi negli anni '70, con la legge 5 agosto 1978, n. 468<sup>(19)</sup>, si avviava un'opera di rinnovamento contabile, volta ad affermare nell'ordinamento il principio della programmazione economica e finanziaria attraverso l'introduzione del bilancio pluriennale e l'articolazione della decisione di bilancio in una "manovra" nella quale al disegno di legge di bilancio si affianca la legge finanziaria. A quest'ultimo strumento normativo si affidano la definizione dei saldi di riferimento per la decisione di bilancio (saldo

netto da finanziare e livello massimo del ricorso al mercato finanziario) e decisioni di carattere discrezionale in precedenza rimesse alla legge di bilancio, riferite in particolare all'ammontare dei fondi speciali e alla determinazione delle quote delle spese disposte da leggi a carattere pluriennale, destinate a gravare su ciascuno degli anni considerati nel bilancio pluriennale. Per altro verso, sempre sul versante delle procedure, la nuova legge di contabilità definisce per la prima volta in via legislativa regole volte ad assicurare maggiore coerenza al vincolo di copertura finanziaria di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. Nonostante l'adozione di riforme dei regolamenti parlamentari volte a supportare la riforma, in particolare attraverso la costituzione di una apposita sessione di bilancio, la razionalizzazione non diede tuttavia i risultati auspicati.

La mancanza di una decisione in via prioritaria sulle grandezze di bilancio, che condizionasse il processo decisionale, e il conseguente ricorso alla legge finanziaria come strumento per l'elusione delle regole di copertura finanziaria, agevolato dall'assenza di una precisa limitazione dei suoi possibili contenuti (per una sintesi Musumeci 2000, 40 e segg.), hanno quindi portato il legislatore a un nuovo intervento in materia, realizzato con la legge n. 362 del 1988 <sup>(20)</sup>, che rappresenta, per molti versi, il punto di approdo del processo di attuazione in chiave procedurale dei vincoli costituzionali in materia di finanza pubblica. La legge, attraverso un intervento di radicale modifica della legge n. 468 del 1978, ha ridefinito complessivamente il quadro delle procedure in materia di finanza pubblica, in particolare attraverso:

la creazione – con l'introduzione del Documento di programmazione economico-finanziaria – di una sede di programmazione nella quale definire in via preventiva i saldi da realizzare nell'ambito della manovra di finanza pubblica, che assumono rilievo in quella sede come parametro di ammissibilità delle proposte emendative <sup>(21)</sup>;

la tipizzazione e l'alleggerimento dei contenuti della legge finanziaria, alla quale si affiancano i provvedimenti collegati;

il rafforzamento delle regole di copertura, riferite anche alla parte corrente della legge finanziaria.

I vincoli procedurali erano poi rafforzati da un'incisiva riforma dei regolamenti parlamentari realizzata nel 1989, volta ad assicurare la tenuta in sede applicativa del nuovo quadro di regole, attraverso l'interazione di norme legislative e procedure parlamentari.

In definitiva, con il percorso di riforma delle regole di contabilità operato prima con la legge n. 468 del 1978 e, poi, con la legge n. 362 del 1988, il



bilancio dello Stato ha subito una decisa evoluzione da documento di sintesi delle diverse previsioni di spesa e di entrata a strumento per la definizione, in un quadro unitario, delle scelte fondamentali di politica economica e finanziaria. Nel quadro di quest'evoluzione, colta efficacemente nella sentenza della Corte costituzionale n. 244 del 1995, la disciplina legislativa sembra aver consolidato e stabilizzato il sistema di vincoli di carattere procedurale sul contenuto della manovra di bilancio, perseguendo un rafforzamento dell'efficacia del processo decisionale in vista del raggiungimento degli obiettivi di risanamento, senza tuttavia disconoscere i poteri riconosciuti a Governo e Parlamento in ordine alla concreta definizione sul piano contenutistico delle politiche finanziarie e di bilancio (Zangani 1996, 642 e 662; in senso parzialmente critico Lanzillotta 1992, 3-4). Sempre nel quadro del rafforzamento del quadro procedurale può leggersi anche la scelta, compiuta proprio in corrispondenza con la riforma legislativa del 1988, del rafforzamento delle valutazioni tecniche in ordine alla quantificazione degli effetti finanziari dei provvedimenti legislativi, attraverso l'istituzione nei due rami del Parlamento di strutture specializzate, i servizi del bilancio, a supporto dell'attività di valutazione da parte degli organi parlamentari e, in primo luogo, delle Commissioni competenti in materia finanziaria, delle stime operate dal Governo e contenute nella relazione tecnica, disciplinata dalla stessa legge n. 362 del 1988 <sup>(22)</sup>. Le scelte legislative in materia di regole di finanza pubblica sembrano quindi, in questa fase, indirizzarsi verso la costruzione di un sistema di procedure volte a garantire che la definizione degli obiettivi sia supportata da adeguate analisi tecniche, ottenute in particolare attraverso un rafforzamento delle strutture a supporto della decisione parlamentare (su questi temi, con accenti diversi si vedano in particolare, Palanza 1998 e Degni – Paradiso 2003, 63 e segg.).

### *3.2 - Il dibattito sulle regole numeriche di bilancio e le proposte di revisione della Costituzione*

Analoghe esigenze d'individuazione di strumenti per far fronte agli squilibri finanziari e alla tendenza all'indebitamento sono alla base di un diverso approccio metodologico, volto a valorizzare – all'interno delle *Budgetary institutions* <sup>(23)</sup> – l'ancoraggio delle decisioni in materia finanziaria a obiettivi di carattere numerico riferiti a specifici indicatori correlati alle grandezze di bilancio. Un forte contributo al dibattito in questo senso, sul piano teorico, è

venuto dalla dottrina del costituzionalismo economico e della *public choice*, che ha propugnato l'esigenza che i bilanci non fossero «lasciati alla deriva nel mare della politica democratica», ma fossero ancorati saldamente a precisi obiettivi di finanza pubblica, sostenendo in particolare l'opportunità di una disposizione costituzionale che affermasse il principio del pareggio del bilancio (per una sintesi efficace di tali posizioni, in particolare, Buchanan – Wagner 1977 e Buchanan 1997).

Al di là della ricostruzione proposta dagli economisti statunitensi, nell'ambito degli studi condotti dalle principali istituzioni economiche internazionali è stata dedicata crescente attenzione alle caratteristiche e al funzionamento delle regole numeriche di bilancio (*fiscal policy rules*). Nell'analisi di queste istituzioni e nella letteratura economica viene comunemente identificato come *fiscal policy rule* ogni vincolo di carattere temporalmente stabile riferito alla politica fiscale, definito tipicamente in termini di un indicatore di carattere quantitativo riferito a un risultato complessivo di bilancio (Kopits - Symansky 1998 <sup>(24)</sup> e IMF 2012). Esistono diverse tipizzazioni delle regole esistenti, che nella prassi convivono spesso tra loro <sup>(25)</sup>. La dottrina economica evidenzia come a livello nazionale l'introduzione di una regola di bilancio di carattere contenutistico abbia lo scopo di correggere gli incentivi e le pressioni nella direzione di una crescita indiscriminata dalla spesa pubblica, specialmente durante le fasi positive del ciclo economico, per rafforzare la responsabilità e la disciplina in materia di bilancio e la sostenibilità del debito. La presenza di vincoli numerici servirebbe a contrastare elementi di fragilità che caratterizzano le decisioni in materia di finanza pubblica, correggendo le tendenze alla considerazione da parte delle autorità di bilancio di un orizzonte temporale troppo limitato e il problema delle cosiddette «risorse comuni» (*common pool*), per effetto del quale i decisori politici non terrebbero in adeguata considerazione gli effetti complessivi sul bilancio delle decisioni assunte, in ragione della ripartizione degli effetti negativi delle decisioni di spesa su una platea più ampia di quella dei beneficiari della spesa stessa. Di recente, con specifico riferimento all'esperienza europea, si è segnalato, sulla base di un'osservazione empirica, che il rafforzamento delle regole di bilancio consentirebbe di contenere i differenziali di rendimento dei titoli di Stato, specialmente in presenza di un'elevata incertezza nei mercati (Iara–Wolff 2011).

La possibilità di individuare un ancoraggio di carattere contenutistico per le regole di bilancio nazionali è, del resto, un elemento non estraneo al dibattito politico sviluppatosi nel nostro Paese almeno a partire dagli anni

'80 del secolo scorso e compare in modo pressoché costante nelle principali proposte di riforma dell'articolo 81 elaborate nell'ultimo ventennio del Novecento. Incentrando l'esame sulle sole proposte maturate in ambito governativo e nel contesto delle Commissioni parlamentari per le riforme istituzionali, può in primo luogo segnalarsi che già la proposta elaborata, su iniziativa di Andreatta, dalla Commissione bicamerale istituita nella IX legislatura, presieduta da Aldo Bozzi, nel quadro di un'ampia riscrittura dell'articolo 81 che prevedeva una pluralità di innovazioni volte a rafforzare la disciplina di bilancio tanto sotto il profilo della procedura <sup>(26)</sup> quanto sotto quello dei contenuti, si proponeva l'introduzione della cosiddetta *golden rule* per tutti gli enti pubblici, stabilendo nel terzo comma dell'articolo 81 che «nei bilanci dello Stato e degli enti pubblici le spese correnti non possono superare il gettito delle entrate tributarie ed extratributarie» <sup>(27)</sup>.

Il tema viene ripreso, quindi, nell'agosto del 1991, quando il VII Governo Andreotti presenta al Senato un disegno di legge costituzionale di riforma del terzo e del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione <sup>(28)</sup>. Anche in questo caso, si assiste a un intersecarsi di vincoli sulle procedure <sup>(29)</sup> e sui contenuti: su un piano generale, scindendo il piano delle leggi di spesa e quello del bilancio, si sottopone il primo alla regola della copertura finanziaria, da riferire all'intero periodo di applicazione della legge, mentre per il secondo si supera la configurazione del bilancio come legge formale – o, meglio, nella chiave di lettura proposta dalla relazione illustrativa, legge a competenza tipica e a contenuto limitato – consentendo alla legge di approvazione del bilancio di stabilire nuovi tributi e nuove spese «avuto riguardo all'equilibrio della finanza pubblica» <sup>(30)</sup>. Quanto ai vincoli di contenuto, anche in questo caso si prevede la costituzionalizzazione della cosiddetta *golden rule*, stabilendosi che «le entrate, provenienti dall'accensione di prestiti e non destinate ai rimborsi, sono impiegate per finanziare spese in conto capitale».

La scelta di un divieto di indebitamento per le spese di parte corrente è fatta propria anche dal progetto di legge costituzionale elaborato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nell'XI legislatura <sup>(31)</sup>, la cosiddetta Commissione De Mita – Iotti, che riscrive il quarto comma dell'articolo 81 stabilendo che «i bilanci dello Stato devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente» <sup>(32)</sup>. Anche in questo progetto di revisione costituzionale, peraltro, i vincoli di carattere contenutistico si iscrivono nel quadro di una riforma che prevede interventi

di forte razionalizzazione del quadro delle procedure in materia finanziaria e di bilancio, che rappresentano l'aspetto prevalente della riforma <sup>(33)</sup>.

Il recepimento nel testo costituzionale della *golden rule* è uno degli elementi caratterizzanti anche del testo contenuto nella relazione finale <sup>(34)</sup> del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri nella XII legislatura, il cosiddetto Comitato Speroni. In quel testo, infatti, si vincolavano al finanziamento della spesa in conto capitale le maggiori entrate derivanti dall'accensione di prestiti non destinate al rimborso di quelli già esistenti. Gli elementi distintivi della proposta consistono, peraltro, nel riconoscimento di incisivi poteri al Governo nelle decisioni di finanza pubblica <sup>(35)</sup>.

Molte delle riflessioni svolte nell'ambito dei precedenti tentativi di riforma trovano riscontro nelle elaborazioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali costituita nella XIII legislatura, presieduta da Massimo D'Alema. Per quanto riguarda le indicazioni normative in materia di finanza pubblica espresse in termini quantitativi, la disciplina costituzionale proposta <sup>(36)</sup> affida in primo luogo alla legge di bilancio il compito di definire l'equilibrio annuale e pluriennale con riferimento non solo al bilancio dello Stato, ma anche al complesso delle pubbliche amministrazioni. Per sostenere tale equilibrio, si prevede un limite all'indebitamento, al quale si può ricorrere solo per spese di investimento o in caso di eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali. L'equilibrio così individuato costituisce, quindi, nel testo della Commissione bicamerale, il parametro di ammissibilità delle proposte di modifica al bilancio e alle altre leggi. La presenza di una forte matrice europea (la riforma è coeva all'introduzione del Patto di stabilità e crescita) comporta che le disposizioni del progetto presentino analogie con la riforma costituzionale del 2012, riferibili, in particolare, all'applicazione della regola di equilibrio al complesso della finanza pubblica e alla previsione di una causa di esclusione dal divieto di indebitamento per gli «eventi straordinari con conseguenze finanziarie eccezionali». Al di là del superamento del bicameralismo paritario per le leggi in materia di finanza pubblica e contabilità, sul piano procedurale si prevedeva un aggancio costituzionale per la legge di contabilità, stabilendo che essa non potesse essere modificata da leggi di spesa o di entrata, nonché un potere di opposizione del Governo a disposizioni onerose, superabile dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Può, per contro, osservarsi che la tendenza all'introduzione di regole quantitative che può desumersi dalle proposte di riforma illustrate non è

univoca: lo testimonia, ad esempio, il progetto elaborato, con il sostegno di autorevoli esperti in materia di contabilità pubblica dal Ministro per le riforme istituzionali, Antonio Maccanico, che fu reso pubblico, ma mai formalmente presentato alle Camere, sul finire della XIII legislatura (Maccanico 2001). La revisione costituzionale proposta (su cui, per tutti, Olivetti 2001) si incentra sul superamento dei limiti contenutistici della legge di bilancio previsti dal testo originario dell'articolo 81: nella legge, che assumerebbe un contenuto eminentemente programmatico convergerebbe l'intera manovra annuale e pluriennale di finanza pubblica, con la definizione di indirizzi sulle politiche pubbliche per le entrate e le spese e di saldi compatibili con l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, nel rispetto dei principi di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza. In caso di disavanzi aggiuntivi, è prevista una correzione da realizzare nella successiva legge di bilancio. La disciplina del contenuto e del processo di formazione delle leggi di bilancio e del rendiconto, nonché delle regole di raccordo tra bilancio e leggi di entrata e di spesa è rimessa a una legge ordinaria, che non può tuttavia essere modificata o derogata dalle leggi di entrata o di spesa. La strada scelta sembra, quindi, quella di un rafforzamento procedurale, da realizzare anche attraverso ulteriori interventi di razionalizzazione <sup>(37)</sup>, in linea con la direttrice seguita dalla legislazione ordinaria degli anni '90 (sulla quale si veda *infra*), volta a creare un contesto di procedure decisionali che, senza prefigurare direttamente vincoli di carattere quantitativo, consentissero di adattare la programmazione nazionale alle regole di derivazione comunitaria (qui richiamata indirettamente attraverso il riferimento al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza, affermato dall'articolo 3 A del Trattato istitutivo della Comunità europea, inserito dal Trattato di Maastricht). Il rilievo della normativa comunitaria può, peraltro, riscontrarsi anche nell'estensione della regola generale di compatibilità con l'equilibrio della finanza pubblica a tutte le amministrazioni pubbliche, in linea con quanto richiesto dalle regole di bilancio europee, che si applicano a tutte le amministrazioni inserite nel conto consolidato.

### *3.3 - Le regole di bilancio previste nell'ordinamento dell'Unione europea e l'adeguamento dell'ordinamento interno*

La valorizzazione nel nostro ordinamento di meccanismi incentrati sulla fissazione di limiti quantitativi in materia di finanza pubblica è essenzial-

mente connessa agli sviluppi del processo di unificazione economica e monetaria, innescato dal Trattato sull'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993 <sup>(38)</sup>. Diversamente dalla Costituzione italiana del '48, che affronta le problematiche della finanza pubblica in un solo articolo, il Trattato sull'Unione europea dedica ampio spazio a regole che incidono sulle politiche di bilancio degli Stati membri, prevedendo, in particolare, la devoluzione a livello europeo della politica monetaria unica e il coordinamento delle politiche economiche nazionali. In questo ultimo ambito, il principio delle finanze pubbliche sane, affermato dall'articolo 3 A, inserito nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea (ora articolo 119 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), si è quindi tradotto sul piano operativo nella fissazione di regole riferite al livello e di debito pubblico e all'indebitamento, scelta senza dubbio influenzata dagli studi economici che sottolineano come il ricorso a regole di bilancio di carattere quantitativo nell'ambito delle unioni monetarie o degli Stati federali rappresenti uno strumento utile a costituire una cornice per il miglior coordinamento delle politiche economiche e a evitare che comportamenti finanziariamente indisciplinati da parte di uno Stato generino esternalità negative per gli altri Stati membri, specialmente in relazione all'incremento dei tassi di interesse sul debito. Il meccanismo delineato dal Trattato e dall'allegato protocollo sui disavanzi eccessivi si incentra sul rispetto dei due noti parametri del rapporto tra il disavanzo pubblico e il prodotto interno lordo, che non deve superare il 3 per cento, e del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo, che non deve superare il 60 per cento. Le soglie individuate, tuttavia, non sono state configurate in termini rigidi e, pertanto, contengono elementi di dinamicità che consentono, in presenza delle fattispecie previste dal Trattato, un superamento delle soglie stabilite <sup>(39)</sup> (sul punto, tra i molti, Basso 1999, 37). Margini di discrezionalità sono inoltre contenuti nella procedura per l'accertamento e l'eventuale sanzione di disavanzi eccessivi: non solo la Commissione nella fase di verifica può valutare la sussistenza di altri fattori significativi, ma la decisione finale in merito alle possibili sanzioni spetta a un'istituzione politica, il Consiglio, sulla base di una raccomandazione della Commissione. La normativa europea, tuttavia, ha compiuto nel tempo ulteriori passi nella direzione del rafforzamento del quadro delle regole definite dal Trattato di Maastricht in materia di disavanzi pubblici, a partire dall'introduzione, in vista del passaggio alla terza fase dell'unione economica e monetaria, del Patto di stabilità e crescita, articolato nei due regolamenti n. 1466/1997 <sup>(40)</sup> e n. 1467/1997 <sup>(41)</sup> e nella risoluzione

adottata dal Consiglio europeo di Amsterdam il 17 giugno 1997. In particolare, con il primo dei regolamenti si prevede l'introduzione, per i Paesi partecipanti alla moneta unica, di una procedura di sorveglianza incentrata sulla verifica, da parte delle Istituzioni comunitarie, di un Programma di stabilità, presentato dagli Stati membri, che indica come obiettivo di medio termine un saldo prossimo al pareggio o in attivo e il percorso di avvicinamento a tale obiettivo, nonché l'andamento previsto del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo. Il secondo regolamento detta invece regole per rendere più stringente la procedura sui disavanzi eccessivi, procedendo tra l'altro a una prima definizione dei casi nei quali un disavanzo pubblico che superi la soglia del 3 per cento del prodotto interno lordo possa considerarsi eccezionale. Senza addentrarsi in questa sede in un'analisi delle disposizioni originarie del Patto di stabilità e crescita, ai fini della presente analisi interessa evidenziare come, specialmente a seguito dell'istituzione del Patto, sia stato introdotto nel nostro ordinamento un parametro di riferimento numerico per le politiche di bilancio del complesso delle amministrazioni pubbliche, essendo, come è noto, i governi degli Stati membri responsabili dei disavanzi dell'intera pubblica amministrazione, secondo quanto espressamente chiarito dall'articolo 3 del Protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi. Deve, peraltro, osservarsi che la previsione di parametri numerici non esaurisce integralmente il contenuto della regola, la cui declinazione concreta si ha al termine di un processo fortemente proceduralizzato, nel quale un ruolo importante è affidato ai soggetti istituzionali che intervengono nel procedimento. In questa ottica, pare quindi potersi (parzialmente) ricomporre la disomogeneità tra le letture proposte dalla dottrina giuridica, che ha ricostruito i vincoli europei in termini prevalentemente "procedurali" (ad esempio, Brancasi 1997, Rivosecchi 2005 e 2007) e da quella economica, che ha invece valorizzato gli elementi "contenutistici" (sul punto Ercoli 2005, 228), in quanto entrambi gli aspetti sono presenti nella normativa europea e stabiliscono, in modo congiunto, il limite di flessibilità della regolamentazione. Non pare tuttavia che gli elementi di flessibilità presenti nell'ordinamento europeo, che rimette le valutazioni finali in materia di disavanzi a una decisione del Consiglio e, quindi, degli Stati membri, siano tali da determinare la riconducibilità dell'intero sistema di regole a un livello meramente procedurale e istituzionale, in quanto una lettura di questo genere sembra sottovalutare il rilievo dei parametri quantitativi indicati nell'ordinamento comunitario (Della Cananea 2001, 270 e ss., Carboni 2006, 45), rischiando di disconoscere la portata conformativa che le regole sovranazio-

nali hanno effettivamente dispiegato rispetto alle politiche di bilancio degli Stati membri.

In questa ottica, appare senz'altro significativo che, in corrispondenza dell'entrata in vigore del Patto di stabilità e crescita, nel nostro Paese si proceda a una seconda revisione della legge di contabilità del 1978, che presta particolare attenzione all'esigenza di rafforzare la coerenza delle procedure nazionali rispetto ai parametri rilevanti a livello europeo, nel quadro di una serie di interventi volti alla razionalizzazione degli strumenti della programmazione finanziaria e a un riorientamento della politica economica teso a promuovere, accanto alla stabilità finanziaria, lo sviluppo economico e sociale. In particolare, la legge n. 208 del 1999 <sup>(42)</sup>, il cui contenuto recepisce le indicazioni contenute in un documento approvato all'unanimità da un gruppo di lavoro congiunto costituito dalle Commissioni bilancio dei due rami del Parlamento, d'intesa con il Governo, conferisce centralità alla fase della programmazione economica e finanziaria, incentrata sul DPEF, la cui procedura di approvazione è ritenuta il solo strumento parlamentare in grado di ricomporre un quadro unitario della politica generale per la stabilità e lo sviluppo: in questa ottica, il documento programmatico è visto come la sede per definire «obiettivi della crescita economica e dello sviluppo sociale del paese, che devono radicarsi nel quadro di compatibilità finanziarie normalizzate in sede europea con il Patto di stabilità» <sup>(43)</sup>. Uno degli aspetti più rilevanti del recepimento delle regole europee nell'ambito delle procedure di programmazione nazionale è, in primo luogo, riscontrabile nella scelta di assumere come riferimento l'intero orizzonte delle pubbliche amministrazioni facenti parte del conto consolidato, valorizzando, in particolare, il saldo dell'indebitamento netto, che costituisce la grandezza di riferimento nell'ambito della procedura sui disavanzi eccessivi <sup>(44)</sup>. Nella medesima ottica possono, inoltre, leggersi le disposizioni dell'articolo 1 della legge n. 208, volte a favorire il consolidamento dei conti delle diverse amministrazioni pubbliche attraverso deleghe legislative finalizzate ad adeguare il sistema contabile delle regioni e delle amministrazioni pubbliche a quello statale. Merita altresì di essere notato che a partire dal Documento di programmazione economico-finanziaria per gli anni 2000-2003, approvato nel 1999 <sup>(45)</sup>, i documenti di programmazione assumono un orizzonte quadriennale, e non più triennale, al fine di assicurare la coerenza tra le previsioni approvate dal Parlamento e quelle elaborate ai fini del Programma di stabilità.

Sul piano sistematico, particolare rilievo riveste poi un'ulteriore novella alla legge n. 468 del 1978, la quale reca un esplicito riferimento al Programma



di stabilità, prevedendo che il Governo presenti al Parlamento «una nota informativa che motiva, attraverso un adeguato corredo documentativo, le eventuali nuove previsioni degli indicatori macroeconomici e dei saldi di finanza pubblica che si discostino da quelle contenute nel documento di programmazione economico-finanziaria precedentemente approvato»<sup>(46)</sup>. La disposizione fornisce una lettura del rapporto tra programmazione nazionale e vincoli europei, volta a recuperare un ruolo parlamentare anche con riferimento al Programma di stabilità, anche se all'interno di una procedura assai più "leggera" di quella prevista per il DPEF, che permane il documento fondamentale di riferimento nel rapporto tra Camere e Governo (Palanza 1999, 648-649). L'innovazione, valorizzata dalla dottrina (Lupo 1999, 527, e Rivosecchi 2007, 390), ha tuttavia rivestito un ruolo tutto sommato marginale nel processo di decisione di bilancio ed è stata attivata una sola volta, nel febbraio 2009<sup>(47)</sup>, sul finire dell'esperienza applicativa della disposizione, che non fu ripresa nella nuova legge di contabilità e finanza pubblica approvata sul finire dello stesso anno.

In sostanza, l'intero intervento normativo appare configurare un adattamento delle procedure di bilancio esistenti al fine di creare le condizioni e il contesto procedurale per una traduzione sul piano interno degli obiettivi di finanza pubblica derivanti dall'attuazione della normativa europea. In questa ottica possono leggersi anche le innovazioni introdotte, in modo pressoché contestuale all'approvazione della legge n. 208<sup>(48)</sup>, all'articolo 74, comma 1, del Regolamento della Camera, ai sensi delle quali, nell'esame in sede consultiva da parte della Commissione bilancio, la valutazione delle conseguenze di carattere finanziario deve essere effettuata «anche avendo riguardo ai vincoli stabiliti nel Documento di programmazione economico-finanziaria, come approvato dalla risoluzione parlamentare, e ai principi contenuti nei trattati dell'Unione europea». L'innovazione, che non trova riscontro nel Regolamento del Senato, determina una rilevante integrazione dei criteri di valutazione della copertura finanziaria, in quanto l'applicazione dei parametri rilevanti a livello europeo può comportare, specialmente in presenza di disposizioni con effetti difformi sui saldi di finanza pubblica, una valutazione negativa su disposizioni che, sulla base delle regole interne, non presenterebbero problemi di copertura finanziaria (Pagano 2001, 841; più in generale, sul tema dei rapporti tra regole di copertura e saldi di bilancio di rilievo europeo, Servizio Bilancio dello Stato 2008, 86 - 99). Al di là di questa disposizione, le cui potenzialità nella prassi non sono mai state pienamente sviluppate al di fuori della sessione di bilancio, l'esigenza di

individuare raccordi contabili tra i saldi rilevanti a livello interno e quelli che costituiscono parametro di riferimento in sede sovranazionale ha costituito uno dei problemi più delicati affrontati dalla prassi e dalla normativa contabile negli ultimi anni e ha portato nel tempo al rafforzamento, dapprima a livello amministrativo <sup>(49)</sup>, e poi normativo, degli strumenti volti alla quantificazione e compensazione degli effetti delle disposizioni rispetto ai saldi di fabbisogno e di indebitamento netto. La questione, che presenta aspetti tecnici e sistematici problematici (Ragioneria generale dello Stato 2008, Loiero 2008), ha trovato quindi una propria sistemazione prima nell'articolo 60, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008, nel testo risultante dalla legge di conversione <sup>(50)</sup>, e poi, in termini sostanzialmente analoghi, nell'articolo 17, comma 4, della legge n. 196 del 2009, ai sensi del quale nelle relazioni tecniche si devono evidenziare anche gli effetti delle norme sul saldo di cassa e sull'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione e compensazione nell'ambito della copertura finanziaria.

Come accennato, la circostanza che le regole europee trovino applicazione con riferimento all'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni comprese nel conto consolidato, ha spinto il governo centrale, unico responsabile a livello sovranazionale di eventuali disavanzi, a individuare meccanismi di trasmissione agli altri livelli di governo delle regole medesime. In questa ottica, appare significativo che lo strumento utilizzato per la trasmissione delle regole europee agli altri livelli territoriali siano ulteriori regole di bilancio di tipo quantitativo, in questo caso di carattere nazionale, circostanza che pare avvalorare una lettura dei vincoli normativi contenutistici come strumento privilegiato per il governo della finanza pubblica in un sistema multilivello. Nella banca dati della Direzione generale Affari economici e finanziari della Commissione europea relativa alle *numerical fiscal rules*, risultano infatti censite nel nostro Paese nove regole, succedutesi nel tempo, tutte riferite alla spesa degli enti territoriali e lo stesso Documento di economia e finanza 2012 indica quali regole di bilancio vigenti il Patto di stabilità interno, che costituisce lo strumento finalizzato a individuare le modalità attraverso cui gli enti locali e le regioni concorrono al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, nonché il Patto per la salute e i tetti alla spesa farmaceutica, volti a migliorare la programmazione e il controllo della spesa pubblica sanitaria <sup>(51)</sup>. Sul vincolo "genetico" tra Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno, del resto, insiste tanto la disciplina legislativa, sin dalla prima formulazione del Patto <sup>(52)</sup>, quanto la giurispru-

denza costituzionale, che dalla presenza di un rapporto di «diretta promanazione»<sup>(53)</sup> della disciplina interna dalla normativa europea ha tratto argomenti per confermare la possibilità dello Stato di imporre legittimamente alle Regioni vincoli finanziari anche di carattere puntuale, purché si tratti di obiettivi di riequilibrio di carattere transitorio e non si prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento degli obiettivi stessi.

A queste regole di carattere legislativo può associarsi, anche secondo la ricostruzione proposta dalla Commissione europea, la *golden rule* introdotta nel sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione in occasione della riforma del 2001, che – a fronte del rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali – ha elevato al rango costituzionale il divieto, per le regioni e per gli enti locali, già previsto nella legislazione ordinaria, di ricorrere all'indebitamento per spese diverse dagli investimenti <sup>(54)</sup>, con ciò fissando quella che, fino alla riforma del 2012, è stata ritenuta, nelle analisi della Commissione, l'unica regola quantitativa di bilancio prevista nella Carta costituzionale.

Nel complesso, quindi, può ritenersi che le regole di bilancio introdotte a livello europeo nel quadro del processo di unificazione economica e monetaria abbiano svolto, anche attraverso le innovazioni procedurali introdotte nel 1999, un forte ruolo di conformazione della decisione di bilancio italiana. Per ottenere tale risultato, non è stato realizzato alcun intervento sul dettato costituzionale, né per prevedere l'introduzione di una specifica "clausola europea", né per recepire nella Carta le regole europee o regole a esse funzionalmente connesse. L'affermazione delle regole del Trattato e del Patto di stabilità e crescita è invece affidata, da un lato, alla primazia del diritto comunitario, riconosciuta dall'articolo 11 della Costituzione, così come interpretato nella giurisprudenza costituzionale, che afferma la cogenza dei vincoli individuati a livello europeo, e, dall'altro, al sistema costituito dall'articolo 81, dalla normativa finanziaria e contabile e dai regolamenti parlamentari, che traducono tali vincoli sul piano procedurale, assicurandone l'applicazione, attraverso ulteriori regole numeriche, anche agli enti territoriali.

La fase storica che va dall'introduzione del Patto di stabilità e crescita fino al manifestarsi delle conseguenze della crisi avviata nel 2007 sulle economie e sulle finanze pubbliche degli Stati membri dell'Unione europea è quindi caratterizzata dalla presenza a livello interno di un sistema composito di regole nazionali ed europee, procedurali e contenutistiche, sulla cui struttura non hanno inciso le modifiche apportate nel 2005 alla disciplina del Patto di stabilità e crescita, che hanno ridefinito gli obiettivi di finanza

pubblica a medio termine, prevedendo la possibilità di percorsi di avvicinamento differenziati per gli Stati membri.

Anche la recente riforma della normativa contabile, sostanziata nell'approvazione della legge n. 196 del 2009, può leggersi nell'ottica del rafforzamento e della razionalizzazione delle regole e procedure di finanza pubblica funzionali al rispetto dei vincoli derivanti dall'adesione all'unione economica e monetaria, in un contesto reso ancora più articolato dal rafforzamento dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali conseguente alla riforma costituzionale del 2001. Nell'ambito di questa ricostruzione, che trova conferma nei lavori preparatori della legge <sup>(55)</sup> e nelle analisi a essa dedicate (Ragioneria generale dello Stato 2010), un ruolo di rilievo spettava, sul piano dei rapporti tra la programmazione interna e gli obiettivi finanziari rilevanti in sede europea, all'articolo 9 della legge n. 196, che disegnava una procedura volta a garantire un tempestivo coinvolgimento del Parlamento e degli enti territoriali, quantomeno sul fronte conoscitivo, rispetto all'adozione dei documenti rilevanti ai fini dell'applicazione del Patto di stabilità e crescita. La procedura, soppressa con la riforma del 2011 (per la quale si veda subito *infra*) prevedeva, infatti, che il Governo trasmettesse alle Camere e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, entro i quindici giorni antecedenti la data di presentazione concordata in sede europea, lo schema di aggiornamento del Programma di stabilità, che era espressamente incluso tra i documenti della programmazione (articolo 7, comma 2, lettera *g*), della legge n. 196 del 2009) <sup>(56)</sup>. Sul piano delle regole interne, l'intento di creare migliori condizioni per l'adeguamento ai vincoli europei passa essenzialmente dall'assunzione del complesso delle amministrazioni pubbliche come orizzonte di riferimento (sin dal titolo, del resto, la legge fa riferimento alla contabilità e alla finanza pubblica, e non più solo alla contabilità dello Stato) e dalla definizione di una disciplina, anche contabile, che garantisse in modo più efficace (anche) il rispetto di tali vincoli. Innovativo, in questo senso, appare il criterio direttivo contenuto nella delega legislativa relativa al completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato (articolo 40, comma 2, lettera *b*)), che prefigura l'adozione, a livello centrale, di regole numeriche sulla spesa attraverso la fissazione di limiti per le spese rimodulabili <sup>(57)</sup>, da stabilire nella legge di bilancio previa individuazione di massima nel documento di programmazione previsto dalla legge n. 196, la Decisione di finanza pubblica (DFP).

I rapporti tra la programmazione europea e quella nazionale si stringono definitivamente, fino a una sostanziale fusione, con la recente riforma della

*governance* economica dell'Unione europea, avviata con la Comunicazione della Commissione europea «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche», presentata il 12 maggio 2010 <sup>(58)</sup> e successivamente rivista il 30 giugno 2010 <sup>(59)</sup>, a seguito delle conclusioni del Consiglio europeo del 17-18 giugno. L'iniziativa della Commissione, che si è intrecciata con l'attività della *Task force* sulla *governance* economica, costituita dal Consiglio europeo e presieduta dal Presidente del Consiglio europeo, Van Rompuy <sup>(60)</sup>, ha infatti avviato un processo di ripensamento complessivo del sistema di governo delle politiche economiche e finanziarie che non può dirsi allo stato ancora concluso e ha portato a una profonda riscrittura, in più fasi, delle regole applicabili in materia. Particolarmente rilevanti ai fini della presente analisi appaiono le direttrici della riforma concernenti il coordinamento delle politiche economiche nazionali, attraverso l'introduzione del cosiddetto "semestre europeo" e la definizione di nuove regole per le finanze pubbliche e il controllo delle situazioni di squilibrio anche sul piano economico, attraverso l'elaborazione di un pacchetto di sei atti normativi (il cosiddetto *six pack*), presentato nel settembre 2010 e approvato definitivamente nel novembre 2011. Con cinque regolamenti si è, infatti, rivista la disciplina del Patto di stabilità e crescita, al fine di accrescerne il rigore, e si è introdotta una nuova procedura per la sorveglianza sugli squilibri macroeconomici, mentre con una direttiva si è promosso il rafforzamento delle procedure, delle regole e delle istituzioni concernenti la definizione delle politiche di bilancio (al riguardo, Ufficio Rapporti con l'Unione europea 2011, Dickmann 2012, Pitruzzella 2012) <sup>(61)</sup>.

Entrambe queste innovazioni si sono riverberate sensibilmente sul sistema di governo della finanza pubblica nel nostro ordinamento, avviando un processo che, in una prima fase, si è tradotto essenzialmente – come più volte avvenuto in passato – nella revisione delle procedure e nella ridefinizione del ruolo degli attori istituzionali, per poi giungere, con la riforma costituzionale del 2012, alla riscrittura delle regole di bilancio contenute nella Carta fondamentale (per una chiara distinzione dei due piani, prima dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012, Rizzoni 2011, 11).

Sul piano procedurale, la principale innovazione a livello europeo è l'introduzione del "semestre europeo", una nuova procedura di programmazione adottata a partire dal 2011 sulla base delle modifiche introdotte al Codice di condotta sull'attuazione del Patto di stabilità e crescita dal Consiglio ECOFIN del 7 settembre 2010 e poi disciplinata normativamente, nell'ambito del *six pack*, dal regolamento n. 1175/2011: il "semestre" riorga-

nizza temporalmente la presentazione e l'esame degli atti fondamentali della programmazione nell'ambito delle procedure relative al Patto di stabilità e crescita e alla strategia europea per la crescita, Europa 2020, prevedendo la presentazione congiunta dei due strumenti di riferimento (i Programmi di stabilità e i Programmi nazionali di riforma) in un calendario di scadenze che va da gennaio a luglio di ciascun anno, al fine di consentire la loro definizione e valutazione in sede di Unione europea prima della loro attuazione, anziché, come avvenuto in precedenza, in una fase nella quale il processo di bilancio è concluso o molto avanzato. Gli Stati membri definiscono, quindi, nella seconda parte dell'anno i provvedimenti necessari a dare attuazione a tali obiettivi.

Le risposte dei diversi Stati membri all'introduzione della nuova procedura sono differenziate (Rizzoni 2011; Hallerberg e altri 2011): nel nostro Paese, ancor prima che il "semestre" fosse disciplinato in un testo normativo, si è scelta la strada di una nuova revisione della normativa contabile e, in particolare, delle procedure di programmazione al fine di garantire che la definizione degli obiettivi di finanza pubblica in ambito nazionale avvenisse in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea. Il Parlamento ha così approvato nel giro di pochi mesi la legge n. 39 del 2011<sup>(62)</sup>, che trae origine da una proposta di legge di iniziativa parlamentare, sulla quale alla Camera si è registrato un consenso unanime; la legge ha rivisto integralmente il sistema di programmazione di bilancio, introducendo altresì innovazioni alla disciplina della copertura finanziaria delle leggi di spesa e della legge di stabilità, nonché ai criteri della delega legislativa sul completamento della riforma del bilancio, improntate a favorire sul piano sostanziale il raggiungimento degli obiettivi europei. La nuova disciplina supera l'approccio della legge n. 196 del 2009, che prevedeva la trasmissione al Parlamento dello schema di Programma di stabilità, portando per molti versi alle estreme conseguenze l'evoluzione avviata con la legge n. 208 del 1999: il momento di programmazione nazionale (affidato prima al DPEF poi alla DFP) si fonde sostanzialmente con le procedure europee per l'attuazione del Patto di stabilità e crescita e della strategia Europa 2020, cosicché i documenti centrali della programmazione diventano il Documento di economia e finanza, nel quale sono incorporati lo schema del Programma di stabilità e lo schema di Programma nazionale di riforma, e la Nota di aggiornamento al medesimo Documento, che tiene conto anche delle raccomandazioni formulate dal Consiglio e dalla Commissione sui documenti di programmazione nazionale. In questo modo, come evidenziato nella relazione illustrativa della

proposta di legge, il Programma di stabilità, da atto predisposto sulla base dei documenti di programmazione nazionali – dei quali, se necessario, venivano aggiornati gli obiettivi e gli interventi previsti – e finalizzato a consentire la verifica in sede europea delle politiche di bilancio, diviene il principale atto di programmazione nazionale, definito sulla base di orientamenti e perfezionato sulla base di raccomandazioni espresse dalle istituzioni europee<sup>(63)</sup>. In questo modo, si consente al Parlamento di intervenire *ex ante* nelle procedure di programmazione europea, con indirizzi formulati nella fase preparatoria degli atti fondamentali per la definizione delle scelte economiche a livello dell'Unione europea (su questa riforma e suoi rapporti con l'evoluzione della *governance* economica europea Dickmann 2011 e Rivosecchi 2011).

#### 4 - La revisione costituzionale del 2012

##### 4.1 - La regola generale per le pubbliche amministrazioni

La riforma della legge di contabilità approvata nel 2011, pur realizzando il massimo grado di integrazione tra le procedure di programmazione nazionale ed europea, si muove ancora in una logica nella quale il punto di contatto tra l'ordinamento nazionale e quello dell'Unione europea si situa essenzialmente nella fase della definizione degli obiettivi. In questo contesto le regole europee che presiedono alla definizione degli obiettivi spiegano il loro effetto vincolante sul piano interno, grazie al meccanismo dell'articolo 11 della Costituzione, ma rimangono in secondo piano a livello nazionale, costituendo, in sostanza, un presupposto delle decisioni assunte. È con la riforma costituzionale del 2012 che questo rapporto, che ha caratterizzato l'ordinamento italiano sin dalla ratifica del Trattato di Maastricht, evolve nella direzione della fissazione a livello nazionale di regole numeriche di bilancio, in linea con quelle previste a livello europeo e rafforzate con l'approvazione del *six pack*. Come è stato posto in luce dalle analisi comparate, infatti, in molti Paesi la risposta alla crisi è passata, sul piano della finanza pubblica, per l'adozione di nuove regole di bilancio, ulteriori rispetto quelle definite a livello europeo: in questo senso, appaiono indicative le risposte fornite dai parlamenti nazionali nell'ambito dell'indagine condotta dal Centro europeo per la ricerca e la documentazione parlamentare (CERDP) in vista del seminario svoltosi presso le Camere il 7 e 8 giugno 2012, dalle quali risulta che quasi nel 60 per cento dei casi nel periodo tra il 2009 e il

2012 sono state introdotte nuove regole di bilancio, prevalentemente non a livello costituzionale (al riguardo, Bonacci 2012; più in generale, sulle regole di bilancio “di nuova generazione” IMF 2012, 26 – 27).

Per gli Stati membri dell’Unione europea il rafforzamento, anche a livello costituzionale, delle regole <sup>(64)</sup> è frutto anche di una precisa scelta di campo: a partire dal Patto Euro plus <sup>(65)</sup>, infatti, si è richiesto un approccio comune alla crisi da parte dei diversi Stati membri dell’Unione europea, basato sull’integrazione tra regole nazionali e sovranazionali. Con tale Patto gli Stati partecipanti si sono impegnati a trasporre nel proprio ordinamento le regole di bilancio stabilite nel Patto di stabilità e crescita, potendo decidere quale strumento giuridico utilizzare, purché presenti una natura sufficientemente vincolante e duratura (come la Costituzione o una legge quadro), nonché l’esatta formulazione della regola, che comunque dovrà assicurare la disciplina fiscale sia a livello nazionale che subnazionale. <sup>(66)</sup>

È significativo, quindi, che l’avvio del dibattito sulla riforma costituzionale in Italia avvenga proprio a ridosso della conclusione di tale accordo, quando il Ministro dell’economia e delle finanze, Tremonti, nel corso di un’audizione svoltasi il 29 marzo 2011 presso la V Commissione della Camera dei deputati nel quadro di un’indagine conoscitiva sull’analisi annuale della crescita, evidenziò l’esigenza di avviare una discussione sulla costituzionalizzazione delle regole europee di bilancio <sup>(67)</sup>. A breve distanza di tempo, richiamandosi la sottoscrizione del Patto Euro plus, nella premessa del Documento di economia e finanza per il 2011 si annunciava la prossima presentazione di un disegno di legge costituzionale volto a introdurre nella Costituzione il «vincolo della disciplina di bilancio».

L’intreccio del piano europeo con quello nazionale caratterizza, poi, anche il seguito del cammino verso la presentazione del disegno di legge di riforma costituzionale: da un lato, nella lettera inviata il 5 agosto 2011 al Presidente del Consiglio dei ministri dal Presidente della Banca centrale europea Trichet e dal Governatore della Banca d’Italia Draghi si sottolineava l’opportunità di una riforma costituzionale che rendesse più stringenti le regole di bilancio; sul piano interno, l’11 agosto 2011 il Ministro dell’economia e delle finanze rese, quindi, comunicazioni alle Commissioni affari costituzionali e bilancio dei due rami del Parlamento sulla riforma dell’articolo 81 della Costituzione <sup>(68)</sup>, in vista della predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge di revisione costituzionale, poi presentato alla Camera il 15 settembre 2011 <sup>(69)</sup>.



L'esigenza di un recepimento delle regole europee nella normativa nazionale è, del resto, stata ribadita con forza, quando la riforma costituzionale era già stata approvata in prima lettura dai due rami del Parlamento, anche dal Patto di bilancio (il cosiddetto *Fiscal compact*) contenuto nel Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, sottoscritto il 2 marzo 2012 da 25 Stati membri dell'Unione europea, con l'esclusione di Regno Unito e Repubblica ceca <sup>(70)</sup>. L'articolo 3, paragrafo 2, di questo Trattato, che si colloca all'esterno del quadro istituzionale dell'Unione europea <sup>(71)</sup>, richiede, infatti, il recepimento delle regole enunciate nel Patto di bilancio nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del trattato «tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente – preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio»<sup>(72)</sup>.

Come è evidente, sul piano strettamente giuridico, non si porrebbe la necessità di un recepimento in disposizioni costituzionali di regole già contenute in atti normativi dell'Unione europea direttamente applicabili negli Stati membri (Tosato 2012) <sup>(73)</sup> e, pertanto, sembra che le richieste di un impegno in tal senso (sulle quali, in modo assai critico, Luciani 2011) debbano piuttosto leggersi nell'ottica di una redistribuzione dei ruoli e delle competenze tra organi dell'Unione e Stati nazionali. In questa ottica, il recepimento delle regole nella Carta costituzionale, frutto di una sorta di “delega” dall'ordinamento europeo, presenta un forte valore simbolico: le regole acquisiscono una visibilità non comparabile a quella dei regolamenti dell'Unione europea e non si presentano più come imposte dall'esterno dell'ordinamento nazionale, ma consentono l'intestazione (anche) ai governi nazionali degli obiettivi di stabilità economica e finanziaria <sup>(74)</sup>, con ciò promuovendo una maggiore osservanza dei vincoli (LB – JHR 2012). In proposito, peraltro, già nelle conclusioni del Consiglio europeo del 10 ottobre 2006 si evidenziava l'importanza del ruolo che le regole e le istituzioni fiscali nazionali possono svolgere nell'ottica del raggiungimento di equilibri di bilancio solidi, dovendo agire in modo complementare rispetto agli impegni assunti dagli Stati membri con il Patto di stabilità e crescita.

Più precisamente, nel nuovo contesto la presenza di regole a livello degli Stati membri e di meccanismi di correzione che garantiscano il rispetto degli obiettivi rilevanti in sede europea, secondo quanto espressamente richiesto dal *Fiscal compact*, consente di rimettere, almeno in prima battuta, alle istituzioni nazionali il compito di assicurarne il rispetto e di adottare, in presenza

di scostamenti, misure correttive in modo tempestivo (sul punto, Bognetti 2011, 1 e, con particolare riferimento al *Fiscal compact*, Nugnes 2012, 6, Pinelli 2012, 7). La presenza di un primo livello di tutela delle regole a livello interno sembra, inoltre, poter fare in modo che il peso politico e istituzionale dell'attivazione di misure preventive e correttive, nonché dell'adozione di eventuali sanzioni non gravi integralmente sulle istituzioni dell'Unione europea, riproponendo tensioni analoghe a quelle che portarono alla sentenza della Corte di giustizia del 2004, sul ricorso della Commissione europea per l'annullamento delle decisioni del Consiglio ECOFIN sui disavanzi di Francia e Germania <sup>(75)</sup>.

In questo contesto è quindi maturata la legge costituzionale n. 1 del 2012, che, nel tradurre sul piano nazionale le regole europee, ha optato per un intervento su tre livelli normativi, tutti con forza passiva superiore a quella della legge ordinaria, destinato ad applicarsi dall'esercizio finanziario 2014: le nuove disposizioni costituzionali, i principi individuati dalla legge costituzionale e una legge "rinforzata". In primo luogo, infatti, sono state inserite nella Carta costituzionale le regole fondamentali in materia di equilibrio dei bilanci tanto per lo Stato che per gli enti territoriali. Il sesto comma del nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione disegna, a sua volta, un sistema volto a garantire che l'attuazione delle nuove regole sia sottratta a modifiche o deroghe episodiche, specialmente nell'ambito dei provvedimenti di carattere finanziario, assicurando la vincolatività e la stabilità richiesta dalla richiamata normativa europea: la definizione delle norme fondamentali e dei criteri per l'attuazione della nuova disciplina costituzionale è, quindi, rimessa a una legge da approvare a maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere entro il 28 febbraio 2013, sulla base di principi individuati dall'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 (sui caratteri di questa legge Lupo 2012) <sup>(76)</sup>.

Per quanto riguarda il piano costituzionale, il cardine della riforma è costituito dall'introduzione di un nuovo primo comma nell'articolo 97 della Carta fondamentale, volto a stabilire il principio di carattere generale secondo cui «le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (sul punto, in particolare, Cabras 2012a, 1). Questa disposizione, infatti, fissa la regola di carattere generale, da applicare al complesso delle pubbliche amministrazioni, assumendo come riferimento due indicatori, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, che riecheggiano nel linguaggio costituzionale italiano il divieto di disavanzi

pubblici eccessivi previsto dall'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che richiede il rispetto dei parametri individuati per l'indebitamento e il debito nel protocollo sui disavanzi eccessivi (Branca 2012b, 1). Si tratta, dunque, di una regola interna, che fa riferimento a clausole generali il cui contenuto si interpreta alla luce di quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea, rispetto al quale viene formulato una sorta di rinvio mobile, che consente di tenere conto delle possibili future evoluzioni della disciplina in materia di coordinamento delle politiche fiscali (Corte dei conti 2011).

L'inquadramento della nuova regola entro canoni ermeneutici europei fornisce importanti parametri per la sua interpretazione, sia con riferimento alla platea dei soggetti interessati dal principio di equilibrio sia in relazione al contenuto del principio stesso. Quanto al primo profilo, come espressamente indicato dalla lettera dell'articolo 97, l'obiettivo dell'equilibrio si riferisce, in via generale, al complesso dei bilanci delle pubbliche amministrazioni, in linea con la procedura sui disavanzi eccessivi, che assume come parametro di riferimento il conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Sul piano dei contenuti, la norma costituzionale sembra assumere come parametro i limiti all'indebitamento e alla dinamica del debito previsti dalla normativa europea e, conseguentemente, gli elementi di flessibilità contenuti all'interno di quella disciplina. In proposito, merita di essere segnalata la circostanza che nell'ordinamento europeo il saldo rilevante ai fini della valutazione dell'indebitamento è quello del conto economico delle pubbliche amministrazioni espresso in termini strutturali, e quindi depurato degli effetti del ciclo economico, e al netto delle misure temporanee e *una tantum*. La depurazione dagli effetti del ciclo economico degli obiettivi di medio termine, prevista nel quadro della normativa del Patto di stabilità e crescita, consente, infatti, la presenza di disavanzi espressi in termini di indebitamento netto nella misura in cui essa sia conseguenza di una fase avversa del ciclo economico, che determina incrementi della spesa per gli ammortizzatori sociali e riduzioni delle entrate tributarie il cui ammontare sia influenzato dall'andamento del ciclo stesso. Le modifiche introdotte nel 2011 non hanno, infatti, modificato il significato di fondo delle regole del Patto di stabilità e crescita, che non richiedono un pareggio di bilancio a prescindere dall'andamento dell'economia, ma piuttosto un pareggio di bilancio al netto degli effetti del ciclo e, pertanto, possono interpretarsi come un tentativo di conciliare flessibilità e sostenibilità dei bilanci pubblici (Balassone, Degni, Salvemini 2003, 282).

In questa ottica, pertanto, la disposizione del nuovo primo comma dell'articolo 97 della Costituzione sembra potersi leggere come un vincolo alla fissazione, in sede di preventivo, e al rispetto, in sede di consuntivo, degli obiettivi di bilancio a medio termine, espressi in termini di indebitamento netto, riferiti al complesso delle pubbliche amministrazioni, compatibili con i limiti previsti per questi obiettivi a livello europeo. Tali limiti vanno da un minimo del -1 per cento del prodotto interno lordo all'avanzo di bilancio, mentre il cosiddetto *Fiscal compact* restringe il valore minimo per i Paesi più indebitati allo 0,5 per cento del prodotto interno lordo. Qualora, invece, ai sensi dell'ordinamento europeo e, ora, di quello italiano sia consentito un temporaneo allontanamento da questo obiettivo, l'equilibrio si dovrebbe sostanziare nel rispetto del percorso di avvicinamento a tale obiettivo (per una efficace descrizione di questi aspetti De Ioanna – Landi 2012, 11 e segg.). Anche in considerazione del fatto che attualmente l'obiettivo di medio termine per l'Italia è il pareggio strutturale di bilancio, sono finora state poco approfondite le conseguenze sul piano interno di un obiettivo di medio termine che richieda un avanzo. Il raggiungimento di tale obiettivo sembrerebbe comportare, infatti, la necessità, ai sensi dell'articolo 97 della Costituzione, di conseguire un attivo di bilancio.

Questa ricostruzione dimostra come, nella sostanza, la formula costituzionale italiana presenti notevoli elementi di affinità con quella adottata nella riforma costituzionale spagnola del 2012 che, nel sancire il principio della «estabilidad presupuestaria», stabilisce che lo Stato e le Comunità autonome non potranno incorrere in un *deficit* strutturale che superi i limiti stabiliti dall'Unione europea (articolo 135, comma 2, della Costituzione) <sup>(77)</sup>. Sul piano operativo, peraltro, si è rilevato come il riferimento a un saldo calcolato secondo il sistema europeo di contabilità possa comportare problemi tecnici di non agevole soluzione, già sperimentati negli anni precedenti alla riforma costituzionale, in relazione alla trasposizione delle regole europee in sistemi contabili incentrati sulla competenza giuridica e sulla cassa (Goretti – Rizzuto 2011, 7, e Corte dei conti 2011).

Per quanto attiene al debito, il punto di riferimento è invece costituito dalla regola introdotta dal *Six pack* e ribadita dal *Fiscal compact*, che richiede una riduzione in un triennio della quota di debito pubblico eccedente la soglia del 60 per cento del prodotto interno lordo a un ritmo annuale pari nella media ad almeno un ventesimo della medesima eccedenza <sup>(78)</sup>.

Merita, inoltre, un cenno la sistemazione “topografica” della nuova regola fiscale: nella formulazione del disegno di legge di iniziativa governativa

(C. 4620 Cost.), infatti, essa trovava collocazione in un comma aggiuntivo dell'articolo 53 della Costituzione, inserendosi quindi, all'interno della Parte I della Carta, relativa a diritti e doveri dei cittadini <sup>(79)</sup>. Nel corso dell'esame in sede referente presso la Camera si è tuttavia deciso, anche alla luce delle risultanze dell'indagine conoscitiva svoltasi, di ricondurre la regola fiscale nel quadro della disciplina dell'ordinamento della Repubblica e, in particolare, all'interno di una disposizione, che, seppure inserita nel Titolo relativo al Governo, individua – secondo la pacifica interpretazione datane dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale – principi di portata generale in materia di organizzazione delle pubbliche amministrazioni. L'inserimento della regola dell'equilibrio in questo contesto sembra, quindi, potersi leggere anche come un'integrazione espressa dei canoni che presiedono al buon andamento della pubblica amministrazione con il riferimento a una gestione equilibrata delle risorse disponibili <sup>(80)</sup> (Morgante 2012, 14).

Da ultimo, occorre considerare che la legge costituzionale contiene un'ulteriore regola applicabile al complesso delle pubbliche amministrazioni: l'articolo 5, comma 1, lettera e), rimette alla legge “rinforzata” il compito di introdurre regole sulla spesa finalizzate a salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica. Anche in questo caso la previsione deve leggersi in connessione con le recenti modifiche apportate al Patto di stabilità e crescita dal *Six pack*, che ha introdotto nella fase preventiva del Patto un *expenditure benchmark* per valutare i progressi degli Stati membri verso l'obiettivo di bilancio di medio termine, in modo da limitare l'evoluzione della spesa aggregata delle pubbliche amministrazioni, espressa al netto di alcune componenti, entro il tasso di crescita di medio periodo del PIL potenziale <sup>(81)</sup>. Il carattere “vuoto” della disposizione contenuta nella legge costituzionale, che indica essenzialmente le finalità delle regole da introdurre, è funzionale a un suo utilizzo come “cerniera” per l'adozione a livello nazionale di ulteriori regole riferite ai singoli settori delle pubbliche amministrazioni. Tali regole – oltre a garantire il rispetto del *benchmark* – possono, peraltro, fissare ulteriori limiti, integrando o superando quanto già previsto al riguardo per il bilancio dello Stato nella delega legislativa di cui all'articolo 40 della legge n. 196 del 2009, al fine di assicurare il conseguimento degli obiettivi programmatici di finanza pubblica (per un'ampia sintesi su questi temi Ragioneria generale dello Stato 2012).

#### 4.2 - *Le regole per il bilancio dello Stato*

Una volta definita la regola di carattere nazionale, la riforma costituzionale ne declina i contenuti in due ulteriori regole, inserite negli articoli 81 e 119 della Costituzione, riferite rispettivamente allo Stato e agli enti territoriali, coprendo in questo modo l'intero perimetro degli enti che costituiscono la Repubblica, ai sensi dell'articolo 114, primo comma, della Costituzione. Per gli altri enti rientranti nel conto delle amministrazioni pubbliche non coperti da tali regole – tra i quali rientrano, in particolare, l'intero sottosettore degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale e le amministrazioni pubbliche locali diverse dagli enti territoriali, quali le università e le aziende sanitarie locali – non sono dettate regole ulteriori rispetto a quelle generali previste nell'articolo 97 della Costituzione. Regole di maggior dettaglio, di carattere dinamico, potranno essere stabilite nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica, intestata, per quanto riguarda la definizione dei principi fondamentali, allo Stato, anche mediante la fissazione di un principio di carattere generale anche nella legge “rinforzata” di cui all'articolo 5 della riforma costituzionale.

Per quanto riguarda il bilancio dello Stato, la disciplina contenuta nel nuovo testo dell'articolo 81 della Costituzione si presenta assai articolata, caratterizzandosi essenzialmente per la traslazione a livello statale degli elementi di flessibilità previsti in materia di indebitamento dall'ordinamento dell'Unione europea e la riconduzione alle decisioni del Governo e del Parlamento delle scelte fondamentali in questo campo.

In primo luogo, quindi, il testo del nuovo primo comma dell'articolo 81 prevede che l'equilibrio tra le entrate e le spese nel bilancio dello Stato sia assicurato «tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico». Questa correzione per il ciclo, implicitamente prevista anche all'articolo 97, consente quindi la presenza di un saldo negativo del bilancio, qualora questo sia riconducibile agli effetti del ciclo sulle entrate e sulle spese (in questo senso sembra doversi leggere l'espressione contenuta nel secondo comma dell'articolo 81, secondo cui il ricorso all'indebitamento è consentito «al fine di considerare gli effetti del ciclo economico»). Tale correzione dovrebbe essere calcolata sulla base della metodologia prevista al riguardo in sede europea, e non sembra determinare un'apertura a politiche discrezionali della spesa che abbiano finalità anticicliche (in questo senso, invece, D'Amico 2011). Per converso, occorre altresì considerare che, in presenza

di fasi favorevoli del ciclo economico, la formula costituzionale richiede il conseguimento di avanzi di bilancio in termini nominali.

Un ulteriore elemento di flessibilità è costituito dalla possibilità, prevista dal secondo comma della nuova stesura dell'articolo 81 della Costituzione, di ricorrere all'indebitamento al verificarsi di eventi eccezionali, previa autorizzazione da parte delle Camere, adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti. La portata della clausola generale è successivamente precisata dall'articolo 5, comma 1, lettera *d*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, che affida alla legge "rinforzata" il compito di definire come eventi eccezionali le gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le gravi calamità naturali, prevedendo anche che l'autorizzazione sia accompagnata da un piano di rientro. La possibilità di ricorrere all'indebitamento ai sensi del secondo comma dell'articolo 81 è condizionata alla sussistenza di due ordini di fattori, sostanziali e procedurali. Sul piano sostanziale, le fattispecie indicate dall'articolo 5 sembrano richiamare le disposizioni del diritto dell'Unione europea che, con formulazioni sostanzialmente identiche, consentono scostamenti temporanei dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo in presenza di eventi inconsueti non soggetti al controllo dello Stato che abbiano rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del medesimo Stato oppure nei casi di grave recessione economica, purché la deviazione temporanea non comprometta la sostenibilità del bilancio a medio termine <sup>(82)</sup>.

Sembra, pertanto, che anche le *escape clauses* che consentono il ricorso all'indebitamento dovranno essere interpretate dalla legge di cui all'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 prima, e dal Governo e dal Parlamento poi, in conformità a quanto previsto nell'ordinamento dell'Unione europea e appare quindi ragionevole un coinvolgimento delle Istituzioni dell'Unione nella procedura di autorizzazione. In questa ottica, appare in primo luogo possibile ricondurre la fattispecie delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali a quella degli eventi inconsueti prevista dall'ordinamento dell'Unione. Sul piano sistematico, occorre infine valutare quali siano le implicazioni del mancato richiamo nel testo della riforma della possibilità di uno scostamento temporaneo dagli obiettivi derivante dall'attuazione di importanti riforme strutturali idonee a generare benefici finanziari a lungo termine, con effetti benefici sulla sostenibilità delle finanze pubbliche, che è invece consentito dal Patto di stabilità e crescita <sup>(83)</sup>. A tale ultimo riguardo, anche a prescindere dal giudizio circa la tassatività dell'elencazione contenuta nell'articolo 5, comma 1, lettera *d*), non sembra comunque potersi dubi-

tare dell'ammissibilità di un tale scostamento, che, peraltro, non sembra assimilabile sul piano delle procedure alle *escape clauses* previste dall'articolo 81, secondo comma.

Quanto ai requisiti procedurali, la riforma costituzionale richiede un'autorizzazione da parte delle due Camere, che pare sostanziarsi in una delibera bicamerale di carattere non legislativo, che dovrebbe trovare una disciplina nella legge attuativa da approvare a maggioranza rinforzata e nei regolamenti parlamentari, ma sembrerebbe, comunque, dover avere a oggetto anche il piano di rientro, che costituisce un elemento essenziale per la sua valutazione. Il legislatore ha inoltre richiesto per l'autorizzazione una maggioranza qualificata, per porre un limite procedurale a decisioni non sufficientemente meditate, senza tuttavia prefigurare, specialmente in un sistema maggioritario, un necessario coinvolgimento dell'opposizione nella decisione (*contra* Bilancia 2012, 2), che presenta comunque un valore politico non neutrale. Al riguardo, si rileva inoltre che nei primi commenti sulla riforma si era prospettato che la procedura autorizzativa potesse estendersi anche all'indebitamento connesso all'andamento del ciclo economico (Bilancia 2012, Brancasi 2012a, Passalacqua 2012), ma una corretta lettura della norma costituzionale e una sua interpretazione alla luce delle previsioni dell'ordinamento europeo sembrano escludere tale eventualità (Brancasi 2012b, Perez 2012a, 931, Scaccia 2012). La correzione per il ciclo costituisce, infatti, un elemento della definizione del saldo di riferimento più che una causa che consente eventuali scostamenti e, pertanto, di essa si dovrà tenere conto in sede di programmazione per il complesso delle pubbliche amministrazioni e, quindi, in sede di definizione dei saldi del bilancio dello Stato.

In ragione della fissazione nei primi due commi dell'articolo 81 di un sistema di regole contenutistiche riferite all'equilibrio del bilancio dello Stato, viene quindi ridisegnato il rapporto tra legge di bilancio e leggi di spesa che ha costituito la base dell'interpretazione prevalente del terzo e del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione del 1948. Con una innovazione che non ha richiamato grande attenzione nel dibattito parlamentare e nei primi commenti della dottrina, infatti, si è soppressa la disposizione che escludeva che la legge di approvazione del bilancio potesse innovare la legislazione di spesa o introdurre nuovi tributi, estendendole conseguentemente l'obbligo di copertura finanziaria. La *ratio* della modifica, che non appare evidente nei lavori preparatori, sembra essere quella di configurare la legge di bilancio non tanto come uno strumento nel quale si "fotografano" le spese e le entrate derivanti dalla legislazione vigente, ma piuttosto come un



provvedimento che si fa direttamente carico del raggiungimento degli equilibri richiesti dalla nuova disciplina costituzionale, che dovrebbero costituire anche il parametro per la valutazione della copertura finanziaria della legge stessa. Per questa legge, peraltro, l'obbligo di copertura si configurerebbe in modo sostanzialmente diverso rispetto alle ordinarie leggi di spesa, in quanto non si tratterebbe della tradizionale copertura "al margine", bensì di una copertura definita nel momento della fissazione del saldo di bilancio. Una legge così configurata, alla quale sarebbero affidate precise scelte allocative finora in larga misura escluse dall'orizzonte del bilancio, sembrerebbe poter assorbire al proprio interno anche i contenuti attualmente rimessi dalla normativa contabile alla legge di stabilità – o, almeno, una loro parte rilevante –, riunificando quindi in un solo provvedimento la decisione di bilancio, che dal 1978 è affidata al binomio legge di bilancio – legge finanziaria o di stabilità. La concreta definizione del contenuto della legge di bilancio dovrà, comunque, essere operata nella legge da approvare ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, in modo da preservare la tipicità dello strumento normativo ed escludere che la decisione annuale di bilancio si sovraccarichi di contenuti impropri.

#### *4.3 - Le regole per le Regioni e gli enti locali*

Come anticipato, l'altra direttrice di declinazione sul piano interno della regola di bilancio euro-nazionale dell'articolo 97 della Costituzione è quella delle autonomie territoriali. In questo campo, come si è visto, l'introduzione di regole quantitative anche di carattere costituzionale non costituisce una novità, come per il bilancio dello Stato, ma rappresenta uno dei caratteri distintivi dell'approccio seguito per la traduzione sul piano interno del Patto di stabilità e crescita.

In realtà, l'intervento realizzato dal legislatore nella riforma costituzionale del 2012 ha una portata più ampia, inserendo le nuove regole in un quadro rafforzato di coordinamento della finanza pubblica in vista del raggiungimento degli obiettivi di bilancio in sede europea. In questa ottica, funzionale anche al migliore consolidamento dei bilanci delle diverse amministrazioni pubbliche, sono state in particolare modificate le disposizioni dell'articolo 117 della Costituzione, che attribuivano alla competenza legislativa concorrente la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, prevedendone l'inserimento tra quelle di competenza esclusiva dello Stato. Sul piano delle regole,

le novelle all'articolo 119 della Costituzione prevedono due vincoli per la finanza territoriale richiedendo, da un lato, che i bilanci di Regioni ed enti locali siano in equilibrio e, dall'altro, che tali enti, nell'ambito della propria autonomia finanziaria, concorrano ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea<sup>(84)</sup>.

Quanto alla prima regola, occorre considerare che, diversamente da quanto avviene nell'articolo 81 della Costituzione, non si fa menzione della correzione degli obiettivi per tenere conto dell'andamento del ciclo economico e, pertanto, l'equilibrio considerato ha carattere nominale. Tale scelta è giustificata essenzialmente da una esigenza di carattere tecnico, in quanto il calcolo degli effetti del ciclo economico su bilanci di ridotte dimensioni presenta aspetti di notevole complessità (Goretti – Rizzuto 2011, 7), ma non determina l'irrilevanza dell'andamento del ciclo rispetto agli obiettivi di bilancio degli enti territoriali. Come era evidenziato in modo espresso nel testo approvato in sede referente dalle Commissioni affari costituzionali e bilancio della Camera, che – riecheggiando le note teorie economiche di Musgrave, richiamate anche nel corso dell'istruttoria legislativa (Giarda 2011) - attribuiva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della «stabilizzazione del ciclo economico», la riforma riconosce allo Stato un ruolo centrale nel governo delle politiche economiche anticicliche (Jorio 2012, 7). L'articolo 5, comma 1, lettera *d*), rimette, pertanto, alla legge “rinforzata” la disciplina delle modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali. Ai sensi di quest'ultima disposizione, quindi, in presenza di fasi avverse del ciclo economico lo Stato, che beneficia della correzione ciclica dei propri obiettivi, sarà tenuto a destinare agli enti territoriali una quota delle risorse corrispondenti allo scostamento a esso consentito per tenere conto dell'andamento del ciclo. In questo modo, lo Stato potrà integrare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione e delle funzioni fondamentali degli enti territoriali connesse ai diritti civili e sociali, destinando agli enti territoriali risorse aggiuntive, il cui ammontare dovrà essere calcolato tenendo conto in particolare degli effetti del ciclo economico negativo sulle entrate spettanti agli enti medesimi. Analogo meccanismo di flessibilità è previsto dall'articolo 5, comma 1, lettera *d*), con riferimento agli eventi eccezionali, nella misura in cui essi si ripercuotano sulla finanza territoriale. In questo caso, potendosi configurare anche eventi eccezionali

che incidono in modo asimmetrico sul territorio nazionale, come le calamità naturali, l'attribuzione delle risorse corrispondenti allo scostamento autorizzato dalle Camere dovrebbe beneficiare in modo maggiore gli enti che siano più direttamente colpiti dall'evento, giustificandosi in questa ottica la deroga, prevista dall'articolo 5, comma 1, lettera *d*), all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che limita la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati enti territoriali.

L'altra significativa peculiarità della normativa applicabile agli enti territoriali è data dalla riforma della *golden rule* contenuta nel sesto comma dell'articolo 119 della Costituzione, alla luce del principio dell'equilibrio dei bilanci degli enti territoriali inserito nel primo comma del medesimo articolo. Se, infatti, in via tendenziale, i bilanci dei singoli enti dovranno essere in pareggio, la riforma consente tuttavia che gli enti territoriali possano contrarre debiti per provvedere a spese di investimento, definendo un piano di ammortamento che dovrà essere dotato di adeguata copertura finanziaria con riferimento ai futuri esercizi, purché a livello regionale si realizzi una compensazione che garantisca, nel complesso, l'equilibrio dei bilanci. La *ratio* della disposizione, che raccoglie gli esiti di un dibattito avviatosi diversi anni fa con riferimento alla possibilità di una regolazione a livello territoriale dell'indebitamento (per una sintesi Goretti – De Ioanna 2008, 245) e presenta elementi di affinità con le norme concernenti la “regionalizzazione” del patto di stabilità interno<sup>(85)</sup>, è quella di consentire una compensazione tra avanzi e disavanzi degli enti territoriali, specialmente per quelli di minori dimensioni, in relazione alla diversa programmazione temporale delle spese in conto capitale. Qualora si realizzi la cessione delle quote di indebitamento, pertanto, l'equilibrio non sarebbe più assicurato a livello di singolo ente, ma a livello regionale.

L'altro aspetto di rilievo nel nuovo assetto di regole per la finanza pubblica territoriale è dato dall'esplicito affiancamento al principio dell'autonomia finanziaria, contenuto nel primo comma dell'articolo 119 della Costituzione, del principio del concorso degli enti territoriali al rispetto dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Analogamente, l'articolo 5, comma 2, lettera *c*), della legge costituzionale n. 1 del 2012, in attuazione del sesto comma della nuova stesura dell'articolo 81, affida alla legge di attuazione della riforma il compito di individuare le modalità attraverso le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni. Entrambe

le norme appaiono tese a riaffermare la responsabilità di tutti i livelli di governo rispetto al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica euro-nazionali, inserendosi in un percorso interpretativo più volte seguito, prima della riforma, dalla giurisprudenza costituzionale, che ha evidenziato come fosse possibile incidere sull'autonomia regionale di spesa al fine di salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari (si vedano, in particolare, le sentenze n. 284 e 237 del 2009). In questa ottica, la riforma costituzionale fornisce una solida base per un consolidamento degli indirizzi giurisprudenziali che riconoscono allo Stato penetranti poteri di coordinamento della finanza pubblica e consente di configurare un sistema nel quale nelle fasi avverse del ciclo economico è lo Stato a farsi carico della correzione ciclica in favore degli enti territoriali, mentre in presenza di un ciclo economico favorevole sono gli enti territoriali a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, in misura corrispondente ai benefici del ciclo a livello territoriale, realizzando gli avanzzi che si rendano necessari e concorrendo alla riduzione del debito pubblico. Sembra, peraltro, che il dettato costituzionale consenta, altresì, l'adozione di regole finanziarie ulteriori rispetto a quella dell'equilibrio, analoghe a quelle ora contenute nel Patto di stabilità interno. Dovrà, in particolare, valutarsi se le novelle introdotte consentiranno al legislatore di superare i limiti fissati dalla consolidata giurisprudenza costituzionale, che più volte – anche con riferimento alle manovre di correzione degli andamenti di finanza pubblica adottate sotto la spinta della crisi economica e finanziaria – ha ribadito che possono ritenersi principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost., le norme che «si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi» (C. Cost. n. 193 del 2012; nello stesso senso, in precedenza, le sentenze n. 148 del 2012, n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010) <sup>(86)</sup>.

#### 4.4 - *Procedure e istituzioni per il rispetto delle nuove regole*

L'introduzione di un nuovo *corpus* di regole di carattere quantitativo si accompagna nella riforma costituzionale all'impostazione di un nuovo

sistema di procedure e istituzioni volte a garantirne l'effettività non solo in sede di individuazione degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche nel corso della gestione e in sede di consuntivo, prefigurando l'attivazione di meccanismi di correzione in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi stessi. Quest'ultimo aspetto rappresenta, in effetti, un aspetto caratterizzante della riforma costituzionale, che sembra voler innovare in modo significativo rispetto alla tradizionale impostazione delle regole e delle procedure interne, incentrate prevalentemente su controlli *ex ante* (quali, ad esempio, quelli riferiti alla copertura finanziaria delle leggi di spesa) e su verifiche *a posteriori* di carattere essenzialmente giuridico-contabile. La spinta proveniente dall'introduzione nel nostro sistema di finanza pubblica, attraverso il canale europeo, di regole di carattere quantitativo, il cui rispetto è verificato anche *ex post*, ha portato quindi a una valorizzazione dei meccanismi di controllo successivo, peraltro, espressamente richiesta prima dalla direttiva sui quadri di bilancio <sup>(87)</sup> e, ora, dalle disposizioni contenute nel *Fiscal compact*. Si confermano, tuttavia, i tradizionali controlli *ex ante*, riferiti in particolare alla copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, con ciò avvalorando la possibilità di una coesistenza in un medesimo sistema delle due diverse logiche (su questi temi Forte 2005, 56 e segg.). Del resto, l'aspetto del controllo in sede di consuntivo rappresenta uno degli elementi di debolezza del sistema italiano di finanza pubblica, che ha dimostrato in questi anni scarse capacità di raggiungere gli obiettivi di medio periodo fissati in sede di programmazione (Balassone e altri 2011 e Cepparulo e altri 2011). In questo senso, l'attuazione della riforma potrà costituire la sede anche per una ulteriore riflessione sull'adeguatezza e sull'efficacia del controllo *ex post* sulla spesa realizzato a legislazione vigente attraverso le clausole di salvaguardia, introdotte dal decreto-legge n. 194 del 2002 <sup>(88)</sup> e riformate con l'articolo 17 della legge n. 196 del 2009.

Per garantire un maggiore rispetto degli obiettivi in sede di consuntivo, la riforma interviene sia sul piano delle regole sia su quello delle istituzioni che ne devono assicurare il rispetto: quanto al primo piano, l'articolo 5, comma 1, lettere *b*) e *c*), prefigura l'individuazione nella legge "rinforzata" di un meccanismo per l'adozione di misure di correzione in caso di scostamento, *a posteriori*, dagli obiettivi programmati, mentre sul piano delle istituzioni si affida alla legge "rinforzata" il compito di istituire un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio.

Quanto agli strumenti da attivare in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi individuati in sede di programmazione, la normativa di attuazione della legge costituzionale non potrà non tenere conto delle precise indicazioni che vengono dal *Fiscal compact*: il Trattato, in presenza di deviazioni significative dall'obiettivo di medio termine o dal percorso di avvicinamento a tale obiettivo, richiede, infatti, l'attivazione automatica di un meccanismo di correzione teso a correggere le deviazioni in un periodo di tempo definito, affidando alla Commissione europea il compito di elaborare principi comuni riferiti alla natura, alla portata e al quadro temporale dell'azione correttiva, definendo anche i caratteri fondamentali delle istituzioni indipendenti responsabili sul piano nazionale per il controllo dell'osservanza delle regole di bilancio. Al riguardo, occorre considerare che i principi comuni adottati dalla Commissione <sup>(89)</sup> non hanno fissato un modello unitario per il meccanismo di correzione, lasciando margini di manovra al legislatore nazionale per la definizione della durata e dell'entità della correzione stessa, che, comunque «dovrebbe ripristinare il rispetto dell'obiettivo di medio termine quanto prima possibile, cioè in linea di massima l'anno immediatamente successivo alla deviazione o l'anno dopo», in un contesto nel quale devono necessariamente assumersi come riferimenti minimi quelli derivanti dalla normativa dell'Unione. In particolare, ai fini dell'attivazione del meccanismo di correzione, deve farsi riferimento alla nozione di «deviazione significativa» contenuta nella disciplina del Patto di stabilità e crescita <sup>(90)</sup> e ripresa dal *Fiscal compact* nella disciplina del meccanismo di correzione <sup>(91)</sup>, che si sostanzia in una deviazione pari ad almeno lo 0,5 per cento del prodotto interno lordo in un anno o, in termini cumulati, in un biennio. In questa ottica, pertanto, uno scostamento non significativo potrebbe rivelarsi equivalente, ai fini dell'attivazione del meccanismo di correzione, al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, consentendo quindi limitati scostamenti da tale obiettivo in sede di consuntivo. Deve, inoltre, considerarsi che il meccanismo è uno strumento che si riferisce agli scostamenti dagli obiettivi riferiti al complesso delle pubbliche amministrazioni e, pertanto, dovranno individuarsi procedure che, sulla base dell'individuazione delle responsabilità degli scostamenti, consentano di ripartire il peso della correzione tra i vari sottosettori delle pubbliche amministrazioni. Sempre sul fronte dei meccanismi di controllo delle deviazioni dal rispetto degli obiettivi, il meccanismo automatico di correzione richiesto dal *Fiscal compact* non prende in considerazione gli scostamenti non significativi, che comunque sono suscettibili di incidere negativamente sul rispetto della regola concernente la riduzione del debito. Occorre, peraltro, considerare che

nelle premesse del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria – che non impone l'adozione di un meccanismo di correzione riferito al debito - si richiede che il meccanismo di correzione debba mirare a correggere anche l'impatto cumulato degli scostamenti dagli obiettivi sulla dinamica del debito pubblico; vi è quindi lo spazio per valutare se prevedere in sede attuativa l'attivazione di ulteriori strumenti, eventualmente ispirati al conto di controllo previsto dalla normativa tedesca, volti a compensare tale impatto.

Nel disegno della nuova normativa costituzionale, in linea con le indicazioni provenienti dalla normativa dell'Unione europea <sup>(92)</sup> e dal *Fiscal compact* <sup>(93)</sup>, un ruolo strategico è affidato all'organismo indipendente da costituire presso il Parlamento, che dovrà in particolare svolgere compiti di analisi e verifica in ordine agli andamenti di finanza pubblica e al conseguimento dei relativi obiettivi, nonché all'osservanza delle regole e alla corretta applicazione dei meccanismi previsti dalla normativa costituzionale e dalla legge attuativa <sup>(94)</sup>. Un ulteriore campo di azione è rappresentato, sempre alla luce della normativa europea, dalla valutazione delle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica utilizzate in sede di programmazione. Nel rinviare, per un esame delle caratteristiche strutturali e delle funzioni degli organismi indipendenti in materia di bilancio (*Fiscal councils*), alle numerose e documentate trattazioni esistenti in materia e ai modelli disegnati dalle istituzioni internazionali (Hagemann 2010, Calmfors 2011, OECD 2012; per una aggiornata panoramica in italiano Perrotta 2012), in questa sede ci si limiterà a sottolineare come la costituzione di tali organismi è considerata, nelle più recenti analisi (Wyplosz 2012, IMF 2012), un elemento utile all'effettiva implementazione delle regole di bilancio numeriche, in quanto essi contribuirebbero a un miglioramento qualitativo dell'informazione a disposizione dell'opinione pubblica e del Parlamento, che sarebbe posto nella condizione di valutare più compiutamente le scelte compiute dall'Esecutivo (per una prima analisi delle possibili caratteristiche dell'organismo italiano Cabras 2012b).

Il rilievo attribuito anche nella normativa di fonte europea al ruolo dell'Organismo indipendente nella fase di implementazione delle regole di bilancio pone in luce come il modello di controllo disegnato dalla legge costituzionale si incentri su una valutazione di carattere complessivo, riferita all'insieme delle amministrazioni sottoposte alle regole, e sia volto da un lato alla verifica della consistenza delle previsioni adottate dal Governo e, dall'altro, a un monitoraggio del rispetto delle regole di bilancio dalla fase

di programmazione a quella di consuntivo, funzionale all'attivazione degli strumenti di correzione e di rientro. L'assenza di riferimenti nella riforma a forme di controllo giurisdizionale e costituzionale può, invece, indurre a ritenere che il legislatore costituente abbia affidato ai controlli di carattere sanzionatorio e caducatorio un ruolo di chiusura del sistema, sostanzialmente analogo a quello attualmente svolto dalla Corte costituzionale con riferimento alla copertura finanziaria delle leggi di spesa <sup>(95)</sup>.

## 5 - Conclusioni

I contorni della riforma costituzionale non sono allo stato ancora pienamente identificabili in quanto, come si è più volte osservato, la sua effettività è in molti casi condizionata all'adozione della legge "rinforzata" – non ancora presentata al momento della redazione di questo scritto –, alla quale è affidata la disciplina puntuale di molti aspetti cruciali della nuova normativa. Più in generale, l'adozione delle nuove regole sembra implicare, in una seconda fase, un più complessivo ripensamento della normativa in materia di contabilità e di finanza pubblica e una revisione dei regolamenti parlamentari, alla luce della ristrutturazione e del riorientamento delle procedure di bilancio. In questa fase, pertanto, è possibile avanzare solo alcune prime ipotesi interpretative della nuova normativa, al fine di fornirne una lettura alla luce dell'evoluzione delle regole di finanza pubblica applicabili nel nostro ordinamento e nel quadro degli sviluppi del processo di integrazione economica e monetaria a livello europeo.

Quanto al primo profilo, sembra potersi concludere che la revisione costituzionale del 2012 segni una decisa accelerazione nel senso dell'adozione di regole quantitative in materia di finanza pubblica, inserendosi però in un processo di progressiva emersione nell'ordinamento interno di tali regole in connessione con l'evoluzione dell'unione economica e monetaria a livello europeo <sup>(96)</sup>. In questo senso, l'aspetto che caratterizza la riforma, segnando una forte discontinuità rispetto al passato, è costituito dalla circostanza che mentre fino ad ora le regole dell'Unione europea in materia di finanza pubblica condizionavano le procedure e gli obiettivi di bilancio "dall'esterno", ora da esse scaturiscono nuove regole interne, finalizzate a garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita, collocate direttamente nella Carta costituzionale. Pur riscontrandosi un cambio di passo, non mancano quindi elementi di continuità con l'esperienza maturata negli ultimi anni, nei



quali le procedure di bilancio sono state sempre più orientate al recepimento della disciplina dell'Unione europea. Tali elementi di continuità si riscontrano, innanzitutto, nell'evoluzione dei rapporti tra Parlamento e Governo in ordine alle decisioni in materia di finanza pubblica, che – per il combinato disposto dell'evoluzione in senso maggioritario e bipolare del sistema politico e della crescente influenza delle decisioni assunte in sede europea – è stata caratterizzata da un progressivo rafforzamento del ruolo giocato dall'Esecutivo (tra i tanti, Lupo 2005, Carboni 2006, Goretti – Rizzuto 2010, Nugnes 2011). A fronte di questo rafforzamento dell'Esecutivo, realizzatosi per lungo tempo nel quadro delle regole procedurali esistenti, che sono state piegate nella prassi alle esigenze di un sistema che riconoscesse al Governo un ruolo più incisivo nella decisione di finanza pubblica (Gambale – Perrotta 2005, Caputo 2006), con la riforma della legge di contabilità e finanza pubblica del 2009 il legislatore ha cercato di individuare un nuovo equilibrio tra i poteri, con uno scambio istituzionale che è stato sintetizzato in questi termini: «per il Parlamento meno potere legislativo e più poteri di controllo e, di riflesso, per il Governo, maggiore semplicità e speditezza delle procedure legislative, più obblighi informativi e necessità di sottoporsi a controlli più pervasivi» (Cabras 2010; nello stesso senso Vegas 2010, 231; in senso critico Goretti – Rizzuto 2010, Bergonzini 2011). Per definire questo nuovo equilibrio la legge di contabilità prevede, essenzialmente, un incremento della quantità e della qualità delle informazioni fornite al Parlamento, anche grazie al consolidamento della nuova struttura dei documenti di bilancio, articolata per missioni e programmi, che dovrebbe consentire un migliore utilizzo di tali documenti ai fini della valutazione dell'azione di Governo (su questi temi Caputo 2010). La riforma costituzionale interviene, per altro, al termine di una fase in cui la decisione di bilancio, per l'incombere della crisi, si è dissolta in una pluralità di interventi correttivi adottati con decreti-legge succedutisi in ristrettissimi margini temporali con un inevitabile sacrificio del ruolo delle Camere. Il rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo si realizza, tuttavia, in un contesto nel quale entrambi gli attori nazionali sembrano perdere spazi di manovra, in favore del livello di decisione europeo, nel quale in questa fase può peraltro notarsi una predominanza del ruolo dei governi, derivante dalla prevalenza delle decisioni assunte con il metodo intergovernativo (per tutti S. Fabbrini 2012 e Perez 2012b). In vista di un riassetto e di una normalizzazione della situazione, la legge costituzionale sembra voler riprendere il percorso già delineato nel 2009, procedendo a un riequilibrio dei termini dello scambio istituzionale realizzatosi. Sul piano delle decisioni di bilancio, la presenza di

un vincolo predeterminato comporta un ulteriore spostamento dalle decisioni incrementali di spesa, che hanno rappresentato per molto tempo un carattere distintivo delle manovre finanziarie, a quelle relative all'allocazione delle risorse date tra le diverse finalità. In questo senso, la presenza di un vincolo potrebbe considerarsi anche come un fattore di stimolo per il decisore politico (Palanza 2001, 1238), purché ciò avvenga in un quadro nel quale il Parlamento acquisti una maggiore capacità di autonoma valutazione delle poste di bilancio. Al fine di assicurare tale autonomia nella valutazione, la riforma del 2012, tirando le fila di un dibattito ormai risalente nel tempo, ha disposto l'istituzione di un Organismo indipendente presso il Parlamento, che con le proprie analisi *non partisan* dovrebbe compensare gli squilibri informativi esistenti in favore dell'Esecutivo. A questo proposito, appare significativa la costituzionalizzazione – ancorché in tono minore, dal momento che la disposizione non è inserita nel testo della Costituzione, ma solo nell'articolo 5, comma 4, della legge costituzionale – della funzione di controllo delle Camere sulla finanza pubblica, riferita non solo all'equilibrio di bilancio, ma anche alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni, con il rinvio, per la disciplina delle modalità di esercizio di tali funzioni, ai Regolamenti parlamentari (valorizza questa disposizione Bifulco 2012). La richiamata disposizione non sembra, peraltro, innovare significativamente un quadro nel quale il Parlamento, specialmente nelle materie attinenti alla finanza pubblica, è già chiamato a svolgere un ruolo di coordinamento unitario tra i diversi livelli di rappresentanza, anche ai fini della legittimazione delle decisioni assunte nel contesto della nuova *governance* economica europea.

Può, peraltro, osservarsi che anche nell'esperienza costituzionale tedesca la giurisprudenza del *Bundesverfassungsgericht*, nelle sue diverse evoluzioni, ha costantemente evidenziato il ruolo dei Parlamenti come sede deputata all'assunzione delle decisioni in materia di bilancio, valorizzando anche la necessità di un tempestivo coinvolgimento delle assemblee rappresentative sia sul piano decisionale che su quello informativo<sup>(97)</sup>. La necessità di assicurare un adeguato coinvolgimento dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel processo decisionale disegnato dalla riforma della *governance* dell'Unione economica e monetaria è del resto avvertita dallo stesso legislatore europeo, che in numerose disposizioni adottate negli ultimi due anni, a fronte del rafforzamento del coordinamento delle politiche economiche e finanziarie, richiede un adeguato coinvolgimento delle assemblee elettive<sup>(98)</sup>. In questo contesto, le disposizioni dell'articolo 13 del Trattato sulla stabilità,

sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria presentano aspetti innovativi ancora da esplorare, ponendo le basi per una più sistematica integrazione tra le attività del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, attraverso l'organizzazione congiunta di una conferenza dei rappresentanti delle competenti commissioni del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali ai fini della discussione delle politiche di bilancio e di altre questioni rientranti nell'ambito di applicazione del Trattato.

La ricerca di forme volte a rafforzare la legittimazione democratica delle regole di bilancio attraverso un maggiore coinvolgimento delle assemblee elettive costituisce una risposta agli interrogativi che da più parti sono stati posti in ordine al progressivo trasferimento della sovranità in materia finanziaria dagli Stati nazionali all'Unione europea. Sotto questo profilo, in molte analisi si sono poste in luce analogie – e differenze – tra l'attuale situazione europea e le vicende storiche vissute negli Stati Uniti tra la fase della formazione del nuovo Stato federale e la metà del diciannovesimo secolo (Sargent 2011, Henning – Kessler 2012; in Italia Goretti – Rizzuto 2011, 12, Bifulco 2012; Lanchester 2012; per una comparazione con spunti assai critici Tirard 2012; per un parallelo tra Stati Uniti e Unione europea F. Fabbrini 2011, Saraceno 2012, 683). In quella fase storica si costruisce, infatti, l'equilibrio che ancora oggi costituisce la base dell'architettura fiscale degli Stati Uniti: la scelta federale, infatti, si afferma proprio in ragione dell'ingestibilità del debito pubblico degli Stati confederati e, dopo i salvataggi degli Stati federati condotti tra il 1790 e il 1836, si radica, a partire dal 1840, una regola di non intervento dello Stato federale in presenza di crisi debitorie degli Stati, che nel tempo ha sofferto limitate eccezioni. Gli Stati federati, per loro conto, a partire dai medesimi anni hanno provveduto a introdurre nelle proprie costituzioni disposizioni volte a garantire l'equilibrio dei rispettivi bilanci, tanto che attualmente quasi tutti gli Stati dispongono di disposizioni costituzionali, diversamente coneggiate, che richiedono il pareggio di bilancio (NASBO 2008), mentre per lo Stato centrale, nonostante i tentativi compiuti in tal senso, non esiste una norma analoga. Seguendo questo suggestivo parallelo, si è quindi ipotizzata un'evoluzione simile anche per l'Unione europea, nella quale – a fronte dell'introduzione di regole nazionali che fissano il principio dell'equilibrio del bilancio – potrebbe superarsi la regola del pareggio di bilancio prevista dai Trattati (art. 310 TFUE) e consentire l'emissione di titoli di debito pubblico europei, nell'ottica di una configurazione più propriamente federale dell'Unione, che dovrebbe assumere anche più rilevanti poteri in termini di prelievo fiscale e di controllo sul sistema

bancario (Henning – Kessler 2012). Quest'evoluzione, da tempo discussa a livello politico e nel dibattito pubblico <sup>(99)</sup>, è sembrata acquisire maggiore concretezza in tempi recenti anche nelle sedi istituzionali europee: mentre si prospettano nuovi penetranti poteri di coordinamento in materia di bilancio da parte delle Istituzioni europee – ai sensi di una delle proposte di regolamento contenute nel *two pack*, ad esempio, si prevede che la Commissione europea valuti i documenti di bilancio degli Stati membri prima della loro approvazione <sup>(100)</sup> – si accrescono i riferimenti ad uno sviluppo in senso federale dell'Unione europea. Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 12 settembre 2012, il presidente della Commissione Barroso ha indicato, infatti, l'obiettivo di pervenire, attraverso una modifica dei Trattati, ad una federazione di Stati nazionali, annunciando per l'autunno un programma volto ad approfondire l'unione economica e monetaria che indichi gli strumenti per raggiungere tale scopo, dal coordinamento politico alla capacità di bilancio, al rimborso del debito. Nella stessa direzione si muove anche il documento di consultazione sul futuro dell'unione economica e monetaria presentato lo stesso 12 settembre dal presidente del Consiglio europeo Van Rompuy, che prospetta, tra l'altro, l'emissione, sia pure limitata, di titoli di debito pubblico comuni e l'istituzione di un dipartimento del tesoro e un bilancio centralizzato a livello europeo.

In questo percorso le regole quantitative di bilancio potranno senz'altro giocare un ruolo come elementi di tenuta del sistema sul piano finanziario, ma non si potrà prescindere dall'assunzione di decisioni che non potranno che spettare ai popoli degli Stati membri e alle istituzioni democratiche che li rappresentano.

Note

- (<sup>1</sup>) Corte costituzionale, sentenza 7 gennaio 1966, n. 1.
- (<sup>2</sup>) Per una sintesi del dibattito CRS 2011.
- (<sup>3</sup>) Come è noto, il dibattito si svolse quasi esclusivamente all'interno della Commissione per la Costituzione, la cosiddetta Commissione dei settantacinque, e, in particolare, nell'ambito della seconda sottocommissione, competente in materia di ordinamento costituzionale dello Stato, mentre nell'Assemblea plenaria la sola modificazione apportata ebbe a oggetto le disposizioni del secondo comma dell'attuale articolo 81 relative alla concessione dell'esercizio provvisorio.
- (<sup>4</sup>) Ministero per la Costituzione *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea costituente*. Volume V – *Finanza*, Roma, IPZS, 1946.
- (<sup>5</sup>) Commissione per la Costituzione – Seconda sottocommissione - Resoconto sommario n. 7 della seduta del 3 settembre 1946, pag. 92. Mortati motiva quest'opzione evidenziando il rovesciamento della storica posizione del Parlamento, che non rappresenta più l'organo volto a contenere le richieste di nuove spese e, conseguentemente, di maggiorazione del prelievo fiscale da parte del Sovrano, ma si fa promotore esso stesso di iniziative in materia, propendendo a eccedere nelle spese senza pensare al modo come farvi fronte.
- (<sup>6</sup>) Commissione per la Costituzione – Seconda sottocommissione - Resoconto sommario n. 36 della seduta del 24 ottobre 1946, Philadelphia, pp. 418-9.
- (<sup>7</sup>) La disposizione viene contestata dal qualunquista Patricolo, mentre il comunista Laconi e il repubblicano Perassi si concentrano sulle difficoltà applicative della nuova normativa.
- (<sup>8</sup>) Sul piano della scrittura del testo, viene, dapprima, proposta dal presidente Conti una nuova formulazione concordata tra Mortati e Vanoni, alla quale ha dato la sua adesione anche Einaudi, secondo la quale: «Le leggi le quali importino maggiori oneri finanziari devono provvedere ai mezzi necessari per fronteggiarli». Sul finire del dibattito, Bozzi richiamandosi alla lettera dell'articolo 43 della legge sulla contabilità di Stato (Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), propone la seguente formula: «Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alle spese stesse». Questo testo che presenta margini di maggiore flessibilità rispetto a quello inizialmente proposto è accettato dal relatore Mortati, che dichiara, anche a nome dell'onorevole Vanoni, di rinunciare alla propria proposta.
- (<sup>9</sup>) Commissione per la Costituzione – Seconda sottocommissione - Resoconto sommario n. 76 della seduta antimeridiana del 21 dicembre 1946, pp 803 – 804.
- (<sup>10</sup>) In questa visione, la legge di approvazione del bilancio avrebbe solo formalmente natura legislativa, mentre sul piano sostanziale essa costituirebbe un atto di carattere amministrativo, di per sé inidoneo a modificare la legislazione che costituisce il titolo per l'iscrizione in bilancio delle entrate e delle spese.
- (<sup>11</sup>) Il presidente della Commissione per la Costituzione Ruini nella discussione in Assemblea costituente (Assemblea Costituente, Seduta n. CCLXII del 17 ottobre 1947, pag. 1319), in risposta al deputato Buffoni, che ne aveva proposto la soppressione, evidenziò, con riferimento alla norma poi confluita nel terzo comma dell'articolo 81 della Costituzione, che: «è una norma di correttezza contabile ammessa nei Paesi più ordinati, che sia tolta la possibilità di varare, confondendoli coi bilanci, omnibus di provvedimenti anche tributari. La Camera, discutendo i bilanci, potrà aumentare o diminuire le cifre dei capitoli; ma non aumentare o modificare le imposte, che sono regolate da apposite leggi, e neppure alterare le leggi generali di autorizzazione delle spese. L'aumento delle spese in bilancio dovrà avvenire nei limiti di tali leggi; se si vuole andare al di là, bisogna modifi-

carle». Nella medesima seduta, il democristiano Bertone soggiunse, a conferma, che «non è che non sia ammesso, nella legge che vota il bilancio, alimentare il capitolo o diminuirlo; è vietato introdurre nuovi tributi e nuove spese che non siano state predisposte e preparate prima, secondo la procedura normale. Quando si vota il bilancio, i tributi e le spese sono stati studiati, esaminati, elaborati e vengono portati all'approvazione dell'Assemblea. Se l'Assemblea potesse introdurre nuovi tributi e spese, il bilancio salterebbe in aria e non si farebbe più nessun bilancio».

<sup>(12)</sup> In questo senso, la sentenza n. 66 del 1959, che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione siciliana, da questo legame trae la conseguenza che sia sempre la legge sostanziale a indicare i mezzi per far fronte alla spesa, e non la legge del bilancio - alla quale l'articolo 81, terzo comma della Costituzione non consente di apportare innovazioni all'ordinamento giuridico. Sulla connessione tra i due commi si vedano, inoltre, le sentenze n. 31 e 36 del 1961.

<sup>(13)</sup> Tale tesi fu sostenuta già nel 1948 nella relazione dei presidenti delle Commissioni finanze e tesoro del Senato e della Camera, Paratore e Petrilli, sulla interpretazione del quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione.

<sup>(14)</sup> In questi termini, la relazione del Presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera dei deputati, Castelli Avolio, presentata al Presidente della Camera il 17 febbraio 1955, pubblicata in appendice alla relazione della Commissione finanze e tesoro della Camera sullo stato di previsione dell'entrata e sullo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario dal 1° luglio 1955 al 30 giugno 1956 (C. 1603-A e 1603-bis-A).

<sup>(15)</sup> Nella nota lettera del 13 dicembre 1948 al Ministro del tesoro Pella (pubblicata, tra l'altro in Einaudi 1956, pp 201 ss.) Einaudi, nella veste di Presidente della Repubblica, stimolato dalle conclusioni della relazione Paratore - Petrilli evidenziò che, su un piano giuridico, «in mancanza (...) di un esplicito comando della costituzione non può ritenersi vietata la utilizzazione delle nuove entrate in nuove spese, prima che ad eliminazione del deficit di bilancio» e che «un esplicito divieto non si legge nel testo dell'articolo 81, il quale non distingue tra bilancio deficitario, bilancio in pareggio e bilancio in attivo». Guardando, però, alla *ratio* della disposizione, Einaudi rappresenta come dalla lettura della Carta costituzionale possa dedursi che «il legislatore costituente abbia voluto affermare l'obbligo di governi e parlamenti di fare ogni sforzo verso il pareggio», concludendo che «si può ammettere che di fatto non tutti i bilanci si bilancino a causa di situazioni provvisorie derivanti da conseguenze di guerra, o da crisi, o da altri avvenimenti: ma si deve altresì riconoscere che se bilancio vi ha da essere, il parlamento non può non essere animato dalla volontà di fare tutto lo sforzo possibile per ottenere che esso si chiuda con l'eguaglianza fra entrate e spese, od almeno con la minore possibile disuguaglianza fra esse». Sul pensiero di Einaudi si veda Paradiso 2004.

<sup>(16)</sup> La modifica venne approvata dall'Assemblea della Camera nella seduta del 27 aprile 1949 e, all'atto del coordinamento operato dalla Giunta per il regolamento, fu collocata nell'ultimo comma dell'articolo 31 del Regolamento.

<sup>(17)</sup> Camera dei deputati - I Legislatura - Seduta CCXXI del 27 aprile 1949, p. 8174.

<sup>(18)</sup> Legge 1° marzo 1964, n. 62, Modificazioni al regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, per quanto concerne il bilancio dello Stato, e norme relative ai bilanci degli enti pubblici.

<sup>(19)</sup> Legge 5 agosto 1978, n. 468, «Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio».

<sup>(20)</sup> Legge 23 agosto 1988, n. 362, «Nuove norme in materia di bilancio e di contabilità dello Stato».

<sup>(21)</sup> Deve, peraltro, osservarsi che - a conferma della debolezza dei vincoli quantitativi presenti nel nostro sistema di finanza pubblica - la Corte costituzionale, con la sentenza n. 25 del 1993 ha espressamente escluso la vincolatività dei saldi indicati in sede di programmazione come parametro per valutazioni in sede di consuntivo, evidenziando il carattere indicativo e non precettivo dei documenti programmatici, cosicché può ipotizzarsi una dichiarazione di incostituzionalità solo per disposizioni che neghino il valore di indirizzo delle scelte programmatiche, negando il coordinamento tra il momento di fissazione degli obiettivi e quello della individuazione delle scelte concrete.

(22) I servizi del bilancio furono, infatti, istituiti nei due rami del Parlamento tra il 1988 e 1989.

(23) La dottrina economica definisce come Budgetary institutions il sistema di regole formali e sostanziali che governano il processo di bilancio all'interno dell'Esecutivo e del Legislativo.

(24) La definizione di Kopits e Symansky corrisponde a quella utilizzata dalla Commissione europea (ad esempio, Public finances in EMU 2006, p. 157).

(25) Tra le principali regole di bilancio rientrano: regole sul debito, che contengono limiti espliciti o obiettivi per il debito pubblico espressi in termini di rapporto percentuale rispetto al prodotto interno lordo; regole riferite all'indebitamento, che – a seconda dei casi – possono prescrivere il pareggio per l'intero bilancio in termini nominali o strutturali (al fine di tenere conto degli effetti del ciclo economico), l'equilibrio della sola parte corrente (si tratta della cosiddetta *golden rule*, che consente il ricorso all'indebitamento per le spese in conto capitale) ovvero obiettivi di indebitamento espressi in termini di rapporto percentuale rispetto al prodotto interno lordo; regole volte a limitare il ricorso a prestiti da parte della banca centrale o di soggetti interni; regole sulla spesa, che fissano limiti in termini assoluti o di crescita ovvero in rapporto al prodotto interno lordo per la spesa totale, la spesa primaria o la spesa corrente; regole sulle entrate, che fissano limiti minimi o massimi per le entrate. In IMF 2012 si opera un'interessante ricostruzione complessiva, anche in chiave storica, delle regole di bilancio a livello globale, sulla base di una base dati accessibile al sito [www.imf.org](http://www.imf.org). A livello di Unione europea, una banca dati delle regole esistenti che reca anche una valutazione delle medesime regole sulla base di uno specifico indice volto a misurarne la forza è consultabile nella pagina web della Direzione generale Affari economici e finanziari della Commissione europea ([ec.europa.eu/dgs/economy\\_finance](http://ec.europa.eu/dgs/economy_finance)).

(26) Si disponeva, tra l'altro, la costituzionalizzazione di un bilancio quinquennale e della sessione di bilancio, la prevalenza del voto palese su quello segreto per le deliberazioni che importassero variazioni di entrate o di spese, prevedendosi altresì che sessanta giorni prima della presentazione del bilancio preventivo le Camere approvassero il limite massimo dell'autorizzazione a contrarre prestiti per il successivo quinquennio.

(27) IX Legislatura – Doc. XVI-bis, n. 3, volume 1, p. 517.

(28) X Legislatura – Disegno di legge costituzionale recante modifiche al terzo e quarto comma dell'articolo 81 della Costituzione (A.S. 2974), presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Andreotti e dal Ministro per le riforme istituzionali e gli affari regionali Martinazzoli.

(29) Si prevede che gli emendamenti di iniziativa parlamentare alla legge di approvazione del bilancio siano ammessi soltanto se hanno carattere compensativo e siano approvati solo a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dove sono presentati. Viene, inoltre, riconosciuta una sorta di potere di veto al Governo in materia finanziaria: fino alla votazione finale di ogni disegno di legge presso ciascuna Camera, l'Esecutivo può chiedere la sospensione dell'esame, per un periodo non superiore a due mesi, motivata con riferimento alla violazione dei criteri di equilibrio finanziario. Trascorso il termine, i disegni di legge sono approvati con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera.

(30) A detta della relazione illustrativa, questa soluzione, che presenta elementi di affinità con quella adottata dal costituente del 2012, introduce una modifica del contenuto proprio della legge di bilancio funzionale all'«attuazione di politiche di bilancio idonee a correggere gli squilibri di finanza statale, soprattutto nella prospettiva di un coordinamento comunitario nelle politiche fiscali, finanziarie e monetarie».

(31) XI Legislatura – Commissione parlamentare per le riforme istituzionali – Progetto di legge costituzionale recante revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 3597 – A.S. 1789).

(32) Dalla relazione illustrativa del disegno di legge costituzionale (il relatore per la forma di governo, nell'ambito del quale si inquadrava la revisione dell'articolo 81, era Franco Bassanini) emerge, peraltro, una certa cautela in ordine alla costituzionalizzazione di vincoli sostanziali di bilancio (pag. 51 dello stampato).

(<sup>33</sup>) In particolare, la nuova stesura dell'articolo 81 della Costituzione prevede che gli emendamenti alla manovra di finanza pubblica siano ammissibili solo se rispettino i saldi di bilancio previamente fissati, stabilendo altresì che i limiti di ricorso all'indebitamento fissati nella legge di bilancio costituisca un vincolo per copertura finanziaria delle leggi di spesa. Al fine di rafforzare la legge di contabilità, anche al fine di conferirle la natura di norma interposta nei giudizi di costituzionalità, si prevedeva la sua costituzionalizzazione, con una riserva di legge "rinforzata" volta a escludere modifiche o abrogazioni successive da parte delle leggi di bilancio o delle leggi di spesa o di entrata.

(<sup>34</sup>) Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento per le riforme istituzionali *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali* Roma, IPZS, 1995.

(<sup>35</sup>) Tra le principali innovazioni proposte si segnalano: la fissazione nel bilancio di un limite, superabile su iniziativa del Governo in caso di necessità, per la pressione tributaria statale e per il ricorso al credito; la previsione che gli emendamenti di iniziativa parlamentare riferiti al bilancio e alle leggi di spesa, in presenza di un parere contrario del Governo per motivi attinenti, rispettivamente, alla mancanza di compensatività o di copertura finanziaria, siano approvati a maggioranza assoluta; il riconoscimento di un potere di veto sospensivo del Governo per la violazione da parte di un disegno di legge dei criteri di equilibrio finanziario votati dalle Camere con l'approvazione del disegno di legge di bilancio, superabile, dopo lo scadere del termine di sospensione dell'esame, solo a maggioranza assoluta. Nella proposta, minoritaria, del professor Galeotti si prevedeva, invece, che disegni di legge ed emendamenti di iniziativa parlamentare che comportassero minori entrate o maggiori spese fossero inammissibili.

(<sup>36</sup>) XIII Legislatura – Commissione parlamentare per le riforme costituzionali – Progetto di legge costituzionale recante revisione della parte seconda della Costituzione (A.C. 3931-A A.S. 2583-A), trasmesso alle presidenze delle Camere il 4 novembre 1997 (art. 103).

(<sup>37</sup>) Tra le razionalizzazioni proposte si segnalano: l'inammissibilità degli emendamenti modificativi dei saldi di bilancio e il rinvio ai regolamenti parlamentari per l'individuazione di ulteriori fattispecie di inammissibilità; il potere di opposizione del Governo per le leggi onerose, superabile dalle Camere con voto a maggioranza assoluta dei componenti; la possibilità per il Governo di promuovere conflitto di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale quando una legge regionale comporti il peggioramento dell'equilibrio della finanza pubblica definito dalla legge di bilancio.

(<sup>38</sup>) Il Trattato è stato ratificato dal nostro Paese con la legge 3 novembre 1992, n. 454, ed è entrato in vigore il 1° novembre 1993.

(<sup>39</sup>) La disciplina, inizialmente contenuta nell'articolo 104 C del Trattato istitutivo della Comunità europea, trova ora collocazione nell'articolo 126 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

(<sup>40</sup>) Regolamento (CE) n. 1466/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche.

(<sup>41</sup>) Regolamento (CE) n. 1467/97 del Consiglio del 7 luglio 1997 per l'accelerazione e il chiarimento delle modalità di attuazione della procedura per i disavanzi eccessivi.

(<sup>42</sup>) Legge 25 giugno 1999, n. 208, «Disposizioni in materia finanziaria e contabile».

(<sup>43</sup>) Così l'ordine del giorno n. 9/4534-*quinquies*-B/4 Cherchi e altri, presentato alla Camera da deputati dei principali gruppi parlamentari e accolto dal Governo. Per la valorizzazione di questo ordine del giorno e, più in generale, sulla legge n. 208 del 1999 si veda Palanza 1999.

(<sup>44</sup>) Articolo 2, commi 7 e 8, della legge n. 208 del 1999, che novellano l'articolo 3, comma 2, lettere c), d) ed e), della legge n. 468 del 1978.

(<sup>45</sup>) Il documento, peraltro, è stato trasmesso alle Camere il 1° luglio 1999, prima dell'entrata in vigore della legge n. 208 del 1999, che ne modifica il contenuto necessario e la data di presentazione.

(<sup>46</sup>) Articolo 2, comma 11, della legge n. 208 del 1999, che introduce un comma 4-*bis* nell'articolo 3 della legge n. 468 del 1978.



(47) XVI Legislatura - Doc LVII-bis, n. 1.

(48) Le modifiche sono state approvate il 20 luglio 1999, a conferma della complementarità tra riforme legislative e riforme regolamentari in materia di finanza pubblica.

(49) Le direttive del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 dicembre 2004 e del 6 giugno 2006, che disciplinano le modalità di predisposizione delle relazioni tecniche, evidenziano come «le coperture finanziarie dei nuovi provvedimenti devono essere idonee a garantire il rispetto dell'art. 81 della Costituzione, nonché degli obiettivi contenuti nel Patto di stabilità, in relazione agli impatti sui saldi di finanza pubblica. A tale fine (...) nelle relazioni tecniche va dimostrato l'equilibrio di copertura con riguardo al saldo netto da finanziare, al fabbisogno e all'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni».

(50) Il testo iniziale dell'articolo 60, comma 7, del decreto-legge n. 112 del 2008 prevedeva, invece, che ogni disposizione normativa onerosa fosse coperta con riferimento al saldo netto da finanziare, al fabbisogno del settore statale e all'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

(51) Camera dei deputati - XVI Legislatura - Doc. LVII, n. 5, Sezione I, Programma di stabilità dell'Italia, 89.

(52) Articolo 28, comma 1, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo», secondo il quale: «le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo».

(53) Corte costituzionale, sentenza 2 novembre 2009, n. 284. Sul rapporto tra Patto di stabilità e crescita e Patto di stabilità interno si veda, più brevemente, anche la sentenza n. 289 del 2008.

(54) Per la definizione di indebitamento e di investimento ai fini dell'applicazione dell'articolo 119 della Costituzione si veda l'articolo 3, commi da 16 a 21, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)».

(55) La relazione illustrativa del disegno di legge S. 1397 Azzollini e altri, da cui si è avviato il processo di riforma, ad esempio, evidenzia come «l'ingresso dell'Italia nell'Unione monetaria europea - con il conseguente impegno al rispetto degli obiettivi di bilancio definiti con il Trattato di Maastricht e rivisti annualmente con l'aggiornamento del programma di stabilità e crescita - e la riforma federale della Repubblica pongono un'impellente esigenza di coordinamento tra i vari soggetti che fanno parte delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, tra i diversi livelli di governo, titolari di una potestà di spesa sempre più ampia e, in prospettiva, sempre più coinvolti nella gestione diretta delle risorse pubbliche».

(56) Specularmente, l'articolo 12, comma 3, della legge n. 196 del 2009 (ora abrogato) prevedeva che la Relazione sull'economia e la finanza pubblica desse conto del parere del Consiglio dell'Unione europea sull'aggiornamento del Programma di stabilità, ove disponibile.

(57) La legge n. 39 del 2011 (su cui si veda subito *infra*) ha esteso, poi, la possibilità di fissare limiti per tutte le spese, tenendo conto delle peculiarità delle spese non rimodulabili.

(58) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche» COM (2010) 250 definitivo.

(59) Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni «Rafforzare il coordinamento delle politiche economiche per la stabilità, la crescita e l'occupazione - Gli strumenti per rafforzare la governance economica dell'UE» COM(2010) 367 definitivo.

<sup>(60)</sup> La task force ha presentato la sua relazione finale al Consiglio europeo del 28-29 ottobre 2010.

<sup>(61)</sup> La terza direttrice di intervento attiene, invece, alla creazione di un meccanismo permanente di gestione delle crisi per salvaguardare la stabilità finanziaria della zona euro.

<sup>(62)</sup> Legge 7 aprile 2011, n. 39, «Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, conseguenti alle nuove regole adottate dall'Unione europea in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri».

<sup>(63)</sup> In tal senso si veda, in particolare, la relazione illustrativa della proposta di legge C. 3921 Giancarlo Giorgetti e altri, che ha dato origine alla legge.

<sup>(64)</sup> Il termine di riferimento è stato costituito, evidentemente, dalla riforma costituzionale tedesca del 2009, alla quale hanno fatto seguito la revisione costituzionale spagnola del 2011 e quella italiana del 2012, mentre il percorso di revisione avviato in Francia nel 2011 si è arrestato prima di arrivare a compimento.

<sup>(65)</sup> Come è noto, il Patto è stato adottato con una dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dell'eurozona l'11 marzo 2011 e sottoscritto anche da Bulgaria, Danimarca, Lettonia, Polonia e Romania. Il Patto è stato condiviso, poi, dal Consiglio europeo del 24-25 marzo 2011.

<sup>(66)</sup> Quanto al contenuto delle regole, il Patto rimette a ciascun Paese la scelta dell'esatta forma della regola, che «potrebbe assumere la forma di "freno all'indebitamento", regola collegata al saldo primario o regola di spesa), ma dovrebbe garantire la disciplina di bilancio a livello sia nazionale che subnazionale». Si prevede, inoltre, la possibilità di una consultazione della Commissione europea, nel pieno rispetto delle prerogative dei parlamenti nazionali, in merito alla precisa regola di bilancio prima della sua adozione, al fine di assicurare che sia compatibile e sinergica con le regole dell'Unione europea.

<sup>(67)</sup> XVI Legislatura - Camera dei deputati - Commissione V Bilancio, tesoro e programmazione. Resoconto stenografico n. 9 dell'Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame della Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni sull'analisi annuale della crescita: progredire nella risposta globale dell'UE alla crisi (COM(2011)11 definitivo) - Seduta di martedì 29 marzo 2011, pp. 6 - 7.

<sup>(68)</sup> Già sul finire del mese di luglio il Ministro aveva, peraltro, avviato un ciclo di seminari tecnici con il coinvolgimento delle presidenze delle Commissioni bilancio, di rappresentanti dell'opposizione parlamentare, della Ragioneria generale dello Stato, della Direzione del tesoro e della Corte dei conti.

<sup>(69)</sup> Disegno di legge costituzionale C. 4620, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale».

<sup>(70)</sup> Il Trattato è stato ratificato nel nostro Paese con la legge 23 luglio 2012, n. 114.

<sup>(71)</sup> L'articolo 16 del Trattato prevede, peraltro, che al più tardi entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del trattato, alla luce della valutazione dell'esperienza maturata in sede di attuazione, siano adottate in conformità del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea le misure necessarie per incorporare il contenuto del trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea.

<sup>(72)</sup> Disposizioni analoghe erano contenute nell'articolo 4, paragrafo 1, della proposta di regolamento del 23 novembre 2011 sulle disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri della zona euro (COM(2011) 821 definitivo), che fa parte del pacchetto delle due ulteriori proposte di regolamento volte a completare il rafforzamento della governance economica europea (cosiddetto *two pack*). Alla luce del loro inserimento nell'ambito del Trattato, le disposizioni non dovrebbero essere contenute nel regolamento che verrà approvato. Analogamente, ma in modo meno prescrittivo, l'articolo 5 della direttiva 2011/85/UE del Consiglio dell'8 novembre 2011, relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri, contenuta nel cosiddetto *six pack*, richiede che ciascuno

Stato membro si doti di regole di bilancio numeriche specifiche per il Paese che promuovano effettivamente l'osservanza dei suoi obblighi derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea nel settore delle politiche di bilancio, riferite, tra l'altro, al rispetto dei valori di riferimento per il disavanzo e il debito fissati conformemente al medesimo Trattato.

Merita, altresì, di essere segnalata la circostanza che l'articolo 8 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria prevede un controllo sull'adozione delle regole nazionali di cui all'articolo 3, paragrafo 2, del Trattato da parte della Commissione e degli altri Stati sottoscrittori del Trattato. In esito a tale controllo, ciascuno Stato contraente può adire la Corte di giustizia, che si pronuncia con una sentenza vincolante per le parti del procedimento, imponendo l'adozione dei provvedimenti necessari entro un determinato termine. Sempre su istanza degli Stati, la Corte può, inoltre, comminare sanzioni finanziarie agli Stati inadempienti. È peraltro controverso se, come sembra, la disposizione si riferisca alla sola adozione nelle regole degli ordinamenti interni ovvero anche all'effettivo rispetto degli obiettivi previsti.

<sup>(73)</sup> Si tratta, peraltro, di un aspetto sottolineato sin dall'avvio del dibattito sulla riforma costituzionale, in quanto già la premessa al DEF per il 2011 evidenzia come «l'articolo 11 della Costituzione "importa" in Italia, così indirettamente costituzionalizzandoli, i trattati internazionali e, con questi, i trattati europei», ma evidenzia la presenza di un «interesse insieme italiano ed europeo, che il vincolo della disciplina di bilancio sia ora più precisamente e direttamente costituzionalizzato, in conformità con le nuove regole di bilancio europee».

<sup>(74)</sup> L'ottavo considerando del Regolamento (UE) n. 1175/2011 evidenzia l'esigenza di una *governance* economica rafforzata, che dovrebbe fondarsi su una maggiore titolarità nazionale delle regole e delle politiche stabilite di comune accordo.

<sup>(75)</sup> Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza 13 luglio 2004, C-27/04 Commissione delle Comunità europee - Consiglio dell'Unione europea. Su questa sentenza si veda, in particolare, Rivosecchi 2005, pp 65 ss.

<sup>(76)</sup> Come anticipato nel corso dell'esame parlamentare della riforma costituzione (si veda, in particolare, la relazione del presidente della V Commissione della Camera, Giancarlo Giorgetti, relatore per la medesima commissione sul provvedimento, nella seduta dell'Assemblea del 5 marzo 2012) su iniziativa dei presidenti delle Commissioni bilancio delle due Camere, è stato istituito un gruppo di lavoro tecnico incaricato di fornire elementi istruttori utili per l'elaborazione del testo della legge di attuazione. Il gruppo, del quale sono stati chiamati a far parte, funzionari del Senato e della Camera, rappresentanti della Ragioneria generale dello Stato, del Dipartimento del Tesoro, del Dipartimento per i rapporti con il Parlamento, nonché rappresentanti della Corte dei conti, della Banca d'Italia e dell'ISTAT, ha concluso i propri lavori il 24 settembre 2012, trasmettendo ai presidenti delle Commissioni bilancio le risultanze della propria attività.

<sup>(77)</sup> *Contra* Scaccia 2012, che pure ritiene che la formula richieda una interpretazione comunitariamente conforme.

<sup>(78)</sup> Articolo 2, comma 1-*bis*, del Regolamento (CE) n. 1467/1997, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1177/2011 e articolo 4 del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'unione economica e monetaria.

<sup>(79)</sup> Delle proposte di legge di iniziativa parlamentare presentate alla Camera ed esaminate congiuntamente al disegno di legge di iniziativa governativa prevedevano un intervento sulla I Parte della Costituzione anche le proposte C. 4594 Cost. Merloni ed altri, C. 4607 Cost. Martino ed altri, C. 4646 Cost. Bersani ed altri. Le tre proposte, tuttavia, non inserivano in questo contesto la vera e propria regola fiscale, fissando in questa sede - all'articolo 23 della Costituzione le prime due proposte e all'articolo 53 la terza - solo il principio dell'equità tra le generazioni in ambito economico e finanziario (o economico e sociale).

<sup>(80)</sup> Spunti in tal senso sono, del resto, già presenti nella giurisprudenza costituzionale riferita al precedente testo dell'articolo 97 della Costituzione, che valorizza, nell'ambito del principio del buon andamento, profili attinenti all'economicità dell'attività amministrativa e al contenimento della spesa pubblica. Per riferimenti al riguardo si veda Il principio di buon andamento dell'ammi-

nstrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale (a cura di L. Iannuccilli, A. De Tura) in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>(81)</sup> Articolo 5, paragrafo 1, del Regolamento (CE) 1466/1997. In concreto, per il prossimo triennio il livello di riferimento per la spesa individuato per il nostro Paese è pari a una riduzione della spesa in termini reali dello 0,8 per cento annuo in caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo di bilancio di medio termine, mentre in caso di conseguimento di tale l'obiettivo è una crescita in termini reali dello 0,3 per cento.

<sup>(82)</sup> In tal senso si esprimono l'articolo 5, paragrafo 1, ultimo capoverso, del regolamento n. 1466/1997 e l'articolo 3, paragrafo 3, lettera b), del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria. Sul punto si veda anche l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1467/1997.

<sup>(83)</sup> Articolo 5, paragrafo 1, ultimo capoverso, del regolamento n. 1466/1997. Questa possibilità, peraltro, non è richiamata nel Fiscal compact.

<sup>(84)</sup> Le disposizioni costituzionali sembrano caratterizzarsi per una coesistenza di aspetti di coordinamento "statico" e "dinamico", in quanto, da un lato, definiscono i confini entro i quali si esercita la sfera di autonomia finanziaria degli enti territoriali e, dall'altro, prefigurano l'adozione di ulteriori misure volte ad assicurare il concorso al raggiungimento degli obiettivi rilevanti in sede europea. Su questi temi, con accenti parzialmente non coincidenti, Brancasi 2011 e Brancasi 2012b.

<sup>(85)</sup> In via generale, si veda l'articolo 17, comma 1, lettera c), della legge 5 maggio 2009, n. 42. Per disposizioni relative ai singoli esercizi nell'ambito delle revisioni della normativa sul Patto di stabilità interno si vedano l'articolo 1, commi 138-143 della legge 13 dicembre 2010, n. 220, e l'articolo 32, comma 17, della legge 12 novembre 2011, n. 183.

<sup>(86)</sup> Per un'analisi ampia e documentata su questi temi si vedano G.M. Salerno 2012, Tucciarelli 2012, Calzavara 2012.

<sup>(87)</sup> Articolo 6, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2011/85/UE del Consiglio.

<sup>(88)</sup> Articolo 1 del decreto-legge 6 settembre 2002, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 ottobre 2002, n. 246.

<sup>(89)</sup> Comunicazione della Commissione del 20 giugno 2012 - Principi comuni per i meccanismi nazionali di correzione di bilancio COM (2012) 342 final.

<sup>(90)</sup> Articolo 6, paragrafo 3, del Regolamento (CE) n. 1466/1997.

<sup>(91)</sup> Articolo 3, paragrafo 1, lettera e).

<sup>(92)</sup> Articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della direttiva 2011/85/UE e articolo 4, paragrafo 2, della proposta di regolamento COM(2011) 821 definitivo.

<sup>(93)</sup> Articolo 3, comma 2.

<sup>(94)</sup> Articolo 4 della direttiva 2011/85/UE.

<sup>(95)</sup> Sugli aspetti problematici di un giudizio di costituzionalità nella materia in esame Scaccia 2012. Rivosecchi 2012 ipotizza, invece, un controllo di costituzionalità più incisivo.

<sup>(96)</sup> Per una valorizzazione degli elementi di continuità presenti nella riforma si veda, in particolare, Goretti 2012.

<sup>(97)</sup> Per una prima lettura della recente sentenza sul Meccanismo europeo di stabilità anche alla luce della precedente giurisprudenza si vedano Di Martino 2012 e Ridola 2012.

<sup>(98)</sup> Per quanto riguarda il cosiddetto "semestre europeo" si vedano in particolare gli articoli 2-*bis bis*, paragrafo 4, e 2-*bis ter* (riferiti al Parlamento europeo) e l'articolo 3, paragrafo 4 (riferito ai Parlamenti nazionali), del Regolamento (CE) n. 1466/1997, come modificato dal Regolamento (UE) n. 1175/2011. Per un'analisi dei risultati di tale coinvolgimento COSAC 2011. Per quanto riguarda il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria si vedano l'articolo 3, paragrafo 2, l'articolo 12, paragrafo 5, e l'articolo 13. Persuasivamente, si è soste-

nuto (Martino 2012) che la posizione del Parlamento nella nuova *governance* economica presenta aspetti ambigui, in quanto essa, pur essendo «relativamente debole», si è comunque molto rafforzata rispetto alla precedente disciplina del Patto di stabilità e crescita, che, tuttavia, ha ricevuto un'attuazione meno stringente di quella che si prospetta per le nuove regole.

<sup>(99)</sup> È del 1993 la proposta di Delors di ricorrere, tra l'altro, a Union bonds, garantiti dal bilancio europeo, per il finanziamento di investimenti infrastrutturali nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni (Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways Forward into the 21st Century - White Paper COM (93) 700 final del 5 dicembre 1993) in un contesto nel quale si ipotizzava un progressivo rafforzamento del bilancio comunitario e, quindi, una attrazione nella sfera europea, attraverso meccanismi di sussidiarietà ascensionale, anche di decisioni relative al possibile ricorso alla leva dell'indebitamento per il sostegno della crescita e dello sviluppo.

<sup>(100)</sup> Articoli 5 e 6 della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio COM(2011) 821 definitivo.

### *Bibliografia*

Balassone – Degni – Salvemini 2003

Fabrizio Balassone – Marcello Degni – Giancarlo Salvemini «Il patto di stabilità interno: da vincolo esterno a espressione dell'autonomia delle amministrazioni locali» in Maria Luisa Bassi (a cura di) *I conti dei sistemi delle autonomie*, Milano, Franco Angeli, 2003, pp. 233 - 290.

Balassone e altri 2011

Fabrizio Balassone - Daniele Franco - Stefania Zotteri «Achille raggiunge la tartaruga: una regola di spesa per avvicinare obiettivi e risultati di finanza pubblica» paper presentato alla XXIII Conferenza (2011) della Società italiana di economia pubblica “Crisi economica, welfare e crescita” - Pavia, lunedì 19 e martedì 20 settembre 2011 in [www-3.unipv.it/websiep](http://www-3.unipv.it/websiep).

Balassone – Francese – Pace 2011

Fabrizio Balassone - Maura Francese - Angelo Pace «Public Debt and Economic Growth in Italy» paper presentato al Convegno “Italy and the World Economy, 1861-2011” (Roma, Banca d'Italia 12-15 Ottobre 2011) - *Quaderni di storia economica* (Economic History Working Papers) n. 11, Roma, Banca d'Italia, 2011.

Basso 1999

Riccardo Basso «L'unione economica e monetaria e l'Euro: principi di base e misure di attuazione» in Gian Luigi Tosato *L'unione economica e monetaria e l'euro. Aspetti giuridici e istituzionali*, Torino, Giappichelli, 1999, pp. 25 - 104.

Bergonzini 2011

Chiara Bergonzini «Teoria e pratica delle procedure di bilancio» in *Quaderni costituzionali* 2011, pp. 39 - 62.

Bifulco 2012

Raffaele Bifulco «Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'Unione. A proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio» in *Rivista AIC* n. 2/2012 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

Bilancia 2012

Francesco Bilancia «Note critiche sul c.d. “pareggio di bilancio”» in *Rivista AIC* n. 2/2012 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

Bognetti 2010

Giovanni Bognetti «Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit (note ispirate dalla lettura di un libro di G. Rivosecchi)» (1° giugno 2010) in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); anche in *Nomos* n. 3/2009, pp. 17 - 74.

Bognetti 2011

Giovanni Bognetti «Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale» in *Rivista AIC* n. 4/2011 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

Bonacci 2012

Paola Bonacci «National Parliaments facing the economic and financial crisis» (3 settembre 2012). Considerazioni conclusive del seminario «The European Economic and Financial Crisis and the Role of Parliaments», svoltosi a Roma il 7 e 8 giugno 2012, nell'ambito dell'Area of Interest "Economic and Budgetary Affairs del CERDP in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

Brancasi 1997

Antonio Brancasi «Divieto di disavanzi eccessivi e strumenti di politica di bilancio» in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 1997, pp. 1195-1205.

Brancasi 2011

Antonio Brancasi «Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale» in *Diritto pubblico* 2011, pp. 451-481.

Brancasi 2012 a

Antonio Brancasi «L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione» (10 gennaio 2012) in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Brancasi 2012 b

Antonio Brancasi «Il principio del pareggio di bilancio in Costituzione» in [www.osservatorio-sullefonti.it](http://www.osservatorio-sullefonti.it) fasc. 2/2012.

Buchanan 1997

James M. Buchanan «The Balanced Budget Amendment: Clarifying the Arguments» in *Public Choice* n. 90 1997, pp. 117-138.

Buchanan – Wagner 1977

James M. Buchanan - Richard E. Wagner *Democracy in deficit. The political legacy of Lord Keynes* prima pubblicazione New York, Academic Press, 1977, ora in *Collected Works of James M. Buchanan* Indianapolis, Liberty Fund, 2000, volume 8, disponibile in rete all'indirizzo [www.econlib.org](http://www.econlib.org).

Cabras 2010

Daniele Cabras «I poteri di informazione e controllo del Parlamento in materia di contabilità e finanza pubblica alla luce della legge 31 dicembre 2009, n. 196» in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

Cabras 2012a

Daniele Cabras «Il pareggio di bilancio in Costituzione: una regola importante per la stabilizzazione della finanza pubblica» (27 gennaio 2012) in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

Cabras 2012b

Daniele Cabras «Un Fiscal council per l'Italia» in *Il Filangieri Quaderno* 2011, pp. 177-202.

Caianiello 1989

Girolamo Caianiello «Potenzialità della legge di bilancio» in Alberto Barettoni Arleri (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica* Milano, Giuffrè, 1989, pp. 597 - 658.

Caianiello 2007

Girolamo Caianiello «Abolire la legge finanziaria, ma non toccare la Costituzione» in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

Calmfors 2011

Lars Calmfors «The Role of Independent Fiscal Policy Institutions» CESifo Working Paper Series No.3367 in [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de).

Calzavara 2012

Felicità Calzavara «L'infinita tensione tra autonomia costituzionalmente garantita e concorso all'equilibrio di bilancio, in particolare con riferimento alla legislazione c.d. emergenziale (Osservazioni sulla sentenza della Corte cost. n. 193 del 2012)» (8 ottobre 2012) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Caputo 2006

Marco Caputo «L'esame parlamentare dei disegni di legge finanziaria nella XIV legislatura e le prospettive di riforma» in *Rassegna parlamentare*, 2006, pp. 499 - 527.

Caputo 2010

Marco Caputo «La sessione di bilancio 2009. Spunti e prospettive alla luce della riforma della legge di contabilità» in *Rassegna parlamentare* 2010, pp. 77 - 120.

Carboni 2006

Giuliana Carboni «Il "potere di bilancio" fra processi decisionali interni e comunitari» in *Quaderni costituzionali* 2006, pp. 25 - 66.

Carli 1996

Guido Carli (in collaborazione con Paolo Peluffo) *Cinquant'anni di vita italiana* Roma - Bari, Laterza, 1996.

Cepparulo e altri 2011

Alessandra Cepparulo - Francesca Gastaldi - Luisa Giuriato - Agnese Sacchi «Budgeting versus implementing fiscal policy: the Italian case» paper presentato alla XXIII Conferenza (2011) della Società italiana di economia pubblica "Crisi economica, welfare e crescita" - Pavia, lunedì 19 e martedì 20 settembre 2011 in [www-3.unipv.it/websiep](http://www-3.unipv.it/websiep).

Corte dei conti 2011

Corte dei conti - Sezioni riunite in sede consultiva - Adunanza del 13 dicembre 2011 - Parere n. 3/2011/CONS in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047.



COSAC 2011

COSAC *Fifteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny presented to XLV Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union* (Budapest 29 - 31 May 2011) in [www.cosac.eu](http://www.cosac.eu).

CRS 2011

Congressional Research Service [James V. Saturno - Megan Suzanne Lynch] *A Balanced Budget Constitutional Amendment: Background and Congressional Options* July 8 2011.

D'Amico 2011

Natale D'Amico «Oplà: il pareggio di bilancio non c'è più» IBL Briefing Paper n. 107 (12 dicembre 2011) in [www.brunoleoni.it](http://www.brunoleoni.it).

Degni 2004

Marcello Degni «La decisione di bilancio nel sistema maggioritario. Attori, istituti e procedure nell'esperienza italiana» Roma, Ediesse, 2004.

Degni – Paradiso 2003

Marcello Degni – Massimo Paradiso «Ruolo del Parlamento» in Giancarlo Salvemini *I guardiani del bilancio. Una norma importante ma di difficile applicazione: l'articolo 81 della Costituzione* Venezia, Marsilio, 2003 pp. 57 - 84.

De Ioanna 1989

Paolo De Ioanna «Copertura delle leggi di spesa» in Alberto Barettoni Arleri (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica* Milano, Giuffrè, 1989, pp. 119 - 248.

De Ioanna 1991

Paolo De Ioanna «L'obbligo di copertura (art. 81, 4° comma, Cost.) come vincolo procedurale per una decisione politica responsabile in materia di finanza pubblica» in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari. Quaderno n. 2*, 1991, pp. 95 - 110.

De Ioanna – Goretti 2008

Paolo De Ioanna – Chiara Goretti «La decisione di bilancio in Italia» Bologna, Il Mulino, 2008.

De Ioanna – Landi 2012

Paolo De Ioanna – Lucio Landi «Politica, tecnica e democrazia: un rapporto cruciale» Università commerciale Luigi Bocconi - Econpublica Centre for Research on the Public Sector - Short notes series n. 3/2012 in [www.econpublica.unibocconi.it](http://www.econpublica.unibocconi.it).

Della Cananea 1996

Giacinto Della Cananea «Indirizzo e controllo della finanza pubblica» Bologna, Il Mulino, 1996.

Della Cananea 2001

Giacinto Della Cananea «Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali» in Maria Luisa Bassi (a cura di) *Le nuove regole del bilancio statale*, Milano, Franco Angeli, 2001, pp. 256-281.

Dickmann 2011

Renzo Dickmann «La seconda riforma della legislazione di finanza pubblica in conseguenza delle esigenze della governance economica europea» (14 aprile 2011) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Dickmann 2012

Renzo Dickmann «Le regole della governance economica europea e il pareggio di bilancio in Costituzione» (15 febbraio 2012) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Di Gaspare 2005

Giuseppe Di Gaspare «Innescare un sistema in equilibrio: ritorno all'art. 81 della Costituzione» in Giuseppe Di Gaspare e Nicola Lupo (a cura di) *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 201 - 224.

Di Martino 2012

Alessandra Di Martino «La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Meccanismo Europeo di Stabilità e sul Fiscal Compact. Una lettura alla luce della giurisprudenza precedente» (15 settembre 2012) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Einaudi 1956

Luigi Einaudi «Lo scrittoio del Presidente» (1948 - 1955), Torino, Einaudi, 1956.

Ercoli 2005

Riccardo Ercoli «Le regole europee di disciplina fiscale in Italia. Spunti di riflessione per un più completo adeguamento delle procedure di bilancio rispetto al "vincolo esterno" europeo» in Giuseppe Di Gaspare e Nicola Lupo (a cura di) *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 227 - 251.

F. Fabbrini 2011

Federico Fabbrini «Il pareggio di bilancio nelle costituzioni europee» in *Quaderni costituzionali* 2011, pp. 933 - 934.

S. Fabbrini 2012

Sergio Fabbrini «Le implicazioni istituzionali della crisi dell'euro» in *Il Mulino* n. 1/2012, pp. 97 - 107.

Forte 2005

Clemente Forte *Contabilità dello Stato in evoluzione*, Roma, Bardi, 2005.

Gambale – Perrotta 2005

Piero Gambale - Daria Perrotta «I profili problematici delle procedure di bilancio nella recente evoluzione in Italia : il crescente rafforzamento del ruolo dell'esecutivo e la possibile definizione di “controlimiti” parlamentari» in *Rassegna parlamentare* 2005, pp. 477 - 512.

Giarda 2011

XVI Legislatura – Camera dei deputati - Commissioni riunite Affari costituzionali, della Presidenza del consiglio e interni (I) — Bilancio, tesoro e programmazione (V) - Indagine conoscitiva nell'ambito dell'esame dei progetti di legge C. 4205 Cost. Cambursano, C. 4525 Cost. Marinello, C. 4526 Cost. Beltrandi, C. 4594 Cost. Merloni, C. 4596 Cost. Lanzillotta, C. 4607 Cost. Antonio Martino, C. 4620 Cost. Governo e C. 4646 Cost. Bersani, recanti introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Resoconto stenografico n. 4 (Audizione del professor Dino Piero Giarda, ordinario di scienza delle finanze e diritto finanziario, Università Cattolica di Milano).

Goretti 2012

Chiara Goretti «Costituzione e pareggio di bilancio. Gli effetti della riforma costituzionale del 2012 sulla decisione di bilancio» in *Il Filangieri Quaderno* 2011, pp. 203 - 210.

Goretti – Rizzuto 2010

Chiara Goretti – Luca Rizzuto «Il ruolo del parlamento italiano nella decisione di bilancio - evoluzione recente e confronto con gli altri paesi» in [www.bancaditalia.it](http://www.bancaditalia.it).

Goretti – Rizzuto 2011

Chiara Goretti – Luca Rizzuto «La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni», Università commerciale Luigi Bocconi - Econpublica Centre for Research on the Public Sector - Short notes series n. 2/2011 in [www.econpublica.unibocconi.it](http://www.econpublica.unibocconi.it).

Hagemann 2010

Robert Hagemann «Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils», OECD Economic Department Working Paper No. 829 (10 december 2010) in [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

Hallerberg e altri 2011

Mark Hallerberg – Benedicta Marzinotto - Guntram B. Wolff «How effective and legitimate is the European semester? Increasing role of the European parliament» 22 Settembre 2011 in [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

Henning – Kessler 2012

C. Randall Henning - Martin Kessler «Fiscal federalism: US history for architects of Europe's fiscal union» in [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

Iara – Wolff 2011

Anna Iara – Guntram B. Wolff «Rules and risk in the Euro area», Bruegel Working Paper 2011/10 in [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org).

IMF 2009

Manmohan Kumar e altri «Fiscal rules—Anchoring expectations for sustainable public finances» (December 16, 2009) in [www.imf.org](http://www.imf.org).

IMF 2012

Andrea Schaechter - Tidiane Kinda - Nina Budina - Anke Weber «Fiscal Rules in Response to the Crisis - Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset», IMF Working Paper. July 2012, in [www.imf.org](http://www.imf.org).

Jorio 2012

Ettore Jorio «Pareggio di bilancio: le ricadute (o le implicazioni) sui comuni e sul sistema sanitario» (16 maggio 2012) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Kopits – Symansky 1998

George Kopits – Steven Symansky «Fiscal policy rules International Monetary Fund», Occasional Papers n. 162, Washington, International Monetary Fund, 1998.

Lanchester 2012

Fulco Lanchester «Le trasformazioni geopolitiche, l'integrazione europea e l'eredità del federalismo statunitense e tedesco» in *Nomos* n. 1/2012 ([www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it)).

Lanzillotta 1992

Linda Lanzillotta «Evoluzione dei poteri costituzionali di bilancio nella prospettiva dell'Unione economica e monetaria» in *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1992, pp. 3-15.

LB – JHR 2012

LB [Leonard F. M. Besselink] – JHR [Jan Herman Reestman] «The Fiscal Compact and the European Constitutions: 'Europe Speaking German'» in *European Constitutional Law Review* n. 1/2012, pp. 1 - 7.

Loiero 2008

Renato Loiero «Copertura sui tre saldi di finanza pubblica e ricadute sulle procedure parlamentari» in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

Luciani 2011

Massimo Luciani «Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana» Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti “Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana” -Torino 27-29 Ottobre 2011 in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Lupo 1999

Nicola Lupo «Le procedure di bilancio dopo l'ingresso nell'Unione economica e monetaria» in *Quaderni costituzionali* 1999, pp. 523-562.

Lupo 2005

Nicola Lupo «I mutamenti delle procedure finanziarie in una forma di governo maggioritaria» in Giuseppe Di Gaspare e Nicola Lupo (a cura di) *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 103- 159.

Lupo 2007

Nicola Lupo «Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento» Roma, LUISS University Press, 2007.

Lupo 2012

Nicola Lupo «La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti» in *Il Filangieri Quaderno* 2011, pp. 89-144.

Maccanico 2001

Antonio Maccanico *Legge di bilancio e articolo 81 della Costituzione* Roma, Presidenza del Consiglio dei ministri, 2001.

Martinico 2012

Giuseppe Martinico «L'art. 13 del Fiscal Compact e il ruolo dei parlamenti nel sistema multilivello» in Gianni Bonvicini – Flavio Brugnoli (a cura di) *Il Fiscal Compact* Quaderni IAI, Edizioni Nuova Cultura, 2012.

Morgante 2012

Daniela Morgante «La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio» (11 luglio 2012) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Musumeci 2000

Angela Musumeci «La legge finanziaria» Torino, Giappichelli, 2000.

NASBO 2008

National Association of State budget officers *Budget processes in the States* in [www.nasbo.org](http://www.nasbo.org).

Nugnes 2011

Francesca Nugnes «Elementi di continuità nelle distorsioni della decisione di bilancio in Italia» in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario* 2011, pp. 1057 - 1082.

Nugnes 2012

Francesca Nugnes «Il Fiscal compact. Prime riflessioni su un accordo ricognitivo» (6 marzo 2012) in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

OECD 2012

OECD *Draft principles for independent fiscal institutions*. Background document No.3 for Session on discussion on draft principles for independent fiscal institutions, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions 4th Annual Meeting, Paris 23-24 February 2012.

Olivetti 2001

Marco Olivetti «Rilievi sparsi su una proposta di modifica dell'art. 81 della Costituzione» in *Rassegna parlamentare* 2001, pp. 1021-1033.

Onida 1969

Valerio Onida «Le leggi di spesa nella Costituzione», Milano, Giuffrè, 1969.

Pagano 2001

Antonio Pagano «Recenti sviluppi nella attuazione dell'art. 81, comma 4, della Costituzione» in *Il Parlamento della Repubblica : organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, Ufficio pubblicazioni e relazioni con il pubblico, 2001, Vol. 2, pp. 831 - 855.

Palanza 1998

Alessandro Palanza «L'informazione tecnica nelle procedure parlamentari: l'esperienza dei servizi del bilancio della Camera e del Senato» in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 1998, pp. 753-767.

Palanza 1999

Alessandro Palanza «Una nuova legge e un ordine del giorno per la riorganizzazione del processo di bilancio come metodo della politica generale (legge 25 giugno 1999, n. 208)» in *Rassegna parlamentare* 1999, pp. 635 - 659.

Palanza 2001

Alessandro Palanza «La perdita dei confini: le nuove procedure interistituzionali nel Parlamento italiano» in Luciano Violante (a cura di), con la collaborazione di Francesca Piazza, *Il Parlamento Storia d'Italia, Annali*, Volume 17, Torino, Einaudi, 2001, pp. 1211-1260.

Paradiso 2004

Massimo Paradiso «Luigi Einaudi e il mito del pareggio del bilancio» in *Il pensiero economico italiano* 2004/2 pp. 107 - 117.

Passalacqua 2012

Michela Passalacqua «“Pareggio” di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione» in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

Pedone 2008

Antonio Pedone «Su alcune recenti proposte di riforma del bilancio pubblico» in *Economia italiana* 2008, pp. 9 - 38.

Perez 2012 a

Rita Perez «Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese» in *Giornale di diritto amministrativo* 2012, pp. 929 - 933.

Perez 2012 b

Rita Perez «Cessioni di sovranità e poteri di bilancio». Relazione al 58° Convegno di studi amministrativi "Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità" Varenna 20/22 settembre 2012 in *Rivista della Corte dei conti* n. 5-6/2012, pp. 515-524.

Perna 2009

Raffaele Perna «La costituzione fiscale e l'evoluzione della forma di governo italiana» in *Percorsi costituzionali* n. 3/2009, pp. 85 -101.

Perrotta 2012

Daria Perrotta «Il rafforzamento della vigilanza sui conti pubblici e l'evoluzione della fisionomia delle istituzioni fiscali indipendenti» in *Le autonomie in cammino. Scritti dedicati a G.C. De Martin*, Padova, Cedam, 2012, pp. 527-540.

Pinelli 2012

Cesare Pinelli «La dimensione internazionale della crisi finanziaria e i suoi riflessi nelle istituzioni di cooperazione sovranazionale e sui rapporti tra queste e gli ordinamenti nazionali» - relazione alle V Giornate italo-ispano-brasiliane di diritto costituzionale *La Costituzione alla prova della crisi finanziaria mondiale* - Lecce, 14-15 settembre 2012 in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it).

Pitruzzella 2012

Giovanni Pitruzzella «Chi governa la finanza pubblica in Europa?» in *Quaderni costituzionali* n. 1/2012, pp. 9 - 50.

Public finances in EMU 2006

European Commission - Directorate-general for economic and financial affairs *European Economy* n. 3/2006 *Public finances in EMU 2006*. Bruxelles, European Commission, 2006.

Ragioneria generale dello Stato 2008

Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato-Servizio Studi *I principali saldi di finanza pubblica: definizioni, utilizzo, raccordi* (a cura di: Fabrizio Balassone, Biagio Mazzotta e Daniela Monacelli) Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, 2008.

Ragioneria generale dello Stato 2010

Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato *La riforma della contabilità e della finanza pubblica. Novità, riflessioni e prospettive* Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, 2010.

Ragioneria generale dello Stato 2012

Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Servizio studi e Università di Roma "La Sapienza" - Dipartimento di economia e diritto *Regole fiscali sulla spesa: suggerimenti dall'esperienza internazionale e prime riflessioni sul caso italiano*, Roma, Ministero dell'economia e delle finanze, 2012.

Ridola 2012

Paolo Ridola «Karlsruhe locuta causa finita? Il Bundesverfassungsgericht, il fondo salva-Stati e gli incerti destini della democrazia federalista in Europa» (26 settembre 2012) in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Rivosecchi 2005

Guido Rivosecchi «Procedure finanziarie e vincoli del patto di stabilità e crescita» in Giuseppe Di Gaspare e Nicola Lupo (a cura di) *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005, p. 13- 79.

Rivosecchi 2007

Guido Rivosecchi *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007.

Rivosecchi 2011

Guido Rivosecchi «Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti» fasc. 1/2011 in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

Rivosecchi 2012

Guido Rivosecchi «Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione» in *Rivista AIC* n. 3/2012 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

Rizzoni 2011

Giovanni Rizzoni «Il "semestre europeo" fra sovranità di bilancio e autovincoli costituzionali: Germania, Francia e Italia a confronto» (2 novembre 2011) in *Rivista AIC* n. 4/2011 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

G. M. Salerno 2012

Giulio Maria Salerno «Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni» in *Quaderni costituzionali* 2012, pp. 563 - 585.

G. Salerno 1989

Guido Salerno «Sistema dei saldi e disavanzo» in Alberto Barettoni Arleri (a cura di) *Dizionario di contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 659 - 768.

Saraceno 2012

Francesco Saraceno «Non dimentichiamo gli Stati Uniti d'Europa» in *Il mulino* 2012, pp. 675 - 684.



Sargent 2011

Thomas J. Sargent «United States then, Europe now». Prize lecture in occasione del Premio Nobel per le scienze economiche per il 2011 (il testo è reperibile all'indirizzo [https://files.nyu.edu/ts43/public/research/Sargent\\_Sweden\\_final.pdf](https://files.nyu.edu/ts43/public/research/Sargent_Sweden_final.pdf)).

Scaccia 2012

Gino Scaccia «La giustiziabilità della regola del pareggio di bilancio» in *Rivista AIC* n. 3/2012 ([www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)).

Scotti 1995

Italo Scotti «Procedure per il bilancio e la legislazione finanziaria» in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1995, n. 1-3, pp. 75-96.

Servizio Bilancio dello Stato 2008

Servizio Bilancio dello Stato *Documentazione di inizio legislatura - Analisi degli effetti finanziari delle norme e dei principali andamenti di finanza pubblica*, Roma, Camera dei deputati, 2008.

Tirard 2012

Manuel Tirard «La constitutionnalisation de l'équilibre budgétaire: les leçons de l'expérience américaine» in *Pouvoirs* n. 1/2012 pp. 99 - 110.

Tosato 2012

Gian Luigi Tosato «I vincoli europei sulle politiche di bilancio» in *Il Filangieri Quaderno* 2011, pagg. 81-87.

Tucciarelli 2012

Claudio Tucciarelli «Pareggio di bilancio e federalismo fiscale» in *Quaderni costituzionali* n. 4/2012, pp. 799 - 828.

Ufficio Rapporti con l'Unione europea 2011

Camera dei deputati - Ufficio Rapporti con l'Unione europea *La riforma della governance economica dell'UE Documentazione per le Commissioni - Attività dell'Unione europea* n. 189 (Edizione aggiornata) 23 novembre 2011 Roma, Camera dei deputati, 2011.

Vegas 2006

Giuseppe Vegas «Un esempio di costituzionalismo economico ante litteram: l'articolo 81, quarto comma, della Costituzione repubblicana» in *Rivista di politica economica* n. VII-VIII/2006 pp. 365 - 382.

Vegas 2010

Giuseppe Vegas *Il nuovo bilancio pubblico* Bologna, Il Mulino, 2010.

Wyplosz 2012

Charles Wyplosz «Fiscal Rules: Theoretical Issues and historical Experiences» National Bureau of Economic Research Working Paper 17884, Cambridge, MA, March 2012 in [www.nber.org](http://www.nber.org).

Zangani 1996

Marcovalerio Zangani «I recenti sviluppi delle procedure parlamentari di bilancio : la terza fase dell'evoluzione» in atto in *Rassegna parlamentare* 1996, pp. 639 - 667.

Massimiliano Lucà

*I maxiemendamenti: profili problematici con particolare riferimento ai principi costituzionali in materia di procedimento legislativo e tendenze della recente prassi parlamentare*

1 - Introduzione; 2 - I profili problematici dei maxi-emendamenti con riferimento all'istruttoria in sede referente; 3 - I profili problematici dei maxi-emendamenti con riferimento al principio della votazione articolo per articolo; 4 - I profili problematici dei maxi-emendamenti riferiti ai decreti-legge; 5 - L'orientamento della Corte costituzionale; 6 - Le linee di tendenza più recenti.

### 1 - *Introduzione*

La recente evoluzione delle procedure parlamentari ha portato progressivamente al consolidamento della pratica, ormai ricorrente, dell'approvazione dei progetti di legge ovvero di decreti-legge mediante i c.d. «maxi-emendamenti»: attraverso la presentazione di una proposta emendativa formalmente riferita ad uno specifico articolo di un testo all'esame dell'Assemblea si sostituisce, accorpandolo in un unico articolo composto da più commi (fino ad un numero massimo di 1364 nel caso della finanziaria per il 2007), l'intero testo del progetto di legge, ai fini della posizione della questione di fiducia.

In altri termini i maxi-emendamenti riformulano in un unico testo tutto o quasi tutto il contenuto del provvedimento originariamente suddiviso in più articoli (come eventualmente modificato dalla Commissione che lo ha esaminato in sede referente), a volte anche aggiungendo norme che non presentano i requisiti regolamentari relativi alla omogeneità di materia. In tali ipotesi il provvedimento si trasforma in un testo di un solo articolo sul quale il Governo ricorre alla posizione della questione di fiducia, sia per rafforzare la compattezza della maggioranza sia per ottenere un'accelerazione delle procedure, in modo da far votare il testo stesso in blocco, attraverso una approvazione *in toto* o una reiezione in via definitiva.

Come evidenziato con estrema chiarezza dall'onorevole De Martino già nella seduta della Camera 15 gennaio 1953, in cui si esaminava la legge elettorale e in cui si registra, secondo la dottrina più autorevole, il primo utilizzo del maxi-emendamento, il Governo domanda come oggetto del voto

di fiducia «l'intero testo della legge così come è stato presentato nel disegno governativo», con alcuni modifiche, e «termina le sue dichiarazioni escludendo che del voto di fiducia, cioè dell'oggetto del voto possano far parte emendamenti, articoli aggiuntivi o possa esservi divisione».

Il Governo, ricorrendo alla questione di fiducia su un determinato argomento, «mira a richiamare la sua maggioranza (o quella maggioranza eventuale che su quella questione si potesse formare) sulla importanza che quella questione ha per l'indirizzo generale della politica» del Governo stesso.

Come rilevato dalla Presidenza della Camera nella seduta del 27 luglio 1990, in occasione dell'esame del disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo pubblico e privato, la fattispecie in questione può quindi essere assimilata a quella prevista dal comma 2 dell'articolo 116 del Regolamento, che disciplina l'ipotesi di mantenimento dell'articolo, poiché la questione di fiducia non verte su una puntuale modificazione del testo, che s'inserirebbe nell'ordinaria successione degli emendamenti senz'alterarne l'ordine di votazione, bensì su un'unitaria proposta di integrale sostituzione del testo stesso.

Il ricorso allo strumento procedurale del maxi-emendamento, inoltre, alla Camera, trova giustificazione nel fatto che, presso tale ramo del Parlamento, non può essere posta la questione di fiducia sul voto finale di un progetto di legge, risultando quindi preclusa la possibilità per il Governo di verificare la permanenza del rapporto fiduciario in relazione ad un provvedimento nel suo complesso: a norma, infatti, dell'articolo 116, comma 2, ultimo periodo del Regolamento, «se il progetto di legge consiste in un solo articolo, il Governo può porre la questione di fiducia sull'articolo medesimo, salva la votazione finale del progetto». In caso di questione di fiducia posta sull'articolo unico di cui si compone un progetto di legge (ovvero, fattispecie analoga, su un maxi-emendamento che accorpa l'intero testo in un solo articolo), è fatta quindi comunque salva la votazione finale del progetto, che ha luogo disgiuntamente, ai sensi dell'articolo 87, comma 5, del Regolamento.

Si tratta di una norma la cui *ratio* originaria era quella di garantire comunque, in caso di posizione della questione di fiducia, la segretezza della votazione finale, essendo la votazione fiduciaria, per sua natura, palese (essa si svolge per appello nominale, ai sensi del comma 3 dell'articolo 116 del Regolamento) e la cui funzione è quindi venuta meno a seguito della riforma dell'articolo 49 del Regolamento del 1988, che ha ribaltato la precedente impostazione secondo cui la votazione finale dei provvedimenti aveva luogo obbligatoriamente a scrutinio segreto.

Nonostante ora il Regolamento prescriva (articolo 49, comma 1-*quater*) che la votazione finale delle leggi avvenga – salvo alcune limitate eccezioni - a scrutinio palese mediante procedimento elettronico con registrazione dei nomi, il richiamato comma 2 dell'articolo 116 del Regolamento continua a trovare applicazione (nonostante diffuse perplessità della dottrina [Traversa, 1990; Olivetti, 1996]), anche a seguito delle considerazioni svolte dalla Presidenza nella seduta della Giunta per il Regolamento del 31 luglio 1990 (e quindi successivamente all'introduzione della regola generale dello scrutinio palese), nel corso della quale è stata ribadita, «alla luce di una prassi ininterrottamente seguita dal Governo alla Camera», l'impossibilità «di porre la questione di fiducia sul complesso di un provvedimento, il che costituirebbe un salto qualitativo nella procedura della Camera, che non avviene da molti decenni».

Al fine, quindi, di consentire al Governo di verificare la sussistenza del rapporto fiduciario su interi provvedimenti (ed in particolare su quelli, come la legge finanziaria e i disegni di legge ad essa collegati, ovvero, in tempi più recenti, volti al risanamento dei conti pubblici, di particolare rilevanza ai fini della attuazione dell'indirizzo politico) e nel contempo di apportare agli stessi le modifiche ritenute necessarie, è stata ammessa la prassi di accorpate in un unico emendamento più articoli di un progetto di legge al fine di porvi la questione di fiducia (così, espressamente, il Presidente della Camera nella seduta del 29 gennaio 1988, a seguito di una riunione della Giunta per il Regolamento), non essendo stato ritenuto contestabile, alla luce dei principi della Costituzione e delle norme regolamentari, il fatto che il Governo potesse, «per prerogativa costituzionale, porre in ogni fase del procedimento legislativo la questione di fiducia, individuandone l'oggetto» (come esplicitamente affermato dal Presidente della Camera nelle sedute del 15 marzo 1995, 29 giugno 2004 e del 27 novembre 2007): ciò proprio in quanto – attraverso la votazione fiduciaria – il Governo mette in discussione la propria responsabilità politica nei confronti della Camera e, dunque, la propria permanenza in carica.

Per consolidata prassi, enunciata per la prima volta nella seduta dell'Assemblea del 27 luglio 1990, l'emendamento interamente sostitutivo sulla cui approvazione, senza subemendamenti né articoli aggiuntivi, il Governo abbia posto la questione di fiducia viene posto ai voti con precedenza rispetto ad ogni altra proposta modificativa del testo dell'articolo medesimo. Richiedendo il Governo una deliberazione sulla complessiva formulazione da esso indicata, alla cui approvazione l'Esecutivo stesso condiziona la permanenza

del rapporto fiduciario con le Camere, sarebbe contrario alla *ratio* dello strumento un ordine di votazione che consentisse di frustrare, con una votazione libera, la verifica circa la sussistenza di tale rapporto, sollecitata dal Governo medesimo.

La questione di fiducia determina quindi un nuovo ordine di priorità, imponendo che, prima di proseguire l'esame del provvedimento, sia risolta la questione fondamentale della permanenza del rapporto fiduciario. Per la stessa ragione, conformemente alla decisione adottata dalla Presidenza nella seduta dell'Assemblea del 13 luglio 1995, non vengono messi ai voti emendamenti volti a premettere all'articolo ulteriori disposizioni, in quanto essi modificano comunque il testo sulla cui approvazione senza emendamenti né articoli aggiuntivi è stata posta la questione di fiducia.

Come è evidente, nella giurisprudenza parlamentare maxi-emendamenti e questione di fiducia sono strettamente connessi, essendo i primi considerati ricevibili – sotto il profilo della struttura – solo in quanto sia preannunciata da parte del Governo (oralmente in corso di seduta, ovvero mediante lettera all'atto di presentazione) l'intenzione di porre sugli stessi la questione di fiducia.

Si vedano al riguardo, tra gli altri, i seguenti precedenti: per la *XIV legislatura*: 11 e 12 dicembre 2003, legge finanziaria per il 2004 (A.C. 4489); 29 giugno 2004, riforma dell'ordinamento giudiziario (A.C. 4636); 21 luglio 2004, decreto-legge n. 168 del 2004 in materia di contenimento della spesa pubblica (A.C. 5137); 4 ottobre 2005, decreto-legge n. 162 del 2005 sulla violenza negli stadi (A.C. 6053); 14 dicembre 2005, legge finanziaria per il 2006 (A.C. 6177). Per la *XV legislatura*: 25 ottobre 2006, decreto-legge n. 262 del 2006 in materia finanziaria e tributaria (A.C. 1750); 16 e 17 novembre 2006, legge finanziaria per il 2007 (A.C.1746-bis); 21 marzo 2007, decreto-legge n. 7 del 2007, in materia di liberalizzazioni, cd. Bersani (A.C. 2201); 9 maggio 2007, decreto-legge n. 23 del 2007, in materia di ripiano dei disavanzi nel settore sanitario (A.C. 2534); 18 luglio 2007, decreto-legge n. 81 del 2007, manovra economica (A.C. 2852-A); 19 novembre 2007, decreto-legge n. 157 del 2007, in materia economico-finanziaria (A.C. 3194-A); 27 novembre 2007, collegato Welfare (A.C. 3178-A); 13 dicembre 2007, legge finanziaria per il 2008 (A.C. 3256). Per la *XVI legislatura*: 24 giugno 2008, decreto-legge potere d'acquisto delle famiglie, cd. Decreto ICI (A.C. 1185); 14 luglio 2008, decreto-legge sicurezza pubblica (A.C. 1366); 17 luglio 2008, decreto-legge manovra economica (A.C. 1386).

Prova ne sia che maxi-emendamenti presentati da singoli deputati e, quindi, non in connessione con la posizione della questione di fiducia, sono stati dalla Presidenza dichiarati inammissibili: si ricorda in particolare la seduta dell'11 luglio 2007 quando, in occasione dell'esame dell'A.C. 1318 (norme in materia di conflitto di interessi), la Presidenza ha dichiarato inammissibile un emendamento parlamentare volto a sostituire integralmente tutto il testo del provvedimento ricomprendendone il contenuto in un solo articolo. La Presidenza in quella seduta, dopo aver ricordato che la distribuzione del testo nelle singole partizioni normative è un'attività rimessa alla Commissione competente, che, ai sensi dell'articolo 79 del Regolamento, «è chiamata a formulare per l'Assemblea un testo redatto in articoli», ha avuto modo di affermare che «nel caso dei maxiemendamenti del Governo sono ammesse, per prassi consolidata, proposte emendative che procedono all'accorpamento anche dell'intero testo in un unico articolo». Tuttavia, queste riarticolazioni sono ammesse esclusivamente in ragione del fatto che sugli emendamenti in questione il Governo intenda porre la questione di fiducia, «tanto è vero che il Governo, nella prassi, proprio ai fini del vaglio dell'ammissibilità, è chiamato a preannunziare alla Presidenza l'intenzione di porre la questione di fiducia all'atto della presentazione del maxiemendamento. Come si vede, maxiemendamento e questione di fiducia sono unite».

## *2 - I profili problematici dei maxi-emendamenti con riferimento all'istruttoria in sede referente*

Sebbene, per le ragioni sintetizzate nel paragrafo precedente, il ricorso alla questione di fiducia posta su maxi-emendamenti è consentito dalla prassi parlamentare, tale fenomeno, anche in considerazione della frequenza con cui si manifesta (sebbene, come si vedrà, sembra registrarsi un'inversione di tendenza), è, dalla dottrina e dai vertici delle istituzioni (e segnatamente la Presidenza della Repubblica e le Presidenze delle Camere), iscritto nell'ambito dei problemi di rango costituzionale. Eppure, fino a tempi piuttosto recenti, quella dei maxi-emendamenti era considerata (con alcune autorevoli eccezioni) come una prassi che, pur deprecabile, non dava luogo ad alcuna alterazione strutturale degli assetti istituzionali e, quindi, a modifiche della Costituzione materiale.

Recentemente, invece, si è diffusa la consapevolezza che la prassi in esame presenti rilevanti profili problematici in relazione ai principi ed alle regole costituzionali che governano il procedimento legislativo [Rescigno, 1998].

In particolare in dottrina possono individuarsi due distinti approcci al tema della dubbia legittimità costituzionale dei maxi-emendamenti: da un lato come contrarietà dei maxi-emendamenti ai principi della Costituzione relativi alla forma di governo e alla funzione legislativa, dall'altro come contrarietà al dettato formale della Costituzione, con particolare riguardo alle regole dell'esame in sede referente e della doppia approvazione di cui all'articolo 72, primo comma, Cost.

Ma, nonostante le ripetute segnalazioni della dottrina, le pronunce dei Presidenti delle Camere e i numerosi richiami del Presidente della Repubblica, il ricorso ai maxi-emendamenti ed alla questione di fiducia, non solo sulle leggi di conversione dei decreti-legge, ma anche sulle leggi finanziarie e sui provvedimenti collegati approvati negli ultimi anni, è proseguito fino a tempi molto recenti, nonostante l'alternarsi al governo di diverse maggioranze politiche.

L'approvazione di decreti-legge convertiti mediante maxi-emendamenti sui quali viene posta la questione di fiducia è divenuta ormai da anni una prassi con cui il Parlamento procede abitualmente, che integra — ad avviso della prevalente dottrina — una vera e propria modificazione tacita della Costituzione, volta ad imprimere velocità al procedimento legislativo ed a garantire comunque l'approvazione della legge di conversione in tempi ridotti, incidendo in maniera rilevante sul rapporto Parlamento-Governo ed in particolare sui rapporti fra l'Esecutivo e la maggioranza che lo sostiene, nonché fra la maggioranza e l'opposizione [De Cesare, 2010].

L'articolo 72 della Costituzione stabilisce, al primo comma, che ogni disegno di legge è esaminato da una Commissione e poi dalla relativa Camera, che l'approva articolo per articolo e con votazione finale. Il quarto comma definisce tale modalità di esame e approvazione come la procedura normale, obbligatoria per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi. Nel regime repubblicano il sistema imperniato sulle Commissioni permanenti ha sostituito quello dei cosiddetti «Uffici» rafforzando il ruolo del Parlamento rispetto all'Esecutivo, poiché l'esistenza di organi permanenti rappresentativi di tutte le forze politiche e specificamente competenti su determinate materie consente un esame più approfondito dei temi trattati. Il carattere stabile dell'organo e



la sua composizione più ristretta assicurano inoltre continuità ed efficienza al lavoro parlamentare [Di Cesare, 2010]. Al riguardo occorre tenere conto anche del fatto che presso le Commissioni, nel corso dell'esame referente, si costituiscono dei comitati ristretti (organi temporanei cui partecipano quei soggetti - eventualmente anche esterni, previa autorizzazione del Presidente della Camera - capaci di concorrere con il loro patrimonio di conoscenze ed esperienze alla migliore formulazione del testo), al fine di soddisfare esigenze conoscitive più ampie di quelle assicurabili nell'ambito della Commissione in composizione plenaria [Dickmann, 2000].

Ancora più informale è l'attività dei gruppi di lavoro che, non essendo organi della Commissione, possono riunirsi senza alcun vincolo regolamentare e ai quali possono partecipare tutti i soggetti esperti della materia che il relatore ritenga opportuno ascoltare, al fine di predisporre una bozza di testo da sottoporre successivamente al comitato ristretto.

La sede referente costituisce quindi - nella Costituzione e nei regolamenti parlamentari - il cuore del lavoro parlamentare, considerati i poteri fondamentali che le Commissioni svolgono in tale ambito, ossia la selezione, l'istruttoria e la presentazione all'Aula di un testo.

Il divieto di portare un testo direttamente all'attenzione dell'Assemblea risponde alla necessità che ciascuna iniziativa legislativa costituisca oggetto di una trattazione preventiva da parte di un organo più ristretto, maggiormente idoneo, quindi, ad assumere la veste di organo effettivamente decisionale e non di mera ratifica di decisioni già assunte in precedenza [Elia, 1961].

L'attività istruttoria rappresenta il fulcro dell'intera procedura, consistendo nell'acquisizione di tutti gli elementi utili per adottare la decisione. La raccolta delle informazioni - tramite il Governo o direttamente mediante audizione di esperti o di soggetti coinvolti - consente al Legislatore di avere chiaro il quadro dei bisogni da soddisfare rispetto all'intervento normativo; in quella fase ci si rende conto cioè della praticabilità delle soluzioni a fronte dell'obiettivo che si intende perseguire con legge.

Una volta esaurita, anche attraverso il parere reso da altre Commissioni permanenti, l'acquisizione delle informazioni necessarie, la Commissione referente esamina il testo, eventualmente modificandolo attraverso l'approvazione di proposte emendative e infine approvandolo per l'esame in Assemblea, corredato di una relazione scritta o orale.

Nonostante il sistema delineato dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari sia estremamente lineare, nel gennaio 1997 i Presidenti delle Camere hanno ritenuto necessario emanare una circolare sull'istruttoria

legislativa, segnalando malesseri e disfunzioni che, in parte, permangono ancora oggi. La ragione che ha indotto i Presidenti a fissare formalmente dei criteri per la produzione normativa si basava essenzialmente sul proliferare di una legislazione «frammentaria, disorganica e connotata da scarsa chiarezza». Era dunque necessario riqualificare l'attività legislativa ribadendo in primo luogo l'obbligatorietà e la conseguente centralità della fase istruttoria, conformemente al dettato costituzionale.

Riassumendo il contenuto della circolare, si possono individuare gli elementi centrali del procedimento in sede referente, quali: la completezza dell'istruttoria, la necessaria verifica dell'adeguatezza dei mezzi rispetto alle finalità; l'efficacia del testo sottoposto all'Assemblea, anche dal punto di vista delle modalità redazionali e del rispetto delle regole di *drafting*; l'omogeneità dell'argomento trattato, al fine di mantenere la coerenza delle disposizioni; la partecipazione delle altre Commissioni, non solo di quelle chiamate a rendere un parere obbligatorio, ma anche delle altre interessate dalle norme all'esame.

A seguito della suddetta circolare, la Camera ha modificato, nel settembre 1997, il proprio Regolamento, codificando i principi sull'istruttoria all'articolo 79, in cui si prevede che «nel corso dell'esame in sede referente, la Commissione provvede ad acquisire gli elementi di conoscenza necessari per verificare la qualità e l'efficacia delle disposizioni contenute nel testo», tenendo in considerazione «la necessità dell'intervento legislativo, con riguardo alla possibilità di conseguirne i fini mediante il ricorso a fonti diverse dalla legge», la «conformità della disciplina proposta alla Costituzione» la sua compatibilità con la normativa comunitaria e «il rispetto delle competenze delle regioni e delle autonomie locali», la «definizione degli obiettivi dell'intervento e la congruità dei mezzi individuati per conseguirli, l'adeguatezza dei termini previsti per l'attuazione della disciplina, nonché gli oneri per la pubblica amministrazione, i cittadini e le imprese», nonché «l'inequivocità e la chiarezza del significato delle definizioni e delle disposizioni», oltre alla «congrua sistemazione della materia in articoli e commi».

Ulteriore svolgimento del principio della centralità della fase referente si rinviene nell'articolo 86, comma 1, del Regolamento che, nell'individuare la regola generale in materia di ammissibilità degli emendamenti, prevede che gli stessi sono «di regola, presentati e svolti nelle Commissioni» e che «possono comunque essere presentati in Assemblea nuovi articoli aggiuntivi ed emendamenti (...) purché nell'ambito degli argomenti già considerati nel testo o negli emendamenti presentati e giudicati ammissibili in Commis-

sione», con ciò confermando che è nell'ambito della sede referente che viene individuato il *thema decidendum* per il successivo esame in Assemblea, al di là del quale non è possibile spingersi, pena la pronuncia di inammissibilità delle proposte presentate. Tale previsione, inoltre, individua l'esame in Commissione come la fase in cui in primo luogo viene garantita l'omogeneità dell'intervento normativo ed assicurata la preservazione delle condizioni di coerenza dell'ordinamento nel suo complesso [Dickmann, 2000].

Alla luce di quanto sopra esposto e della inequivocità del dettato costituzionale circa l'indefettibilità dell'esame in Commissione, si ritiene, da parte della dottrina più autorevole, che, se fosse omissa l'attività preparatoria in sede referente, ovvero se la stessa fosse limitata a passaggi formali volti semplicemente ad assicurare l'esaurimento dell'esame in Commissione, si avrebbe una violazione ovvero un aggiramento di una fondamentale norma costituzionale in materia di procedimento legislativo. Già nel 1961 Leopoldo Elia sottolineava come «la mancanza di ogni tipo di relazione (come, a maggior ragione, la mancanza di ogni esame in Commissione) potrebbe comportare la invalidità del procedimento legislativo e pertanto della legge cui esso mette capo».

È quello che effettivamente avviene nei casi di disegni di legge onnicomprensivi, i quali contengono una pluralità di materie all'atto della loro presentazione, ovvero diventano *omnibus* durante l'esame parlamentare o ancora a seguito della presentazione di un maxi-emendamento su cui viene posta la fiducia in occasione *dell'iter* in Assemblea. In queste ipotesi, e specialmente nel caso in cui sono inseriti nuovi argomenti – pur conformi al dettato regolamentare in materia di ammissibilità - attraverso l'attività emendativa del Governo direttamente nel corso dell'esame in Assemblea, l'istruttoria risulta compressa o addirittura vanificata.

Si tratta di distorsioni che sono risultate evidenti fin dalla prima occasione di posizione della questione di fiducia sulla quasi totalità di un testo come modificato da emendamenti proposti dal Governo nel corso dell'esame in Aula (ipotesi assimilabile per molti profili, come già detto, a quella dei maxi-emendamenti), ovvero nel corso delle sedute del gennaio 1953, quando ebbe luogo un lungo dibattito di natura procedurale a seguito della fiducia posta dal Presidente del Consiglio De Gasperi «sull'accettazione della residua parte dell'articolo unico del disegno di legge n. 2971 (legge elettorale *n.d.r.*) modificato» da cinque emendamenti, espressamente richiamati, uno dei quali «completato da un comma finale, relativo alla immediata entrata in vigore della legge» [Quagliariello, 2003].

In particolare, nella seduta del 14 gennaio 1953, l'onorevole Togliatti affermò che «per quanto il Governo ponga la questione di fiducia, esso non può, infatti, annullare la Costituzione», la quale recita che ogni Camera esamina le leggi secondo le norme del proprio regolamento, regolamento che reca, circa la procedura di formazione delle leggi, «norme precise che non si possono sopprimere in nessun modo. Non è possibile annullare questa norma della Costituzione; non è possibile che il Governo venga a dirci che sceglie tre emendamenti, che solo questi sono legittimi e ammessi e del resto non si può più discutere. Questa è una cosa che non si può nemmeno pensare, tanto è lontana dalla sostanza e dalla forma del regime parlamentare».

Analogamente nel corso della seduta del 16 febbraio 1953, l'onorevole Ferrandi ebbe modo di sottolineare che «la Camera deve votare emendamento per emendamento, non in blocco, un testo complesso, che è quello del Governo, non è quello della Commissione, non è, infine, quello della Camera (...); è, insomma, un testo che la Camera non conosce, sul quale la Commissione non ha riferito. Ed allora forse tenterei le vie di una tesi temeraria se dicessi che questa è una legge nuova che il Governo ha presentato ponendovi la questione di fiducia? Se così fosse, si dovrebbe applicare l'articolo 72 della Costituzione ed osservare le disposizioni del capo IX del regolamento che prevede l'esame da parte della Commissione».

Il connubio tra maxi-emendamento e questione di fiducia rappresenta un notevole limite al dispiegarsi dell'istruttoria legislativa, poiché l'effetto immediato è quello di svolgere una sola votazione su una pluralità di misure - spesso eterogenee e venute a conoscenza dei parlamentari soltanto nella fase di Assemblea, successivamente alla conclusione dell'esame referente - e di far cadere tutte le altre proposte emendative presentate [Di Cesare, 2010], che, quindi, non costituiscono oggetto di esame da parte dell'Aula, salva, alla Camera, la facoltà di illustrazione ai sensi dell'articolo 116, comma 2, del Regolamento. Nel momento in cui il testo del maxi-emendamento rispecchia il testo approvato dalla Commissione competente, limitandosi ad apportare al provvedimento limitate modifiche di carattere puntuale, correzioni di natura tecnica, ovvero modifiche alle norme di copertura rese necessarie a seguito del parere espresso dalla Commissione bilancio, viene quanto meno fatto salvo il lavoro istruttorio fino ad allora compiuto (ed in tal senso si è orientata la Presidenza della Camera a partire dalla pronuncia del 23 luglio 2009, v. *ultra*), anche se permangono le restrizioni imposte all'esame in Assemblea; quando invece il maxi-emendamento reca norme assolutamente

nuove, che nessuna Commissione ha avuto modo di esaminare preventivamente, la vanificazione della fase istruttoria è più evidente.

Sul punto un autorevole richiamo al Governo e al Parlamento è giunto anche dal Capo dello Stato che ha ritenuto di scrivere ai Presidenti delle Camere in seguito alla approvazione definitiva della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle famiglie e alle imprese.

In particolare, nella lettera del 22 febbraio 2011, il Presidente della Repubblica ha rilevato come, a seguito delle modifiche apportate dalle Commissioni del Senato e dal Governo con il successivo maxi-emendamento, al testo originario del decreto-legge, costituito da 4 articoli e 25 commi, fossero stati aggiunti altri 5 articoli e 196 commi. Ad avviso del Capo dello Stato «molte di queste disposizioni aggiunte in sede di conversione sono estranee all'oggetto quando non alla stessa materia del decreto, eterogenee e di assai dubbia coerenza con i principi e le norme della Costituzione». Tale modo di procedere, oltre ad eludere il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti legge, non consente «a tutte le Commissioni competenti di svolgere l'esame referente richiesto dal primo comma dell'articolo 72 della Costituzione» e costringe «la discussione da parte di entrambe le Camere nel termine tassativo di 60 giorni. Si aggiunga che il frequente ricorso alla posizione della questione di fiducia realizza una ulteriore pesante compressione del ruolo del Parlamento». Si ricorda incidentalmente che la lettera in questione è stata inviata al Presidente della Camera mentre il provvedimento cui si riferisce era in corso di conversione: in tale occasione il Governo è ricorso al maxi-emendamento ed alla questione di fiducia al solo fine di espungere dal testo le disposizioni estranee e non conformi ai requisiti regolamentari di omogeneità ed in ragione della «scadenza ravvicinata del provvedimento» e della «necessità di determinare un nuovo esame da parte dell'altro ramo del Parlamento» (così il Ministro per i rapporti con il Parlamento Elio Vito nella seduta del 24 febbraio 2011).

A tale problematica, particolarmente evidente con riferimento alla legge finanziaria ed ai provvedimenti collegati alla manovra di bilancio, i Presidenti delle Camere hanno cercato di porre rimedio attraverso una serie di successive pronunce che hanno avuto l'effetto, in particolare in caso di presentazione di maxi-emendamenti presso la Camera dei deputati, di delimitarne il contenuto alle materie trattate in sede referente, ovvero ad argomenti

già sottoposti all'esame dell'Assemblea attraverso la previa presentazione di emendamenti in tale sede, sulla cui ammissibilità, quindi, la Presidenza aveva già avuto modo di pronunciarsi.

In particolare, in occasione dell'esame della legge finanziaria per il 2007, dopo che si era svolto l'esame degli articoli da 1 a 15 e degli emendamenti ad essi riferiti, il Governo decideva di porre la questione di fiducia su un maxi-emendamento volto a sostituire l'articolo 16 ed a sopprimere tutti i restanti articoli, al fine di concentrare in un unico articolo le restanti disposizioni del provvedimento, apportando alle stesse alcune modifiche che nel frattempo si erano rese necessarie ed introducendo nel testo ulteriori argomenti.

In sede di vaglio di ammissibilità sulla proposta emendativa del Governo, prima che sulla stessa venisse posta la questione di fiducia, la Presidenza ha espressamente affermato di ammettere la presentazione di un unico maxi-emendamento soltanto nella misura in cui il testo si muovesse scrupolosamente entro i confini rappresentati dall'articolato originariamente all'esame dell'Assemblea e dagli emendamenti già presentati dal Governo e dalla Commissione e ritenuti ammissibili, ciò al fine di bilanciare l'esigenza dell'Esecutivo sottesa alla presentazione dell'emendamento con quella di assicurare che l'esame in sede parlamentare permanga nell'alveo delle questioni già sottoposte dal Governo all'Assemblea.

Numerosi commi recanti disposizioni nuove, ulteriori, o comunque non corrispondenti al criterio enunciato, sono stati quindi dichiarati inammissibili, ad eccezione del comma 667, corrispondente ad un emendamento parlamentare, già presentato in Commissione e in Assemblea, e ritenuto ammissibile in ragione del particolare valore sociale della disposizione che riguardava contributi a favore dell'editoria per ipovedenti e non vedenti.

Analogo criterio è stato adottato dalla Presidenza nel dicembre del 2007, in sede di esame della legge finanziaria per il 2008. Anche in tale occasione, infatti, la Presidenza «ha ritenuto di ammettere la presentazione di maxiemendamenti soltanto nella misura in cui il testo si muovesse sostanzialmente entro i confini rappresentati dalle materie contenute nel testo all'esame dell'Assemblea e dagli emendamenti ritenuti ammissibili già presentati dal Governo e dalla Commissione, di cui il Comitato dei nove ha avuto modo di avere contezza», escludendo, viceversa, le disposizioni volte ad introdurre elementi di novità rispetto a tale quadro che, conseguentemente, sono state espunte dal testo prima della posizione della fiducia da parte del rappresentante del Governo.

In particolare nella seduta del 13 dicembre 2007, la Presidenza, dopo aver ricordato che anche il presidente della V Commissione ha ritenuto i maxiemendamenti presentati dal Governo «sostanzialmente corrispondenti al lavoro della Commissione», ha sottolineato di aver effettuato il vaglio di ammissibilità «con un atteggiamento che, se non vogliamo definire restrittivo (che è definizione qualitativa), certamente - come è stato riconosciuto - è stato rigoroso, introducendo anche un elemento di riferimento ad una relazione politica fra la Commissione e il Governo, in grazia della quale si è stabilito che la stessa ammissibilità dovesse riferirsi necessariamente ad argomenti che avevano avuto conoscenza e discussione in Commissione. Come loro sanno, per questa ragione sono state dichiarate inammissibili parti significative e di peso significativo contenute nei maxiemendamenti».

Una applicazione ancora più rigorosa di tale criterio si è registrata nella seduta del 23 luglio 2009, in occasione dell'esame del decreto-legge n.78 del 2009, recante misure anticrisi.

In sede di vaglio di ammissibilità del maxi-emendamento presentato dal Governo, la Presidenza, dopo aver rilevato che lo stesso riproduceva il testo approvato dalle Commissioni in sede referente con alcune modifiche consistenti nella soppressione di un limitato numero di disposizioni e in alcune correzioni di carattere tecnico, nonché nell'inserimento di due emendamenti già presentati in Commissione ed in quella sede valutati (anche se a seguito di riesame) ammissibili, riguardanti la proroga del termine di pubblicazione degli studi di settore e le reti ed energia elettrica, ha dichiarato inammissibili ed espunto dal maxi-emendamento tali ultime disposizioni, in quanto non erano state oggetto di dibattito ed approvazione in sede referente: ciò al fine di garantire «la maggiore aderenza possibile dell'emendamento al testo licenziato in Commissione» il cui lavoro istruttorio in tal modo non è risultato «vanificato dalla questione di fiducia» ed è stato, invece, «salvaguardato, così come l'impegno profuso dai deputati che vi hanno partecipato».

Per quanto riguarda le parti che il Governo ha proposto di sopprimere rispetto al testo licenziato in sede referente, la Presidenza ha rilevato che «si tratta di scelte riconducibili, evidentemente, alla responsabilità dell'Esecutivo. Tali scelte possono senz'altro essere oggetto di diverse valutazioni da un punto di vista politico, ma non sollevano problemi di carattere regolamentare, posto che l'Assemblea non si trova di fronte a temi nuovi rispetto alle materie trattate. Rilevo, semmai, come possa essere fonte di imbarazzo sul piano del rapporto tra Governo e Commissioni il fatto che si proponga oggi

la soppressione di disposizioni su cui, solo pochi giorni fa, il rappresentante dell'Esecutivo si era espresso favorevolmente in Commissione».

Sempre in quella sede la Presidenza ha avanzato l'esigenza di una «riflessione di carattere generale, da avviare quanto prima, sulle prassi da tempo instauratesi nel nostro ordinamento in tema di procedimento di conversione dei decreti-legge, con riferimento ai vari aspetti concernenti l'emendabilità e la presentazione di emendamenti interamente sostitutivi, su cui viene posta successivamente la questione di fiducia» con l'obiettivo di giungere «quanto prima ad una regolamentazione della materia, che assicuri il corretto svolgimento del rapporto Governo-Parlamento nel corso dell'*iter* legislativo».

Tale criterio di ammissibilità, affermatosi in via di prassi e volto, come espressamente affermato, a salvaguardare la centralità dell'attività istruttoria e, quindi, a superare ovvero a ridimensionare i problemi di compatibilità dei maxi-emendamenti con le previsioni di cui all'articolo 72 della Costituzione, ha continuato ad essere applicato dalla Presidenza della Camera e del suo utilizzo si trova traccia esplicita, da ultimo, nella pronuncia del 4 maggio 2010, relativa ad un decreto-legge recante disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali.

In tale circostanza il maxi-emendamento presentato dal Governo è stato ritenuto ammissibile in quanto si limitava a recepire le modifiche apportate al testo dalle Commissioni in sede referente e le condizioni formulate nel parere espresso dalla Commissione bilancio. Rispetto al testo formulato dalle Commissioni, inoltre, l'emendamento modificava l'articolo 1 del disegno legge di conversione, al fine di inserirvi una clausola di salvaguardia degli effetti prodotti dalle disposizioni di cui al comma 3 dell'articolo 4 e all'articolo 5 del decreto: trattandosi di disposizione di natura tecnica, conseguente alle modificazioni apportate in sede referente, anzi, resasi necessaria a seguito di queste ultime, la stessa è stata ritenuta ammissibile dalla Presidenza.

### *3 - I profili problematici dei maxi-emendamenti con riferimento al principio della votazione articolo per articolo*

Un ulteriore profilo problematico che i maxi-emendamenti presentano con riferimento al richiamato articolo 72 della Costituzione è quello della violazione (o aggiramento) della regola, in esso codificata, della votazione articolo per articolo di ciascun disegno di legge, dal momento che i maxi-



emendamenti accorpano in un unico articolo una serie di disposizioni originariamente contenute in una pluralità di articoli. In altri termini la riunione in un unico articolo di materie del tutto eterogenee tra loro ha l'effetto di ridurre indebitamente le deliberazioni della Camera [Pisaneschi, 1988].

Parte della dottrina non condivide tale impostazione, dal momento che, si sostiene, la Costituzione non contiene né in termini espliciti né in termini impliciti una compiuta definizione di articolo, essendo, di conseguenza, impossibile individuare un eventuale limite di ordine costituzionale all'approvazione di maxiarticoli e potendo ipotizzarsi l'esistenza di leggi composte da un unico articolo e numerosi commi (come quelle che derivano appunto dalla presentazione e approvazione dei maxi-emendamenti) che quindi, come tali, soddisfano comunque il requisito richiesto dall'articolo 72 Cost.

Secondo altri, invece, l'approvazione articolo per articolo svolge, oltre alla funzione di consentire ai parlamentari un'attenta valutazione di ogni singola disposizione legislativa – presupponendo quindi una certa omogeneità di materia nell'ambito di ciascun articolo – anche quella di garantire l'esercizio della facoltà di presentazione degli emendamenti ai singoli articoli e di permettere, dopo l'eventuale approvazione degli emendamenti, una valutazione sul singolo articolo nel suo complesso [Cervati, 1985]. Il controllo analitico da parte del Parlamento sui singoli articoli del progetto di legge previsto dall'articolo 72 Cost. è finalizzato, in altri termini, anche alla possibilità da parte dell'organo legislativo di modificarne il contenuto ed in tal senso costituisce svolgimento di un altro fondamentale principio costituzionale, quello di cui all'articolo 71, primo comma, che attribuisce il potere di iniziativa legislativa a «ciascun membro delle Camere». Ed è anche per tale ragione, oltre che per il fatto che la Costituzione la prevede espressamente quale fase necessaria del procedimento di approvazione delle leggi, che si deve riconoscere alla previsione della votazione articolo per articolo un ruolo centrale ed insopprimibile nell'ambito di tale procedimento.

La regola contenuta nell'articolo 72 costituirebbe, infine, applicazione del principio democratico di cui agli articoli 1 e 48 Cost., in quanto l'approvazione articolo per articolo risponderebbe alla funzione di garantire ai parlamentari di esprimere liberamente il proprio voto, che può differenziarsi a seconda della disposizione che di volta in volta venga esaminata. Tale principio è stato riconosciuto dalla Corte costituzionale sin dal 1978, allorquando la stessa ha richiesto, a tutela della libertà di voto dell'elettore, che i quesiti dei *referendum* abrogativi debbano avere carattere omogeneo. Il requisito dell'omogeneità è stato ritenuto ineliminabile dalla Corte, proprio

in considerazione del fatto che «un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso». E se tale libertà è costituzionalmente garantita ai cittadini, lo deve essere certamente anche ai parlamentari, nella sede in cui proprio il confronto tra le loro idee e le loro posizioni è volto a produrre un testo legislativo [Lupo, 2007].

Del resto la circolare dei Presidenti del Senato, della Camera e del Consiglio dei ministri del 20 aprile 2001, contenente regole e raccomandazioni sulla formulazione tecnica dei testi legislativi, stabilisce, non solo che «l'atto legislativo disciplina materia omogenea», ma anche che «la ripartizione delle materie all'interno dell'atto è operata assicurando il carattere omogeneo di ciascuna partizione, ivi compreso l'articolo, nonché di ciascun comma all'interno dell'articolo» (punto 2, lettera a).

Secondo la medesima circolare poi, «è opportuno che ciascun articolo sia costituito da un numero limitato di commi» e «le disposizioni di delega sono contenute in un apposito articolo. Un articolo non può contenere più di una disposizione di delega» (punto 2, lettera d).

La consapevolezza dei problemi di ordine costituzionale che i maxi-emendamenti comportano si registra sin dal 1988, anno in cui, in occasione dell'esame della legge finanziaria per il 1988, è stato depositato dal Governo uno dei primi maxi-emendamenti nella forma in cui ancora oggi si presentano: il Governo, infatti, in quella circostanza ha posto la questione di fiducia su un emendamento sostitutivo dell'articolo 8 e soppressivo degli articoli 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, 32 e 33, nonché dei commi 9 e 49 dell'articolo 23 e del comma 24 dell'articolo 37. Nel corso della seduta del 28 gennaio, in particolare, l'onorevole Rodotà, dopo aver richiamato il contenuto dell'articolo 72 della Costituzione e l'articolo 82 del Regolamento che, al comma 1, stabilisce che l'esame in Assemblea dei progetti di legge comprende, oltre alla discussione generale, l'esame degli articoli, ha sostenuto che «l'espediente al quale il Governo ricorre (forse potrebbero essere adoperati termini più forti) è palesemente tale da violare questa norma della Costituzione. Per ammissione dello stesso ministro delle finanze, ciò che è stato presentato all'Assemblea e che il Governo definisce come articolo sostitutivo dell'articolo 8 altro non è che la sommatoria tipografica di quattordici articoli della legge finanziaria. Quattordici distinti oggetti di votazione vengono a questo punto presentati alla Camera come unico oggetto del nostro esame. Quali sono le conseguenze di questo comportamento? Una innovazione costituzionale di portata notevole e preoccupante».

Analogamente, nel corso della medesima seduta l'onorevole Mellini, pur riconoscendo che non è possibile rinvenire nell'ambito delle disposizioni costituzionali una definizione di articolo, sottolineava come, con l'articolo 72, il Costituente ha voluto evitare che le deliberazioni del Parlamento «non si limitassero ad un insieme normativo nel suo complesso denominabile come legge; ha voluto che la discussione ed il voto fossero espressi punto per punto. E' vero che né la Costituzione né il regolamento della Camera stabiliscono quante debbano essere le righe e quanti i centimetri di lunghezza di ciascun articolo; ma è anche vero che, una volta che il Governo abbia ritenuto, in ragione della materia da sottoporre al voto della Camera, di dover suddividere un determinato disegno di legge in articoli, ciascuno dei quali corrispondente ad un determinato argomento e composto da alcuni commi, non è lecito, senza violare la Costituzione prima ancora che il regolamento, mutare tali articoli in commi e pretendere su di essi una sola votazione». Sempre l'onorevole Mellini, dopo aver ricordato che la *ratio* dell'articolo 72 Cost. è quella di introdurre un diritto-dovere in capo a ciascun parlamentare di esaminare, conoscere e deliberare non sul complesso delle leggi, ma sui singoli articoli di cui esse si compongono, concludeva affermando che «la questione di fiducia (....) è anche il mezzo con il quale si privano i parlamentari del loro diritto di esaminare e votare i singoli articoli, con ciò violando non solo il regolamento, ma anche la Costituzione».

Dello stesso tenore l'intervento dell'onorevole Ferrara che ricordava come «la suddivisione di una legge in articoli è stata concepita affinché le delibere di una Assemblea possano avere un certo oggetto ed essere razionalmente, liberamente, consapevolmente adottate, con riguardo a ciascun oggetto, a ciascuna materia e non in modo sommario, e plebiscitario» come il Governo chiede all'Assemblea di fare attraverso la presentazione di maxi-emendamenti e la posizione sugli stessi della questione di fiducia.

«Credo», concludeva l'onorevole Ferrara, «che l'atto compiuto dal Governo determini una vera emergenza nel funzionamento dell'Assemblea, nel funzionamento del sistema costituzionale italiano: un'emergenza che colpisce la Camera dei deputati, il Parlamento», nonché «la rappresentanza nazionale», determinando «un'imposizione ed una espropriazione» del ruolo loro attribuito dalla Costituzione.

Sul punto è altresì opportuno ricordare anche i più recenti richiami del Capo dello Stato che, in più di una occasione, ha ritenuto di evidenziare come l'accorpamento di una pluralità di disposizioni in un unico articolo, ovvero in più articoli comunque composti da un elevato numero di commi,

ponesse rilevanti problemi di ordine costituzionale proprio in relazione a quanto stabilito in materia di procedimento legislativo dall'articolo 72 Cost.

In particolare, il Presidente Ciampi, a margine del messaggio del 16 dicembre 2004 con cui ha rinviato alle Camere, ai sensi dell'articolo 74, primo comma, della Costituzione, la legge di riforma dell'ordinamento giudiziario, ha ritenuto opportuno «rilevare quanto l'analisi del testo sia resa difficile dal fatto che le disposizioni in esso contenute sono condensate in due soli articoli, il secondo dei quali consta di 49 commi ed occupa 38 delle 40 pagine di cui si compone il messaggio legislativo. A tale proposito, ritengo che questa possa essere la sede propria per richiamare l'attenzione del Parlamento su un modo di legiferare - invalso da tempo - che non appare coerente con la *ratio* delle norme costituzionali che disciplinano il procedimento legislativo e, segnatamente, con l'articolo 72 della Costituzione, secondo cui ogni legge deve essere approvata «articolo per articolo e con votazione finale».

Dello stesso tenore i richiami del Presidente Napolitano che, tra l'altro, ha sottolineato come «provvedimenti eterogenei nei contenuti e frutto di un clima di concitazione e di vera e propria congestione sfuggano alla comprensione dell'opinione pubblica e rendano sempre più difficile il rapporto tra cittadino e la legge», dal momento che la formulazione, la struttura e i contenuti delle norme debbono poter essere «riconosciuti» sia da chi ne è il destinatario sia da chi deve darvi applicazione (lettera del 15 luglio 2009, indirizzata al Presidente del Consiglio ed ai Presidenti delle Camere).

Per quanto riguarda l'orientamento della Presidenza della Camera in materia, si può individuare un tentativo di contemperamento dell'esigenza costituzionale del Governo di verificare la sussistenza del rapporto fiduciario sul complesso di un provvedimento (che come si è visto, stante il divieto tuttora vigente di porre la questione di fiducia sulla votazione finale di un provvedimento, può avvenire di fatto soltanto attraverso la presentazione di maxi-emendamenti) con il rispetto della regola della votazione articolo per articolo di cui all'articolo 72 Cost.

Se da un lato, infatti, è stato più volte affermato che non appare contestabile la prassi di accorpare in un unico emendamento più articoli di un progetto di legge al fine di porvi la fiducia (così, espressamente, il Presidente della Camera nella seduta del 29 gennaio 1988, a seguito di una riunione della Giunta per il Regolamento e nella seduta del 27 novembre 2007), dall'altro si è sempre riconosciuto che l'esercizio della facoltà di presentare maxi-emendamenti – soprattutto con riferimento a provvedimenti di particolare estensione e complessità come la legge finanziaria – deve essere contemperato con

l'esigenza di un'effettiva «conoscibilità e valutazione» delle misure contenute nel testo da parte dell'organo parlamentare.

A tale riguardo la Presidenza in alcune occasioni ha escluso espressamente la possibilità di presentare un unico maxiemendamento, ritenendo ammissibile l'esercizio della facoltà emendativa del Governo solo attraverso la presentazione di tre distinti emendamenti complessivamente volti a sostituire tutto il testo del provvedimento.

In occasione della legge finanziaria per il 2004, nel corso della seduta del 10 dicembre 2003, la Presidenza, al termine della discussione sulle linee generali ed a seguito del preannuncio da parte del rappresentante del Governo dell'intenzione di porre la questione di fiducia, ebbe a precisare che non avrebbe ritenuto ammissibile la presentazione – da parte del Governo – di un unico maxiemendamento volto ad accorpare «l'intero testo della finanziaria costituito da diverse parti normative e da diverse tabelle, ciascuna delle quali rispondenti a diverse finalità». Tale pronuncia era stata preceduta da un impegno del Presidente, assunto al termine dell'esame del DPEF nel luglio 2003, a «fare la mia parte, perché, in sintonia con il Presidente della Commissione bilancio e con la Commissione bilancio stessa, si possa arrivare ad un esame più ordinato, serio, approfondito ed utile per il paese della legge finanziaria». Ed effettivamente, nella seduta del 12 dicembre la fiducia fu posta, «preso atto anche delle posizioni espresse al riguardo dal Presidente della Camera», su tre distinti maxi-emendamenti.

Analoga circostanza si è verificata quando è stata esaminata la finanziaria per il 2008: nella seduta del 12 dicembre 2007 la Presidenza, infatti, precisò di avere, «preventivamente a ogni possibile atto del Governo, rappresentato al medesimo che non avrebbe considerato ammissibile la presentazione di un unico maxiemendamento che accorpasse l'intero testo, visto che il provvedimento è costituito da diverse parti normative e da tabelle». Anche in questo caso la fiducia è stata successivamente posta su tre maxi-emendamenti: «1.1000, interamente sostitutivo dell'articolo 1 del testo e soppressivo degli articoli da 2 a 22, 23.1000, interamente sostitutivo dell'articolo 23 del testo e soppressivo degli articoli da 24 a 134-*bis*, e 135.1000, interamente sostitutivo dell'articolo 135 del testo e soppressivo degli articoli da 136 a 151 e delle allegate tabelle».

Da ultimo, nella seduta del 12 maggio 2009, quando si esaminava il disegno di legge in materia di sicurezza, la fiducia è stata posta su tre maxi-emendamenti composti rispettivamente di 32, 30 e 66 commi.

#### 4 - I profili problematici dei maxi-emendamenti riferiti ai decreti-legge

Come è noto, con riferimento ai decreti-legge, la Costituzione, all'articolo 77, secondo comma, prescrive il requisito della straordinarietà del caso di necessità ed urgenza di provvedere: soltanto ove ricorra tale presupposto fattuale, pertanto, il Governo può esercitare, in via eccezionale e «senza delegazione», la funzione legislativa che, di norma, spetta alle Camere.

I Regolamenti della Camera e del Senato, con diverse modalità, individuano delle limitazioni alla presentazione degli emendamenti riferiti ai decreti-legge, allo scopo di garantire il rispetto del requisito costituzionale della necessità ed urgenza anche da parte delle proposte di modifica che intervengono successivamente alla emanazione del provvedimento. In altri termini le disposizioni regolamentari in materia di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge, garantendo la specificità e l'omogeneità del contenuto di tali provvedimenti, sono volte ad assicurare che i requisiti previsti dall'articolo 77 della Costituzione (in particolare quelli di cui al secondo comma) siano rispettati anche nel corso dell'*iter* parlamentare di conversione: è evidente, come sottolineato sia dal Presidente della Repubblica sia dalla Corte costituzionale (*v. ultra*), come l'introduzione attraverso emendamenti parlamentari, ovvero attraverso maxi-emendamenti governativi presentati direttamente durante l'esame in Assemblea, di argomenti nuovi, ulteriori e non rispondenti ai requisiti di omogeneità rispetto alla materia originaria del provvedimento, si traduca, oltre che in una elusione del vaglio che il Capo dello Stato effettua in sede di emanazione del decreto e di autorizzazione alla presentazione alle Camere del relativo disegno di legge di conversione, ai sensi dell'articolo 87, quarto comma, Cost., in una potenziale violazione dei presupposti che la Costituzione prevede per i decreti-legge.

Come affermato recentemente dalla Corte costituzionale, «si deve ritenere che l'esclusione della possibilità di inserire nella legge di conversione di un decreto-legge emendamenti del tutto estranei all'oggetto e alle finalità del testo originario non risponda soltanto ad esigenze di buona tecnica normativa, ma sia imposta dallo stesso art. 77, secondo comma, Cost., che istituisce un nesso di interrelazione funzionale tra decreto-legge, formato dal Governo ed emanato dal Presidente della Repubblica, e legge di conversione, caratterizzata da un procedimento di approvazione peculiare rispetto a quello ordinario».

In base al Regolamento della Camera, il regime di ammissibilità degli emendamenti ai decreti-legge è basato su criteri più rigorosi rispetto a quelli

stabiliti nell'ambito del procedimento legislativo ordinario. Infatti, il dettato dell'articolo 96-*bis*, comma 7, come applicato a partire dalla XII legislatura, è assolutamente univoco: gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che non siano strettamente attinenti alla materia del decreto-legge devono essere dichiarati inammissibili, laddove per i progetti di legge ordinari è prevista l'inammissibilità degli emendamenti «estranei all'oggetto della discussione».

La circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997, al punto 5.3), precisa inoltre che la materia «deve essere valutata con riferimento ai singoli oggetti ed alla specifica problematica affrontata dall'intervento normativo». Alla luce di tali principi e criteri costituisce prassi consolidata quella di non ritenere ammissibili gli emendamenti che, di fatto, si pongano in contrasto con i parametri della legge n. 400 del 1988, e, in particolare, quelli che contengano deleghe legislative o vi incidano, o si presentino privi del requisito della omogeneità rispetto al contenuto del decreto.

La valutazione di ammissibilità degli emendamenti, con riferimento alla loro stretta attinenza alla materia trattata nel decreto, è effettuata sulla base del contenuto proprio di ciascun decreto-legge, come definito dal Governo in sede di emanazione dello stesso. Come precisato dalla Presidenza nel corso della seduta del 31 gennaio 2007, «spetta al Governo - in sede di adozione del decreto-legge - determinare l'ambito dell'intervento straordinario ed urgente, così definendo anche la materia rispetto alla quale l'intervento emendativo delle Camere potrà esercitarsi».

A garanzia di un'uniforme applicazione dei richiamati criteri regolamentari in tutte le fasi del procedimento di conversione, sempre la circolare del 10 gennaio 1997, al punto 5.4), prevede che, quando nel corso dell'esame in sede referente dei decreti-legge «l'ammissibilità di emendamenti ed articoli aggiuntivi appaia comunque dubbia, non deve procedersi alla loro votazione» e la questione «deve essere rimessa al Presidente della Camera, al quale spetta adottare le relative decisioni ai sensi dell'articolo 41, comma 2, del Regolamento, conformemente ai pareri più volte espressi dalla Giunta per il Regolamento». Come precisato, infatti, già nella Giunta per il Regolamento del 23 marzo 1988, «i poteri del Presidente della Camera sull'ammissibilità degli emendamenti trovano esplicitazione sia sulle questioni sottopostegli dal Presidente della Commissione e sugli emendamenti presentati direttamente in Assemblea, sia sulle disposizioni introdotte dalla Commissione in sede referente senza il vaglio preventivo del Presidente della Camera».

I sopra ricordati canoni interpretativi, in base ad una prassi consolidata nella XII, XIII e XIV legislatura, conoscono in via eccezionale la sola deroga

relativa ai decreti-legge in materia di proroga di termini e a quelli collegati alla manovra finanziaria, per i quali, in ragione del loro specifico carattere, oltre al criterio materiale si applica anche un criterio finalistico.

Non vi sono, invece, deroghe alla applicazione delle disposizioni regolamentari in materia di ammissibilità nel caso di presentazione di maxi-emendamenti sui quali il Governo intenda porre la questione di fiducia, essendo numerosissime, a partire dalla XIII legislatura, le pronunce di inammissibilità riferite a disposizioni introdotte mediante tale strumento, pronunce che, come visto, hanno condotto, alla Camera, ad una progressiva limitazione del contenuto innovativo dei maxi-emendamenti se non ad un abbandono, almeno presso tale ramo del Parlamento, degli stessi (sia detto incidentalmente che il ricorso al maxi emendamento sui decreti-legge è, per il Governo, più agevole rispetto al caso dei disegni di legge: nella circostanza in esame, infatti è sufficiente sostituire, senza dover procedere ad accorpamenti degli articoli del decreto-legge, l'articolo unico del disegno di legge di conversione e, con esso, l'allegato recante le modifiche apportate in sede referente e dall'altro ramo del Parlamento).

Per quanto riguarda il Regolamento del Senato, non vi è alcuna specifica regola in ordine alla valutazione di ammissibilità degli emendamenti presentati ai decreti legge, per i quali vige quindi solo il criterio generale dell'improponibilità di quelli «estranei all'oggetto della discussione» (articolo 97).

L'articolo 78, comma 6, tuttavia, stabilisce che «gli emendamenti proposti in Commissione e da questa fatti propri debbono essere presentati come tali all'Assemblea»: gli emendamenti approvati in sede referente cioè, a differenza di quanto avviene alla Camera, non entrano a far parte integrante del testo del decreto, ma devono essere nuovamente votati dall'Assemblea. Tale previsione costituisce un indice del rilievo assegnato, da quel Regolamento, al testo originario del decreto-legge nel corso del procedimento di conversione in legge e risponde all'esigenza di una disciplina restrittiva dell'ammissibilità degli emendamenti. Al riguardo si veda la pronuncia della Giunta per il Regolamento dell'8 novembre 1984, secondo cui il criterio generale di ammissibilità «in sede di conversione dei decreti-legge (...) deve essere interpretato in modo particolarmente rigoroso», nonché la circolare del Presidente del Senato del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa, che connette tale valutazione rigorosa alla necessità di «tener conto della indispensabile preservazione dei caratteri di necessità e urgenza già verificati con la procedura prevista dall'articolo 78 del Regolamento, con riferimento sia al decreto-legge che al disegno di legge di conversione».



Se, quindi, pur con diversi strumenti, entrambi i regolamenti parlamentari prevedono criteri più restrittivi per gli emendamenti riferiti ai decreti-legge, diverse sono state, almeno fino a tempi recenti, le prassi applicative. Si fa presente, in proposito, che nella recente lettera inviata il 7 marzo 2011 dal Presidente del Senato ai Presidenti delle Commissioni e, per conoscenza, al Ministro per i rapporti con il Parlamento, si esprime l'indirizzo «di interpretare in modo particolarmente rigoroso, in sede di conversione di un decreto-legge, la norma dell'art. 97, comma 1, del regolamento, sulla improponibilità di emendamenti estranei all'oggetto della discussione».

L'asimmetria dei criteri di ammissibilità tra Camera e Senato è risultata particolarmente evidente nei casi di posizione della questione di fiducia su maxi-emendamenti riferiti ai decreti-legge: secondo gli indirizzi affermatasi al Senato a partire dalla seduta del 2 febbraio 2006, sui maxi-emendamenti presentati dal Governo non viene effettuato il vaglio di ammissibilità, nel presupposto che «la fiducia prevale sulle disposizioni regolamentari che disciplinano l'ordinario procedimento legislativo. Non sono applicabili ad esempio – e per prassi costante non si applicano – gli articoli 97, 100, 101 e 102 del Regolamento sul regime degli emendamenti».

In ragione di tali differenze nei regolamenti parlamentari e nelle prassi applicative, del fatto che, alla Camera, i criteri di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge sono stati applicati con diverso rigore nel corso del tempo (*v. supra*) e, non da ultimo, a seguito delle pronunce della Corte costituzionale che, a partire dalla sentenza n.360 del 1996, ha vietato la reiterazione dei decreti-legge, si è venuto a formare di un sistema di precedenti e di decisioni presidenziali che rafforzano e confermano gli istituti del decreto-legge omnicomprensivo e, quindi, tendenzialmente disomogeneo e della questione di fiducia su maxi-emendamenti.

Si tratta di istituti che hanno dato adito a numerosi dubbi di costituzionalità, dubbi più volte espressi dal Presidente della Repubblica nelle sue esternazioni (messaggi, lettere e discorsi) e, da ultimo, confermati anche dalla Corte Costituzionale nelle recenti sentenze n. 128 del 2008 e n. 22 del 2012.

Già nel 2002, il Presidente della Repubblica Ciampi, nel rinviare alla Camere il decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, recante disposizioni urgenti finalizzate a superare lo stato di crisi per il settore zootecnico, per la pesca e per l'agricoltura, sottolineava come: «nel corso dell'esame parlamentare, nel decreto-legge in questione sono state aggiunte numerose norme nuove, sia ad iniziativa del Governo, sia per emendamenti parlamentari. In ordine a tali norme - a parte il fatto che non si ravvisa la sussistenza dei requisiti di

straordinaria necessità e urgenza richiesti dall'articolo 77 della Costituzione - si deve rilevare un'attinenza soltanto indiretta alle disposizioni dell'atto originario. Cosicché viene sottoposta per la promulgazione una legge che converte un decreto-legge notevolmente e ampiamente diverso da quello da me a suo tempo emanato».

Analogamente il Presidente Napolitano, senza procedere al rinvio del decreto ai sensi dell'articolo 74 Cost., in considerazione del fatto che tale rinvio avrebbe potuto comportare la decadenza del provvedimento per lo spirare del termine tassativo di sessanta giorni, nella già citata lettera del 22 febbraio 2011, ha ricordato come «l'inserimento nei decreti di disposizioni non strettamente attinenti ai loro contenuti, eterogenee e spesso prive dei requisiti di straordinaria necessità ed urgenza», si pone in contrasto «con i principi sanciti dall'articolo 77 della Costituzione e dall'articolo 15, comma 3, della legge di attuazione costituzionale n. 400 del 1988, recepiti dalle stesse norme dei regolamenti parlamentari».

Più recentemente, sempre il Presidente Napolitano, in sede di promulgazione della legge di conversione del decreto-legge «mille proroghe» n. 216 del 2011, ha inviato, in data 23 febbraio 2012, una lettera ai Presidenti delle Camere in cui, dopo aver ricordato quanto statuito dalla Corte costituzionale nella sentenza n.22 del 2012 (*v. ultra*), ha ribadito «la necessità di limitare gli emendamenti ammissibili, in sede di conversione dei decreti-legge, a quelli sostanzialmente omogenei rispetto al testo originario del decreto, in considerazione della particolare disciplina costituzionale e regolamentare del procedimento di conversione, nonché a garanzia del vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione del decreto-legge e di quello successivo sulla legge di conversione». Con specifico riferimento al decreto n.216, il Presidente ha poi sottolineato come, nel corso del procedimento di conversione, «sono stati ammessi e approvati emendamenti che hanno introdotto disposizioni in nessun modo ricollegabili alle specifiche proroghe contenute nel decreto-legge, e neppure alla finalità indicata nelle premesse di garantire l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa», invitando i Presidenti delle Camere ad attenersi per il futuro, nel valutare l'ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge, «a criteri di stretta attinenza allo specifico oggetto degli stessi e alle relative finalità, anche adottando - se ritenuto necessario - le opportune modifiche dei regolamenti parlamentari, al fine di non esporre disposizioni, anche quando non censurabili nel merito, al rischio di annullamento da parte della Corte costituzionale per ragioni esclusivamente procedimentali, ma di indubbio rilievo istituzionale».

## 5 - L'orientamento della Corte costituzionale

Non sono molte le occasioni in cui si è arrivati ad una pronuncia della Corte costituzionale su procedimenti di approvazione di leggi conclusi mediante il ricorso alla questione di fiducia, avendo come parametro l'articolo 72 della Costituzione. In nessuno di tali casi comunque la Consulta ha ritenuto che fossero state violate le prescrizioni costituzionali relative al procedimento legislativo.

La prima pronuncia in materia risale al 1995 e discende dalla elevazione, da parte della Corte di appello di Torino, della questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 72 e 77 della Costituzione, dell'articolo 5-*bis* del decreto-legge 11 luglio 1992, n. 333, recante «Misure urgenti per il risanamento della finanza pubblica». La disposizione impugnata, in materia di indennità di espropriazione delle aree edificabili, non risultava inclusa nel testo originario del decreto - legge, essendo stata introdotta nel contesto della legge di conversione (anche se non attraverso un maxi-emendamento), approvata con il ricorso alla questione di fiducia.

Ad avviso del giudice remittente, tale disposizione era da considerarsi viziata, tra l'altro, con riferimento all'articolo 72 della Costituzione, «per essere stata approvata, a seguito della fiducia posta dal Governo sulla legge di conversione, senza una specifica discussione e votazione da parte delle Camere».

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 72 Cost., in considerazione del fatto che tale disposizione «affianca al procedimento ordinario di approvazione della legge alcuni procedimenti speciali, la cui disciplina viene affidata ai regolamenti parlamentari. Tra i procedimenti speciali non contemplati dalla Costituzione, ma previsti e disciplinati in sede regolamentare, possono essere ricompresi anche quello relativo all'approvazione dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge (art. 96-bis Reg. Camera e art. 78 Reg. Senato), nonché quello concernente la posizione della questione di fiducia da parte del Governo sull'approvazione o reiezione di emendamenti ad articoli di progetti di legge (art. 116 Reg. Camera e art. 161, comma 4, Reg. Senato).» Trattandosi, nel caso di specie, del procedimento di conversione di un decreto-legge su cui il Governo aveva posto la questione di fiducia, ad avviso della Corte «l'approvazione delle Camere si è perfettamente adeguata al rispetto delle previsioni regolamentari concernenti sia l'uno che l'altro procedimento: con la conseguenza che la discussione e la votazione si è venuta a concentrare - ai

sensi dell'art. 116, comma 2, Reg. Camera - sull'articolo unico del disegno di conversione» dovendosi quindi «escludere che (...) si sia potuta configurare la lesione delle norme procedurali fissate nell'art. 72 della Costituzione» (sentenza n.391 del 1995).

Nel 1999, in una ulteriore pronuncia (la n. 148) relativa agli articoli 5-bis e 7-bis dello stesso provvedimento, la Consulta ha affermato che «quanto alla asserita violazione degli articoli 71, primo comma, e 72, primo comma, (...) la censura nulla aggiunge ai profili già decisi nel senso dell'infondatezza dalla sentenza n. 391 del 1995», rimandando quindi alla motivazione di tale ultima decisione.

Tra queste due pronunce ne è intervenuta un'altra (la n. 398 del 1998), concernente un decreto-legge relativo al regime comunitario di produzione lattiera, approvato a seguito di presentazione di un maxi-emendamento e di questione di fiducia. Dinanzi al ricorso promosso da alcune Regioni che lamentavano, fra l'altro, la violazione dell'articolo 72 della Costituzione, la Corte ha risolto la questione sotto il profilo della legittimazione di tali enti locali ad impugnare le leggi dello Stato solo in quanto lesive delle loro attribuzioni costituzionali.

«Con riferimento al caso in esame, – ha affermato la Consulta – essendo stato denunciato un vizio di formazione della legge statale per assunta violazione dell'art. 72 della Costituzione, non é chiaro nella prospettazione delle ricorrenti in qual modo tale vizio si risolverebbe in invasione o menomazione della competenza regionale. Non potrebbe certo affermarsi che la lesione della competenza consegua alla non chiarezza o alla più difficoltosa conoscibilità della legge. Le Regioni, peraltro dotate di apparati istituzionalmente preposti all'esame, anche sotto il profilo tecnico, della produzione legislativa dello Stato, non possono allegare la non conoscenza delle leggi statali, né invocare i parametri dai quali la Corte costituzionale, nella sentenza n. 364 del 1988, ebbe a desumere il principio secondo il quale solo leggi conoscibili possono essere osservate e rispettate».

Tale impostazione è stata recentemente confermata nella sentenza n. 1 del 2008.

Alla luce delle richiamate decisioni, la (scarna) giurisprudenza costituzionale in materia di violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo in caso di maxi-emendamenti, sembrerebbe aver accolto l'interpretazione dell'articolo 72, primo comma, della Costituzione, che era stata prospettata in dottrina da Carlo Esposito. Secondo tale autore, sostenitore del primato dell'organo politico su quello giurisdizionale, la portata della

disposizione costituzionale in questione si riferisce al solo procedimento ordinario, lasciando a piena disposizione dei regolamenti parlamentari l'autonoma previsione e disciplina di procedure differenti, all'interno delle quali sarebbe persino possibile escludere anche l'approvazione articolo per articolo, ritenendola assorbita dalla votazione finale. La riserva di regolamento parlamentare contenuta nell'art. 64, primo comma, della Costituzione, infatti, «giustifica ed impone che alle stesse regole della Costituzione che attengano all'organizzazione interna delle Camere e relative ai procedimenti entro le Camere sia riconosciuta efficacia elastica e direttiva».

Con riferimento alla sussistenza dei requisiti costituzionali di cui all'articolo 77 Cost., la Corte, da ultimo con la richiamata sentenza n. 22 del 2012, ha provveduto ad annullare alcune disposizioni inserite dalle Camere in un decreto-legge nel corso dell'esame del relativo disegno di legge di conversione.

In particolare in relazione alla legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (c.d. «milleproroghe»), la Consulta ha esaminato alcune disposizioni volte a regolare i rapporti finanziari tra Stato e Regioni in materia di protezione civile, riscontrando che si tratta «di una normativa “a regime”, del tutto slegata da contingenze particolari», inserita tuttavia nella legge di conversione di un provvedimento di urgenza e, quindi, estranea «rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge».

Nel richiamare alcune precedenti pronunce (in particolare la n. 171 del 2007 e la n. 128 del 2008), nella sentenza in esame si ricorda come «la Corte ha individuato, tra gli indici alla stregua dei quali verificare se risulti evidente o meno la carenza del requisito della straordinarietà del caso di necessità e d'urgenza di provvedere, la “evidente estraneità” della norma censurata rispetto alla materia disciplinata da altre disposizioni del decreto-legge in cui è inserita. La giurisprudenza sopra richiamata collega il riconoscimento dell'esistenza dei presupposti fattuali, di cui all'art. 77, secondo comma, Cost., ad una intrinseca coerenza delle norme contenute in un decreto-legge, o dal punto di vista oggettivo e materiale, o dal punto di vista funzionale e finalistico». La semplice introduzione di una disposizione nell'ambito di un decreto-legge «oggettivamente o teleologicamente unitario non vale a trasmettere, per ciò solo, alla stessa il carattere di urgenza proprio delle altre disposizioni, legate tra loro dalla comunanza di oggetto o di finalità. Ai sensi del secondo comma dell'art. 77 Cost., i presupposti per l'esercizio senza delega della potestà legislativa da parte del Governo riguardano il decreto-

legge nella sua interezza, inteso come insieme di disposizioni omogenee per la materia o per lo scopo».

La necessaria omogeneità del decreto-legge deve, quindi, «essere osservata dalla legge di conversione». Le Camere possono in tale occasione e nell'esercizio della propria potestà legislativa modificare la disciplina contenuta originariamente nel decreto-legge non condividendola nel merito, ovvero emendarne il testo per esigenze tecniche (ad esempio connesse alla copertura finanziaria) o formali; «ciò che esorbita invece dalla sequenza tipica profilata dall'art. 77, secondo comma, Cost., è l'alterazione dell'omogeneità di fondo della normativa urgente, quale risulta dal testo originario».

«In definitiva», conclude la Corte, «l'innesto *nell'iter* di conversione dell'ordinaria funzione legislativa può certamente essere effettuato, per ragioni di economia procedimentale, a patto di non spezzare il legame essenziale tra decretazione d'urgenza e potere di conversione. Se tale legame viene interrotto, la violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost., non deriva dalla mancanza dei presupposti di necessità e urgenza per le norme eterogenee aggiunte, che, proprio per essere estranee e inserite successivamente, non possono collegarsi a tali condizioni preliminari, ma per l'uso improprio, da parte del Parlamento, di un potere che la Costituzione gli attribuisce, con speciali modalità di procedura, allo scopo tipico di convertire, o non, in legge un decreto-legge».

Sulla base di tali argomentazioni le norme impugnate, in quanto «del tutto estranee alla materia e alle finalità» del provvedimento, sono state dichiarate incostituzionali per violazione dell'art. 77, secondo comma, Cost.

## 6 - *Le linee di tendenza più recenti*

L'origine dell'istituto del maxi-emendamento e la sua applicazione in senso antiostruzionistico sono assai risalenti, potendosi rinvenire, come ricordato, il primo caso di maxi-emendamento già nella I legislatura repubblicana della Camera dei deputati. Tuttavia, nell'ambito di un Parlamento eletto con una legge elettorale proporzionale, e, quindi, con maggioranze che sostengono il Governo politicamente più eterogenee e numericamente meno ampie delle attuali e per di più quasi del tutto privo, dal punto di vista regolamentare, di strumenti finalizzati a garantire certezza dei tempi delle decisioni, qualche limitata forzatura del sistema di decisione finalizzata alla

realizzazione delle scelte fondamentali della politica dell'Esecutivo poteva risultare comprensibile.

Meno comprensibile risulta il ricorso a tale strumento procedurale nell'ambito di un Parlamento eletto con una legge che garantisce un ampio premio di maggioranza, in cui (quasi) tutte le deliberazioni dell'Assemblea sono adottate con lo scrutinio palese e nei cui regolamenti sono state introdotte rilevanti innovazioni, per quanto riguarda, in particolare, la programmazione, l'organizzazione e le modalità di conduzione dei lavori parlamentari (si pensi alla applicazione pressoché generalizzata dello strumento del contingentamento dei tempi di discussione, o anche alla possibilità di ricorrere a sistemi di votazione che prescindano dall'esame di ogni singola proposta emendativa, essendo attribuita al Presidente la facoltà di procedere a votazioni a scalare, riassuntive o per principi).

Eppure è proprio nelle più recenti legislature che si registra un evidente incremento della frequenza del ricorso allo strumento fiduciario in senso antiostuzionistico [Piccirilli, 2008].

La prassi della approvazione delle iniziative legislative del Governo mediante i maxi-emendamenti si consolida, infatti, nella XIV legislatura, che è quella in cui si registra un'amplissima maggioranza in entrambi i rami del Parlamento. Nel corso di tale legislatura il ricorso alla questione di fiducia su maxi-emendamenti si verifica 24 volte alla Camera e 15 volte al Senato. Questa tendenza è sostanzialmente proseguita nella XV legislatura, nella quale - nonostante lo scioglimento anticipato delle Camere dopo soli due anni dalle elezioni - sono stati approvati 14 maxi-emendamenti alla Camera e 13 al Senato.

Tali dati risultano ancora più significativi se, invece di essere letti in termini assoluti, si mettono a confronto tenendo conto anche di quelli relativi alla produzione legislativa. Infatti, mentre nella XIV legislatura la media mensile di leggi approvate era di 11,64, nella XV legislatura si registra una sensibile flessione di tale dato, che scende a 4,96. In quest'ultima legislatura, quindi, il ricorso al combinato maxi-emendamento/questione di fiducia in rapporto al numero di leggi approvate risulta incrementato del 50% rispetto alla media della legislatura precedente.

Per quanto concerne la XVI legislatura, ancora in corso, non è al momento possibile effettuare una analisi analoga a quella relativa alle due precedenti legislature. Tuttavia sembra già possibile poter distinguere due fasi: nella prima, che va dall'inizio della legislatura fino alla fine del 2011, sembrerebbero confermate le linee di tendenza relative alle legislature precedenti; nella

seconda (a partire cioè dalla fine del 2011), sebbene il ricorso alla questione di fiducia sia uno strumento cui l'Esecutivo ricorre ancora frequentemente per l'approvazione delle proprie e più rilevanti iniziative legislative (ed in particolare in occasione della conversione di decreti-legge il cui esame, alla Camera, non è sottoposto al contingentamento dei tempi), sembra registrarsi un'inversione di tendenza quanto all'utilizzo dei maxi-emendamenti.

A fronte delle richiamate pronunce della Presidenza che ne hanno progressivamente delimitato la portata innovativa, dei reiterati richiami del Capo dello Stato e della ormai diffusa consapevolezza circa i problemi di ordine costituzionale che l'istituto comporta, il Governo vi è ricorso con meno frequenza del passato (alla Camera sembra addirittura assistersi ad un abbandono dello strumento), preferendo porre la questione di fiducia sul testo come approvato dall'altro ramo del Parlamento, ovvero come formulato dalla Commissione che lo ha esaminato in sede referente.

In particolare, mentre nel periodo che va dal giugno 2008 al novembre 2011 al Senato la fiducia è stata posta 16 volte di cui 9 su maxi-emendamenti ed alla Camera 25 volte di cui 12 su maxi-emendamenti, nel periodo successivo (dicembre 2011-agosto 2012), al Senato il Governo è ricorso alla fiducia 10 volte di cui 6 su maxi-emendamenti ed alla Camera 13 volte, ma sempre sul mantenimento del testo elaborato dalla Commissione in sede referente o dall'altro ramo del Parlamento.

È assai significativo il fatto che, anche nei casi in cui si è posta l'esigenza di dover modificare il testo del provvedimento dopo la conclusione dell'esame in sede referente e prima della posizione della questione di fiducia, al fine di recepire, ad esempio, le modifiche suggerite dalla Commissione bilancio (il cui mancato accoglimento avrebbe potuto comportare rilevanti problemi di costituzionalità con riferimento alla previsione di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione) si è preferita la strada di un breve rinvio in Commissione alla presentazione di un emendamento governativo.

Ciò è avvenuto, in particolare, nelle sedute del:

18 aprile 2012, relativa all'esame del decreto-legge n.16 del 2012, in materia di semplificazioni tributarie: dopo la chiusura della discussione sulle linee generali, al momento di passare al seguito dell'esame, il relatore ha chiesto la parola per proporre un breve rinvio in Commissione del provvedimento, al solo fine di esaminare taluni emendamenti di recepimento delle condizioni formulate dalla V Commissione, ai sensi dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione e senza riaprire il dibattito sugli altri aspetti del testo. Dopo l'approvazione di tale proposta la seduta è stata sospesa per



un'ora, al termine della quale è ripreso l'esame del provvedimento nel nuovo testo modificato dalla Commissione, su cui il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha posto la questione di fiducia;

10 luglio 2012, relativa all'esame del decreto-legge n. 74 del 2012, recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal terremoto in Emilia Romagna: anche in tal caso, al momento di passare al seguito dell'esame del provvedimento, il relatore, ha proposto un breve rinvio in Commissione, al fine di recepire le condizioni formulate nel parere della Commissione bilancio. Alla ripresa - dopo una sospensione di circa due ore e mezza - il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha posto la questione di fiducia sull'approvazione del nuovo testo elaborato dalla Commissione;

24 luglio 2012, relativa all'esame del decreto-legge n. 83 del 2012, recante misure per la crescita del Paese: al termine della discussione sulle linee generali il Presidente della Commissione referente ha proposto un breve rinvio in Commissione al fine di recepire le condizioni della Commissione Bilancio; il seguito della discussione viene quindi rinviato all'indomani. In apertura della seduta di martedì 24 luglio, dopo che il Presidente della Commissione competente ha dato conto dell'avvenuto recepimento nel testo delle condizioni della V Commissione, nonché di alcune correzioni di forma apportate, il Ministro per i rapporti con il Parlamento ha posto la questione di fiducia sull'approvazione del nuovo testo.

## *Bibliografia*

A.A. CERVATI, «Commento all'Art.72», in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985.

A.A. CERVATI, «Il controllo di costituzionalità sui vizi del procedimento legislativo parlamentare in alcune recenti pronunce della Corte costituzionale», in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di Vezio Crisafulli*, I, Cedam, Padova, 1985.

G. DE CESARE, «Maxi-emendamenti e forma di governo» in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009 / a cura di Nicola Lupo, Padova, Cedam, 2010.

R. DI CESARE, «Istruttoria legislativa e maxi-emendamenti» in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009 / a cura di Nicola Lupo, Padova, Cedam, 2010.

R. DICKMANN, «L'istruttoria legislativa nelle Commissioni: profili formali e garanzie sostanziali per un giusto procedimento legislativo» in *Rassegna parlamentare*, 42 (2000).

L. ELIA, «Commissioni parlamentari» in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1960.

L. ELIA, «Le Commissioni parlamentari italiane nel procedimento legislativo», in *Archivio giuridico "Filippo Serafini"*, 1961.

C. ESPOSITO, «Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione», in *Giur. cost.*, 1957.

L. GIANNITI-N. LUPO, «Il Governo in Parlamento: la fuga verso la decretazione delegata non basta», in *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, a cura di S. Ceccanti e S. Vassallo, Bologna, 2004.

E. GRIGLIO, «I maxi-emendamenti del Governo in Parlamento» in *Quaderni costituzionali* - 25 (2005), n. 4.

E. GRIGLIO, «La transizione dai maxi-emendamenti: un problema politico che richiede (anche) una soluzione patteggiata» in *Maxi-emendamenti, questioni di fiducia, nozione costituzionale di articolo*, atti del seminario svoltosi presso la LUISS Guido Carli il 1° ottobre 2009 / a cura di Nicola Lupo, Padova, Cedam, 2010.

G. GUZZETTA, «Questioni in tema di entrata in vigore, limiti e sindacabilità (per i vizi formali) della legge di conversione», in *Giur. cost.*, 1995.

S. LABRIOLA, «Editoriale», in *Rassegna parlamentare*, 2004.

V. LIPPOLIS, «Il problema della tempestività del procedimento legislativo: la cosiddetta corsia preferenziale, i procedimenti di urgenza ex art. 72 Cost., il contingentamento dei tempi di intervento», in Camera dei deputati, *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, 1, Roma, 1987.

V. LIPPOLIS, «Il procedimento legislativo», in *Diritto parlamentare* / T. Martines, 2. ed., Milano, Giuffrè, 2011.

N. LUPO, «Il potere di emendamento e i maxi-emendamenti alla luce della Costituzione» in *Quaderni regionali: rivista trimestrale di studi e documentazione*, a cura del Consiglio regionale della Liguria, (2007), n. 1-2.

N. LUPO, «Emendamenti, maxi-emendamenti e questione di fiducia nelle legislature del maggioritario» in *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, a cura di Eduardo Gianfrancesco e Nicola Lupo, Roma, Luiss University Press, 2007.

M. MANETTI, «La lunga marcia verso la sindacabilità del procedimento legislativo» in *Quad. cost.*, 28 (2008), n. 4.

A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.

B.G. MATTARELLA, «Riflessioni sulla legittimità costituzionale delle ultime leggi finanziarie», in *Quaderni costituzionali*, 2006.

M. OLIVETTI, *La questione di fiducia nel sistema parlamentare italiano*, Milano, 1996;

G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008 (Collana di studi sull'amministrazione pubblica, 5).

A. PISANESCHI, «Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia», in *Diritto e società*, 1988.

G. QUAGLIARIELLO, *La legge elettorale del 1953*, Bologna, 2003.

U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Bologna, 1998.

E. SPAGNA MUSSO, voce «Emendamento», in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965.

S. TRAVERSA, «Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati con particolare riferimento al nuovo regime del voto segreto anche in rapporto alla questione di fiducia», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Quaderno n. 1. Seminari 1989-1990, Milano, 1991.



Donatella Isotti

*L'indennità parlamentare prevista dall'articolo 69 della Costituzione. Attuazione e recenti interventi*

Premessa. Il significato politico di una parola; 1 - Ampliamento progressivo della partecipazione politica e indennità; 1.1. - Primo periodo: tenere indenni dalle spese; 1.2 - Secondo periodo: retribuire un servizio svolto a favore della collettività; 2 - L'evoluzione dell'istituto in Italia; 2.1 - Il periodo preparatorio; 2.2 - L'introduzione dell'indennità; 3 - L'approvazione dell'articolo 69; 4 - Il principio dell'indennità parlamentare nel tessuto costituzionale; 5 - Le coordinate normative del principio; 6 - L'indennità nella storia repubblicana; 7 - L'architettura della normativa vigente; 7.1 - Indennità e rimborso spese; 8 - Altri profili: divieto di cumulo, aspettative, impignorabilità, incredibilità; 9 - Il regime tributario dell'indennità; 10 - Il trattamento previdenziale e gli altri componenti.

*Rationabiles expensas suas in veniendo ad dictum Parlamentum, ibidem morando et inde ad partes suas redeundo provideri et eas de eadem communitate levari facias.*

Enrico III Plantageneto - *Writ* del 25 febbraio 1265.

*Si tout citoyen est electeur, il faut que tout citoyen riche ou pauvre puisse etre député.*

Costituzione francese del 1848. Articolo 38.

*Premessa. Il significato politico di una parola*

La discussione sul doversi o meno corrispondere ai rappresentanti politici un compenso per lo svolgimento delle loro funzioni, e quella connessa sull'eventuale entità ed estensione di tale compenso, sono risalenti alle origini del parlamentarismo.

Il senso dell'istituto dell'indennità parlamentare emerge dunque dalla storia, nel cui svolgersi acquista nuovi significati con la progressiva e quasi sempre traumatica emersione di nuove e più diffuse istanze di partecipazione politica.

Il significato dell'istituto, infatti, si comprende appieno solo in una prospettiva che tenga prioritariamente conto di come esso sia stato e continui

ad essere funzionale alla partecipazione del maggior numero possibile di cittadini alla vita democratica; funzionale, in ultima analisi, alla democrazia stessa, della quale è uno strumento.

In quest'ottica, l'indennità parlamentare può anche leggersi come parametro della funzionalità del rapporto tra rappresentati e rappresentanti e in tal modo l'istituto rivela la sua profonda ed infungibile natura politica.

Si aggiunga che si tratta di un parametro che per sua stessa natura richiede scelte oggettive e si risolve in precise quantificazioni: l'indennità parlamentare è dovuta o meno in un certo ordinamento; si adegua ad una certa cifra ovvero ad un importo maggiore o minore di questa; si compone di certi o di altri elementi.

Come tutte le cose il cui valore può essere espresso immediatamente in numeri, il valore stesso può essere letto come prezzo, ossia come un costo.

I costi della politica per alcuni, il costo della democrazia per altri <sup>(1)</sup>.

## 1 - *Ampliamento progressivo della partecipazione politica e indennità*

### 1.1 - *Primo periodo: tenere indenni dalle spese*

Come accennato, il tema dell'indennità parlamentare ha accompagnato l'intera storia del parlamentarismo.

La necessità di tener indenne dagli oneri sostenuti o dai mancati guadagni i partecipanti alla vita pubblica, peraltro, non era estranea neanche all'epoca classica.

Al cittadino ateniese che prendeva parte ai lavori dell'assemblea veniva infatti corrisposta da parte dell'erario, per il servizio svolto a favore della comunità, una somma in media leggermente minore al guadagno di una giornata di lavoro <sup>(2)</sup>.

Emerge invece nella Roma antica la concezione, anch'essa destinata a forte risonanza nei secoli, per la quale lo svolgimento dell'attività politica appartiene alla categoria degli honores e deve quindi essere svolta gratuitamente <sup>(3)</sup>.

Il binomio tra gratuità della partecipazione alla vita pubblica e remunerazione si profila dunque già nell'antichità.

Già in questa prima fase, infatti, si coglie quella contrapposizione che deriva, in ultima istanza, dal differente livello di partecipazione alla vita

pubblica ed appare quel binomio tra rimborso e retribuzione sul quale si articolerà la dinamica dell'istituto nel corso dei secoli.

Nel corso della storia secolare dell'istituto, come di seguito si cercherà di illustrare, davvero emergono temi e problemi – quali, ad esempio, quello del contrasto al fenomeno dell'assenteismo e della ritenuta eccessiva onerosità dell'istituto per le finanze pubbliche – di consueta e quasi scontata attualità; e compaiono con frequenza tale da indurre a ritenere che si tratti di fenomeni di ordinaria dinamica istituzionale e sociale.

Quindi, dove appaiono istituzioni rappresentative, lì compare il tema dell'indennità e, comunque, è rappresentata l'esigenza di rimborsare i rappresentanti delle spese sostenute per lo svolgimento del mandato.

In tal senso il *writ* <sup>(4)</sup> di Enrico III riportato in epigrafe rappresenta, per quanto noto, la prima testimonianza scritta <sup>(5)</sup> relativa alla disciplina del rimborso delle spese sostenute per lo svolgimento del mandato, per più versi paradigmatica di quella che sarebbe stata applicata all'istituto nei secoli immediatamente successivi.

L'ordine regio risale al 1265 (giòva ricordare che la Magna Charta, ossia l'atto ritenuto, a torto o a ragione, l'atto fondante della storia del parlamentarismo, fu emanata nel 1215 <sup>(6)</sup>), è diretto allo sceriffo di York, è relativo ai rappresentanti al Gran Consiglio del 20 gennaio del medesimo anno (ossia a quello che dovrebbe ritenersi il primo parlamento inglese) <sup>(7)</sup> e, riconosciuto il diritto al rimborso delle spese di viaggio, pone l'obbligo della relativa corresponsione in capo alle rispettive circoscrizioni (ossia il rimborso era dovuto dai rappresentati). Lo sceriffo, riscontrate le spese sostenute, avrebbe imposto una apposita tassa a carico dei componenti della circoscrizione elettorale.

Negli anni successivi non cessa la produzione normativa in materia, volta a disciplinare questioni ancora d'attualità, e che pare dunque opportuno sia pur sinteticamente richiamare.

Si tratta, tra le altre, di fattispecie relative alla:

determinazione dell'entità dell'indennità (ordinariamente ed in via consuetudinaria pari a quattro scellini per il cavaliere di contea e a due scellini per il rappresentante di borghi o città <sup>(8)</sup>);

presumibile sussistenza di un autonomo potere degli organi rappresentativi stessi in materia di determinazione del ristoro delle spese di viaggio sostenute dai rappresentanti, configurabile sulla scorta di un atto emanato dallo stesso parlamento riunito a York nel 1322 <sup>(9)</sup>;

corresponsione dell'indennità anche in quei casi in cui, per qualsivoglia ragione, il parlamento convocato non avesse potuto riunirsi e procedere ai propri lavori (ma i rappresentanti avessero comunque sostenuto spese di viaggio) <sup>(10)</sup>;

presenza ai lavori ed al complesso delle misure di contrasto all'assenteismo, adottate anche al fine di garantire i rappresentati che, in ragione delle particolari circostanze dell'epoca, non erano sempre in grado di verificare quanto compissero i loro rappresentanti <sup>(11)</sup>;

richiesta da parte dei rappresentati (avanzata sotto forma di petizione al re) di esenzione dall'indennità ovvero di una diversa ripartizione delle spese <sup>(12)</sup>;

giustiziabilità delle pretese dei rappresentanti nei confronti degli obbligati, ossia nei confronti dei rappresentati <sup>(13)</sup>.

In generale, dall'esame delle consuetudini di questo primo, risalente periodo si delinea un quadro nel quale l'indennità è corrisposta per le sole spese di viaggio e soggiorno ed è corrisposta in misura non parametrata alle condizioni economiche del rappresentante, per il quale *«to be sent to Parliament was no object of ambition, but a troublesome duty involving an expenditure of time and trouble, for which payment of wages was an essential condition»* <sup>(14)</sup>.

Cambiate, evidentemente, tali condizioni, il principio dell'indennità, paradossalmente, entrò in Inghilterra gradualmente in desuetudine, per riemergere poi con forza all'esplosione di quelle esigenze di ampliamento della rappresentanza, a dir poco, che determinarono la rivoluzione americana <sup>(15)</sup> prima e quella francese poi.

## 1.2 - Secondo periodo: *retribuire un servizio svolto a favore della collettività*

L'istituto dell'indennità parlamentare, significativamente già previsto addirittura nelle colonie che avrebbero formato poi gli Stati Uniti d'America, fu poi formalizzato nella Costituzione federale, ove è previsto che i senatori e i rappresentanti dovessero ricevere per i loro servizi una indennità da fissarsi con legge e pagabile dal tesoro degli Stati Uniti <sup>(16)</sup>.

Ma, soprattutto, l'indennità non è più configurata come un mero ristoro delle spese sostenute per assumere invece la veste di remunerazione per il servizio svolto in favore della collettività, e di lì a poco se ne sarebbe occu-



pato per la prima volta il Congresso degli Stati Uniti il 22 settembre 1789, stabilendo l'entità della diaria e delle spese di trasporto <sup>(18)</sup>.

Tuttavia dove l'istituto dell'indennità parlamentare assume con straordinaria evidenza la funzione di cartina di tornasole nella dinamica tra istanze di maggiore partecipazione alla vita politica e istanze contrarie è l'esperienza francese, dove il pendolo tra previsione dell'indennità e soppressione della stessa coincide pienamente con le esperienze politiche di quel Paese.

Prevista dalle costituzioni rivoluzionarie, e restata in vigore anche nel periodo bonapartista, l'indennità viene soppressa con la Restaurazione né viene ripristinata con la rivoluzione del 1830 – il che non desta meraviglia considerata la base sociale dei moti che portarono al trono Luigi Filippo – per poi essere reintrodotta con la rivoluzione del 1848. Il colpo di stato del 1851 la sopprime nuovamente, ma già con la costituzione del 1852 l'indennità è reintrodotta.

Vale davvero la pena, per comprendere appieno il senso dell'istituto e la dinamica politico - sociale che lo determina, ripercorrere, sia pure per sommi capi, questo percorso:

con decreto dell'assemblea costituente del 1° settembre 1789 veniva prevista la corresponsione di una diaria ai deputati (18 franchi al giorno) e il rimborso delle spese di viaggio; si afferma quindi il principio della non gratuità dell'ufficio. La medesima indennità fu confermata per i membri dell'Assemblea legislativa prima e della convenzione poi <sup>(19)</sup> ;

l'articolo 68 della costituzione del 1795 prevedeva che i rappresentanti della nazione all'assemblea legislativa godessero di una indennità irrinunciabile posta a carico dello Stato <sup>(20)</sup>; la corresponsione di tale indennità fu confermata dalla costituzione del Consolato (13 dicembre 1799) e durante il periodo dell'Impero;

durante la Restaurazione – non sorprendentemente - il pendolo oscillò verso la gratuità (con l'introduzione di disposizioni che avrebbero poi trovato risonanza anche nello Statuto albertino). L'articolo 19 della legge del 5 febbraio 1817 stabilì infatti espressamente che: «*Les députés ne recoivent ni traitement ni indemnité*». Come accennato, anche dopo la rivoluzione del 1830 il principio della gratuità fu confermato;

dopo la rivoluzione del 1848 il principio della retribuzione delle funzioni svolte fu immediatamente ripristinato con Decreto del governo provvisorio, non casualmente in concomitanza con l'introduzione del suffraggio universale maschile. Il principio trovò riscontro nella Costituzione del medesimo anno, citata in epigrafe, che ne prescrisse altresì l'irrinunciabilità;

con il colpo di Stato del 1851 il pendolo torna ad oscillare: la nuova Costituzione prescrive la gratuità del mandato parlamentare;

poco più di un anno dopo, con un Senato consulto del Natale 1852, il principio della corresponsione dell'indennità parlamentare viene ripristinato;

dopo la caduta del secondo Impero permane il principio e, infine, con legge del 1872, le indennità previste per i senatori sono parificate a quelle dei deputati.

Una vicenda dunque davvero esemplare del rapporto tra fatti della storia, dinamiche sociali e istituti giuridici, e una vicenda interamente imperniata sull'alternativa gratuità/non gratuità dello svolgimento delle funzioni sotto la quale si maschera una serrata lotta per la partecipazione alla vita politica, ossia per garantire l'effettività della partecipazione e, in ultima analisi, per la conquista del potere.

## 2 - *L'evoluzione dell'istituto in Italia*

### 2.1 - *Il periodo preparatorio*

Nel medesimo periodo anche l'Italia visse – prima durante il periodo napoleonico e poi con l'affermarsi del principio di nazionalità e nel corso delle guerre di indipendenza – una intensa serie di esperienze costituzionali <sup>(21)</sup>.

Esperienze dapprima ispirate ai modelli costituzionali francesi, e nelle quali compare il principio dell'indennità parlamentare <sup>(22)</sup> e in seguito, ossia nelle costituzioni adottate nel biennio rivoluzionario degli anni 1848 e 1849, sempre più indipendenti da tale modello e improntate a specifiche esigenze nazionali.

Dopo quanto sopra esposto, non stupisce che nelle costituzioni ottriate del predetto biennio (nella Costituzione di Napoli e Sicilia del 1848 <sup>(23)</sup>, nella costituzione pontificia del 1848, ma anche nello stesso Statuto albertino) veniva invariabilmente prevista la gratuità dello svolgimento delle funzioni rappresentative e che in quella della Repubblica romana era invece espressamente previsto che «ciascun rappresentante del popolo riceve un indennizzo cui non può rinunciare» (articolo 29).

E pertanto l'articolo 50 dello Statuto albertino, con formulazione richiamante il disposto della citata legge francese del 1817, prescriveva che: «Le

funzioni di Senatore o di Deputato non danno luogo ad alcuna retribuzione od indennità».

E questo, secondo quanto emerge dagli atti preparatori <sup>(24)</sup>, in quanto tale articolo sarebbe stato *«une garantie contre une foule de solliciteurs d'une modique fortune dont la présence dans les Chambres pourrait apporter de graves inconvénientes»*.

Difficile essere più chiari di così <sup>(25)</sup>.

Lo Statuto, concesso il 4 marzo 1848, entrò in vigore l'8 maggio dello stesso anno.

Due mesi dopo, l'8 luglio 1848, venne proposta per la prima volta alla Camera l'istituzione di una indennità parlamentare in favore dei deputati, che non fossero stipendiati dal Governo. Respinta, analoga proposta venne ripresentata al Senato il 17 dello stesso mese di luglio del 1848, per subire il medesimo esito.

La questione, pertanto, emerge immediatamente nella vita parlamentare italiana <sup>(26)</sup>, in un contesto rigidamente censitario che avrebbe continuato a dominare per decenni.

Resta pertanto ancora una volta confermato che il principio dell'indennità parlamentare trova cittadinanza e riconoscimento lì dove è accolta una nozione ampia di rappresentanza.

Meglio di ogni ricostruzione e meglio di ogni dato sociologico, valgono a ricostruire il clima di quegli anni le parole pronunciate da Cavour nella riunione del Parlamento subalpino del 14 gennaio 1852, secondo il quale il principio dell'indennità parlamentare «sarebbe stato funesto per le nostre libertà e le nostre istituzioni» e quelle di Cesare Balbo, presidente della Commissione che preparò la legge elettorale del 17 marzo 1848, secondo il quale «L'elettore più ricco è meno corruttibile, più indipendente, più colto: e sono, per vero dire, tre qualità così preziose, da decidere la questione.»

E, in effetti, la questione restò decisa fino al 1912.

Miglior partito per ricostruire l'evoluzione dell'istituto sarebbe dunque quello di seguire il progressivo allargamento del corpo elettorale, e dei titolari dei diritti politici, piuttosto che seguire i numerosissimi tentativi esperiti nel Parlamento dell'Italia liberale <sup>(27)</sup> per introdurre una qualche forma di indennità.

Pare, invece, significativo ricostruire la vicenda della franchigia ferroviaria, ossia, di un istituto che si configura sostanzialmente come uno strumento per tenere indenni i rappresentanti dalle spese di viaggio e che dunque, sia pure per via indiretta, introduce il tema del rimborso delle spese.

Tale franchigia, infatti, fu per la prima volta utilizzata per iniziativa del governo e in relazione alla celebrazione di eventi che riguardavano la Casa reale, accordando un biglietto gratuito a quei deputati che avessero voluto assistere a tali eventi. <sup>(28)</sup>

La proclamazione del Regno d'Italia, per effetto delle maggiori distanze da percorrere per adempiere il mandato elettorale – e con i mezzi dell'epoca – accrebbe l'importanza ed il significato della franchigia. L'istituto restò tuttavia una concessione del Governo fino all'approvazione della legge 27 aprile 1885, n. 3048 (detta legge delle Convenzioni).

Quello che preme sottolineare è come da tale vicenda emerga una concezione che, evidentemente, non riscontrava elementi ostativi nell'articolo 50 dello Statuto alla introduzione di forme di indennità strutturate come ristoro di spese sostenute mentre continuava invece ad opporsi all'idea che l'indennità potesse rappresentare la remunerazione di un servizio reso alla collettività.

## 2.2 - *L'introduzione dell'indennità*

Al principio del secolo XX non s'era dunque ancora compiuto in Italia quella evoluzione sociale che altrove aveva determinato l'introduzione dell'istituto nei vari ordinamenti <sup>(29)</sup>. Ciò avvenne, come accennato, con la riforma elettorale del 1912, che introduceva il suffragio universale maschile. Una legge adottata all'esito e alla vigilia di profondissimi cambiamenti della società italiana, con la quale gli elettori sarebbero passati da 3.319.207 a 8.672.249 <sup>(30)</sup> e per effetto della quale sarebbero stati rappresentati anche strati sociali che avrebbero affidato il mandato a soggetti non dotati di sufficienti mezzi materiali per svolgerlo appieno <sup>(31)</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, si fece ricorso alla clausola del rimborso spese.

L'articolo 11 della legge 30 giugno 1912, n. 665 <sup>(32)</sup> introduceva infatti la seguente normativa:

pagamento annuo a ciascun deputato di duemila lire per spese di corrispondenza;

pagamento annuo a ciascun deputato di quattromila lire per spese ad altri titoli a quei deputati che non avessero goduto di stipendio, retribuzione, assegno fisso o pensione direttamente a carico del bilancio dello Stato o degli

enti autarchici (a chi godeva di tali retribuzioni veniva corrisposta la differenza tra la somma percepita e il citato importo di lire quattromila);  
iscrizione nel bilancio della Camera dei fondi corrispondenti;  
divieto di rinuncia, cessione o sequestro delle somme come sopra dovute;  
mantenimento del posto per i professori che fossero stati eletti deputati;  
previsione che la Camera, con proprio regolamento, avrebbe stabilito le disposizioni di carattere attuativo.

Tale normativa, sostanzialmente, introducendo il principio introduceva al contempo i temi che sarebbero stati – e in gran parte continuano ad essere – oggetto delle problematiche dell'istituto dell'indennità parlamentare.

Non sfuggirà che, malgrado la qualificazione come rimborsi delle somme erogate, in qualche modo dovuta come omaggio formale al disposto dell'articolo 50 dello Statuto, la legge del 1912 di fatto introduceva la nozione di indennità come retribuzione di servizio; e questo, in particolare, nella parte che prevede la corresponsione della somma di quattromila lire annue per “altri titoli”, nozione tanto vaga da essere applicabile a qualsiasi causale.

Emerge poi il tema della parità di trattamento tra deputati dipendenti dello Stato o di altri enti pubblici e quelli che svolgono altra professione, accanto agli ulteriori profili relativi alla rinunciabilità, cedibilità o sequestrabilità dell'indennità.

Affermato il principio, negli oltre trentaquattro anni che separano il 1912 dall'approvazione della Costituzione, con varie fonti si intervenne in diversa misura sull'indennità stessa, senza con ciò porre in dubbio il principio stesso, che non fu cancellato o stravolto neanche con la trasformazione della Camera dei deputati in Camera dei Fasci e delle Corporazioni, operato con la legge 19 gennaio 1939, n. 129.

Questo, in sintesi, lo sviluppo dell'istituto nel periodo considerato:

la legge 5 aprile 1920, n. 395 attribuiva a ciascun deputato, senza alcuna distinzione, la somma annua di lire quindicimila a titolo di indennità e rimborso spese di corrispondenza. Tale normativa fa dunque espresso riferimento all'indennità e, anzi la distingue dalla pur richiamata nozione di rimborso spese, con ciò inaugurando l'architettura normativa che ancora oggi continua a sorreggere la disciplina dell'istituto. La medesima legge prevedeva che il Senato avrebbe potuto assegnare ai suoi membri una indennità di presenza per ciascuna delle sedute alle quali sarebbero intervenuti. Tale normativa pertanto opera un primo avvicinamento tra i due rami del Parlamento, evidentemente sulla scorta della considerazione secondo la quale l'indennità è concessa per il servizio reso, indipendentemente dallo

status economico del rappresentante e conferma la tendenza già espressa dalla legge del 1912 verso forme di regolamentazione interna delle modalità applicative dell'istituto, nel caso di specie addirittura comprensive dell'an;

la legge 24 maggio 1925 n. 790 estendeva ai senatori l'istituto dell'indennità, utilizzando la nozione di "spese inerenti all'ufficio";

in data 3 marzo 1927, la Camera, riunita in Comitato segreto, deliberò l'aumento dell'importo dell'indennità parlamentare a ventiquattromila lire annue. Tale aumento, però, che ebbe decorrenza dal 1° marzo 1927, durò solo tre mesi; il Comitato segreto, infatti, nella riunione del 4 giugno 1927, riportò l'indennità a quindicimila lire annue, come disposto dalla legge del 1925;

«con disposizioni interne delle due Camere, nel 1929, 1930 e 1934, l'indennità parlamentare fu ritoccata nel suo ammontare, rimanendo però immutata la struttura» <sup>(33)</sup>. Occorre al riguardo rilevare che la fonte cui è attribuita la competenza è interna; si passa quindi dalla normativa derivata e applicativa di cui alla precedente disciplina alla individuazione e alla pratica di nuovi ed ulteriori spazi di competenza del diritto parlamentare. I provvedimenti di rimodulazione del 1930 e del 1934 furono, come si direbbe oggi, dei tagli. Mentre, infatti, l'ammontare dell'indennità fu aumentata da quindicimila a ventiquattromila lire nel 1929 <sup>(34)</sup>, nel 1930 e nel 1934 si procedette alla riduzione delle indennità nella misura del dodici per cento <sup>(35)</sup>;

la ricordata legge n. 129 del 1939, istitutiva della Camera dei Fasci e delle Corporazioni, disponeva all'articolo 7, comma 2, che «Ai consiglieri nazionali <sup>(36)</sup> spetta un'indennità annua, determinata con legge». Si tratta di una formulazione simile a quella che di lì a poco sarebbe stata utilizzata per l'articolo 69 della Costituzione e altresì ad una norma già contenuta nella costituzione di Weimar <sup>(37)</sup>. Si deve infatti evidentemente ritenere che - in quell'ottica di lunga durata che caratterizza gli istituti giuridici - questi in qualche misura si consolidino e cristallizzino per assumere forme di consistenza tale da non essere scalpite dalle contingenze politiche;

il Decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 539, istitutivo della Consulta nazionale, articolava un regime più dettagliato. Accanto al rimborso delle spese di viaggio veniva infatti prevista un'indennità di trecento lire per ogni giorno di seduta e una diaria di cinquecento lire per ogni giorno trascorso fuori sede; tale normativa, all'articolo 4, stabiliva inoltre l'esenzione dell'indennità da ogni imposta e ritenuta;

il Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, ("Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente") prevedeva, all'articolo

82, che a ciascun deputato venisse corrisposta una somma mensile a titolo di indennità e, nel ribadire l'ormai consueto divieto di rinuncia, cessione e sequestro, aggiungeva a predetti divieti quello di pignorabilità; la relazione d'accompagnamento precisava che la concreta determinazione dell'indennità sarebbe stata «stabilita dalla stessa Assemblea Costituente, nell'atto in cui provvederà alla formazione del proprio bilancio interno». Ed in effetti l'Ufficio di Presidenza della Costituente, con deliberazione del 27 giugno 1946, determinò l'indennità in lire 25.000 mensili (aumentate a lire trentamila con successiva deliberazione del 25 febbraio 1947), ed istituì, evidentemente con atto proprio di interpretazione estensiva del sopracitato articolo 82, una specifica indennità per la presenza alle riunioni di Commissione convocate in giorni diverse da quelle dell'Assemblea. Occorre rilevare che il Decreto in questione non riproduceva la disposizione di cui al punto precedente relativa all'esenzione fiscale;

l'articolo 69 della Costituzione prevede che: "I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge".

### *3 - L'approvazione dell'articolo 69*

L'articolo 69 nella predetta formulazione fu approvato nella riunione pomeridiana dell'Assemblea Costituente del 10 ottobre 1947.

La Seconda Sottocommissione aveva sottolineato che «I deputati ricevono una indennità nella misura fissata dalla legge per garantire in ogni caso l'indipendenza economica e il doveroso adempimento nel mandato».

La relativa discussione, imperniata sull'unico emendamento presentato <sup>(38)</sup>, si sviluppò lungo i temi cardine dell'istituto: la sua ratio, la sua natura, il meccanismo di determinazione della sua entità, il sistema di incompatibilità.

Oggi, alla lettura degli atti colpisce anzitutto l'affermazione del presentatore dell'emendamento in discussione che «l'opinione pubblica non ha, in questo momento, molta simpatia e molta fiducia per i deputati <sup>(39)</sup>. Vi è intorno a noi un'atmosfera, che tutti quanti avvertiamo, di sospetto e di discredito" sebbene "nella massima parte dei casi questa impressione dell'opinione pubblica è sbagliata. Ma ci sono profonde ragioni che potrebbero spiegare perché è sorta: ragioni che in parte risalgono lontano, ed in parte anche al ventennio trascorso.» ... «e quindi può essere utile, facendo tesoro di questa esperienza, guardare, per quel poco che possono fare le leggi, là

dove soprattutto vale il costume, come si possa chiudere alcune di queste vie di infezione che minacciano l'organismo parlamentare»<sup>(40)</sup>.

A tal fine, l'emendamento presentato prevedeva che la legge che avrebbe determinato l'entità dell'indennità avrebbe potuto determinarla in misura più alta per coloro che non avessero avuto altri redditi (al comma 1, ritirato dal presentatore nel corso della discussione), oltre che altre questioni, più a lungo discusse nella seduta in questione, relative «a quella materia delicatissima degli incarichi conferiti dal Governo o dalle pubbliche amministrazioni a deputati in carica (se non addirittura, come talvolta si è visto a Sottosegretari o Ministri che fanno parte dello stesso Governo)»<sup>(41)</sup> più propriamente relativi al tema delle incompatibilità, in qualche misura oggetto anche della disciplina di attuazione dell'articolo 69.

Tale complesso di proposte normative investiva, dunque, il tema dell'indennità sotto il profilo della sostanziale parità di trattamento dei parlamentari: l'indennità, infatti, era comunque prevista su una base fissa e comune per tutti i componenti del Parlamento ma sarebbe stata modulata in aumento per coloro che non avrebbero goduto di altri redditi.

Nel corso della discussione, il Presidente della Commissione per la Costituzione, Ruini, peraltro, osservò che «l'indennità non è uno stipendio<sup>(42)</sup>, tanto è vero che non è soggetta a ricchezza mobile<sup>(43)</sup>; è un'indennità a rimborso di spese; ne deriva logicamente che dovrebbe essere conferita indipendentemente dalla situazione finanziaria di coloro cui è attribuita».

Posto in votazione ed approvato l'articolo 66 del testo della Commissione (69 del testo definitivo), respinte le proposte emendative residue, restò stabilito che per la Costituzione italiana «I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge».

#### *4 - Il principio dell'indennità parlamentare nel tessuto costituzionale*

Il testo dell'articolo 69 è dunque sintesi e retaggio di secolari e condivise esperienze politiche, sociali e giuridiche e si riferisce ad istituti noti, frutto di lunga elaborazione, e ogni parola deve essere letta nel quadro del più ampio sistema delineato dal complesso della Costituzione stessa.

In particolare, il principio dell'indennità parlamentare acquista significato e viene pienamente compreso in relazione ai principi affermati dagli articoli 48, 51 e 67 della Costituzione.



Infatti: il voto è libero nei termini di cui all'articolo 48 se non sussistono limiti censuari – di fatto se non di diritto – alla presentazione delle candidature e dunque alla possibilità di partecipare alla vita politica; i principi di cui all'articolo 51, primo e terzo comma, per i quali tutti i cittadini dell'uno e dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di uguaglianza e per i quali chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive ha diritto di disporre del tempo necessario al loro adempimento e di conservare il posto di lavoro non sarebbero altro che un mero auspicio qualora non fossero costituite ed assicurate concrete condizioni di uguaglianza per l'accesso alle cariche pubbliche; il divieto di mandato imperativo di cui all'articolo 67 potrebbe essere esposto a gravi rischi sotto l'urgenza del bisogno.

Emerge, dunque, con forza la funzione di garanzia del principio dell'indennità parlamentare. Garantendo l'indipendenza economica degli eletti, l'indennità garantisce che i parlamentari possano «fare i deputati con serenità di coscienza» <sup>(44)</sup> e pertanto garantisce, in ultima analisi, il funzionamento del sistema democratico.

Inoltre, il principio, nel garantire i componenti delle Assemblee, garantisce le Camere stesse, ossia, in ultima analisi, il funzionamento del sistema democratico, come sottolineato dalla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 245 del 1995, relativa al divieto di sequestro dell'indennità e della diaria, ha precisato che «...L'esenzione dell'indennità parlamentare dal sequestro rientra tra le prerogative di funzione, ed è diretta a fornire particolari garanzie non all'individuo, ma alla struttura di cui egli fa parte».

Tutto ciò è riassuntivamente espresso con chiarezza nella formulazione utilizzata dall'articolo 1, comma 1, della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 ("Determinazione dell'indennità parlamentare spettante ai membri del Parlamento"): «L'indennità spettante...per garantire il libero svolgimento del mandato...».

Ma proprio la sintesi dell'espressione costituzionale sottintende un universo denso di significato politico e tutt'altro che privo di difficoltà interpretative e di attuazione.

Come accennato, l'articolo 69 si riferisce infatti ad istituti che si sono venuti consolidando nei secoli e che hanno assunto o hanno potuto assumere diversa, concreta, fisionomia – come si è cercato di chiarire - anche in relazione all'interpretazione e alla conseguente applicazione che ne ha effettuato la relativa disciplina attuativa.

Si tratta, tra l'altro, di questioni relative alla stessa ricostruzione dell'istituto dell'indennità che saranno affrontate dalla legislazione attuativa e dalla prassi, che resta basata sull'ormai ben noto binomio tra indennità propriamente detta e rimborso spese, ai quali si affiancano altre misure complementari che saranno illustrate, tanto che nella descrizione del vigente trattamento è stato precisato che «la componente principale dello status economico del parlamentare è l'indennità, non soltanto perché è espressamente prevista dalla Costituzione, ma anche perché costituisce il vero “reddito” del parlamentare laddove le altre componenti ... hanno natura di rimborsi spese e sono dunque volte a soddisfare specifiche esigenze»<sup>(45)</sup>.

##### *5 - Le coordinate normative del principio*

Prima di illustrare i profili di problematicità dei temi sopra indicati e le connesse modalità con le quali nel corso della vita repubblicana si è data ad essi attuazione, sembra opportuno precisare, anzitutto, il complessivo trattamento, oggi, attribuito ad un parlamentare.

Tale trattamento si compone dei seguenti elementi:

l'erogazione di una somma a titolo di indennità parlamentare;

l'erogazione di una somma a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma;

l'erogazione di una somma a titolo di rimborso delle spese per l'esercizio del mandato;

l'utilizzazione di tessere per la circolazione autostradale, ferroviaria, marittima ed aerea e l'erogazione di una somma a titolo di rimborso delle spese accessorie di viaggio;

l'erogazione di una somma annua a titolo di rimborso delle spese telefoniche;

il godimento di un sistema di assistenza sanitaria;

l'erogazione di un assegno di fine mandato;

l'erogazione di un trattamento pensionistico.

Si tratta, dunque, di una serie di misure di natura eterogenea e tuttavia complementari, tutte con titolo e giustificazione nelle ragioni d'ordine costituzionale sopra esposte.

L'indicata eterogeneità ha notoriamente indotto la dottrina a distinguere nel medesimo ambito<sup>(46)</sup> tra «indennità in senso stretto (la somma che mensilmente viene corrisposta quale corrispettivo pecuniario per le presta-

zioni effettuate), in senso ampio (tutte le somme che a qualsiasi titolo, ma sempre e soltanto per l'esercizio dell'attività parlamentare, vengono erogate a favore di ogni rappresentante) e in senso amplissimo (il coacervo di somme, beni, servizi e benefici che, direttamente o indirettamente, sono attribuiti al parlamentare per ricompensarlo del lavoro posto in essere in funzione dell'appartenenza al Parlamento)».

La stessa natura dell'indennità è stata notoriamente oggetto di accurata indagine da parte della dottrina <sup>(47)</sup>, che l'ha di volta in volta qualificata quale «emolumento compensativo dei sacrifici legati all'esercizio del mandato quale rimborso delle spese inerenti alla carica, come vera e propria prestazione retributiva e corrispettiva per l'attività svolta dai parlamentari, quale assegno alimentare di diritto pubblico, quale indennizzo per le spese di rappresentanza sostenute dal deputato quale organo dello Stato, ovvero ne ha posto in luce la natura mista (in parte retribuzione e in parte rimborso), ovvero la natura di controprestazione pecuniaria in un rapporto temporaneo di impiego pubblico».

Del pari, la Corte costituzionale ha, talvolta, affermato la natura retributiva dell'indennità, come nella sentenza n. 24 del 1968, dove afferma che «In un regime democratico a larga base popolare e nell'ambito del quale il potere non è riservato ai ceti che si trovino in condizioni economiche di vantaggio il legislatore ha l'obbligo di porre in essere tutte quelle condizioni che appaiono indispensabili per consentire anche ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse. In attuazione di questo indirizzo, che si ricava dal principio generale formulato nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, sia la Costituzione ... espressamente assicurano ai membri del Parlamento ... la corresponsione di una indennità, demandandone alla legge la determinazione: sicché essa, almeno nella misura in cui non è destinata a coprire le spese, assume l'indubbio carattere di reddito». La stessa Corte, invece, in altre occasioni, come ad esempio nella sentenza n. 454 del 1997, ha rilevato che la finalità precipua dell'indennità è quella di un ristoro forfettario per le funzioni svolte e non quella di un trattamento sostitutivo del mancato stipendio, affermando che: «Le indennità considerate costituiscono, infatti, un ristoro forfettario per le funzioni svolte, rimesso al legislatore sia nell'entità sia nei limiti in cui può consentirsene il cumulo, come confermano quei precedenti della giurisprudenza costituzionale che, a proposito dell'indennità di carica, hanno escluso qualsiasi assimilazione alla retribuzione connessa a rapporto di pubblico impiego .... e hanno, del pari, rilevato che l'indennità percepita dai parlamen-

tari ha sempre assunto, nei presupposti e nelle finalità, connotazioni distinte da detta retribuzione ...».

Pare, dunque, opportuno tenere sempre presente nella ricostruzione dell'istituto il dato normativo che, come accennato, tiene ben distinta l'indennità parlamentare dal rimborso spese.

Tanto premesso, pare doversi ribadire che l'eterogeneità di cui sopra sia di fatto più apparente che reale.

Ciò in quanto tutti gli elementi sopraelencati, e nei quali si risolve appunto il trattamento del parlamentare, sono funzionalmente connessi ad un unico fine: consentire il miglior espletamento del mandato parlamentare da parte di ogni singolo parlamentare nei termini indicati e per gli effetti previsti e voluti dalla Carta costituzionale.

Atteso quanto sopra, considerate le modalità con le quali è storicamente emerso il principio dell'indennità parlamentare, e sia pure a fronte di una disciplina vigente, nella quale continuano a confluire elementi di corrispettivo per l'attività svolta ed elementi propri della nozione di rimborso delle spese, pare si debba concordare con la dottrina, invero maggioritaria, secondo la quale «l'indennità parlamentare, lungi dal poter essere intesa in senso tradizionale ed etimologico... nonché come rimborso delle spese inerenti alla carica ...deve essere sempre più a ragione considerata quale prestazione corrispettiva dell'attività svolta dai membri delle Camere in quanto investiti di una pubblica funzione»<sup>(48)</sup>.

## 6 - *L'indennità nella storia repubblicana*

L'articolo 69 della Costituzione fu dapprima attuato con la legge 9 agosto 1948, n. 1102 ("Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento").

Si tratta di una legge che si basava sull'ormai diffuso binomio tra indennità e rimborso spese, con effetti pratici che ebbero a rivelarsi in certa misura paradossali.

Accanto ad una indennità stabilita in misura fissa il lire 65.000 mensili lorde, era infatti prevista la corresponsione di «un rimborso spese per i giorni delle sedute parlamentari alle quali essi partecipano», il quale sarebbe stato stabilito dagli Uffici di Presidenza tenendo conto «della residenza o meno nella capitale di ciascun membro del Parlamento».

La mancata previsione di un limite alla determinazione di tale rimborso determinò (unitamente al fatto che l'indennità veniva determinato in maniera fissa) il fatto che l'indennità «solo fittiziamente era fissata dalla legge, ma in realtà, sostanzialmente, veniva corrisposta quasi per intero sotto la voce rimborso spese» <sup>(50)</sup>, sicché, alla fine del 1963, l'indennità continuava ad essere quella di lire 65.000 fissata dalla legge mentre il rimborso spese era di lire 435.000 <sup>(51)</sup> <sup>(52)</sup>.

La presenza nel quadro normativo di istituti ulteriori – e in particolare della diaria - rispetto all'indennità propriamente detta indusse parte della dottrina a formulare rilievi di legittimità costituzionale, cui si è tuttavia obiettato <sup>(53)</sup> che la previsione espressa di cui al citato articolo 69 configura un diritto assoluto nel senso che rappresenta il minimo che viene garantito, ma che nulla vieta la previsione di altri interventi, quali la diaria, comuni ad altri settori e, in particolare, alla pubblica amministrazione.

Un ulteriore rilievo era relativo alla competenza attribuita agli Uffici di Presidenza, al quale possono pure applicarsi le seguenti considerazioni, valide anche per la normativa vigente.

Al riguardo occorre rammentare in primo luogo che, come sopra illustrato, già la prima normativa che introdusse nel 1912 l'indennità parlamentare nell'ordinamento italiano dava spazio in materia alla autonoma determinazione degli organi interni delle Camere, scelta ripetuta anche per la stessa Assemblea costituente.

Si tratta quindi di una linea normativa risalente e tradizionale, che potrebbe pertanto configurarsi, anche alla luce dei principi di autonomia e delle particolarità degli ordinamenti camerali, come vera e propria prassi, suscettibile, in quanto tale, di essere di per sé fonte di diritto.

In secondo luogo, deve rilevarsi che è la stessa legge ad attribuire la competenza ai predetti organi interni. Risulta conseguentemente pienamente rispettata la riserva di legge di cui all'articolo 69, posto che, e a meno che, non si voglia ritenere tale riserva come riserva assoluta di legge.

In terzo luogo, deve concordarsi con quelle valutazioni secondo le quali «la tecnica normativa utilizzata risponde sostanzialmente ad esigenze di carattere tecnico» <sup>(54)</sup> ed acceder pertanto alla tesi secondo la quale «è preferibile aderire ad una interpretazione meno restrittiva del disposto costituzionale ... (che) non abbia tuttavia inteso vincolare il legislatore sul piano della definizione strutturale dell'indennità parlamentare» <sup>(55)</sup>, nel senso dell'opportunità, rimessa all'apprezzamento del legislatore, di individuare meccanismi di determinazione della diaria prima e della stessa indennità nella

disciplina del 1965 tali da assicurare l'effettività degli istituti affidandola «ad organi che meglio di ogni altro sono in grado di conoscere le necessità di vita e di lavoro dei parlamentari»<sup>(56)</sup>.

Pare peraltro deporre in tal senso anche la sentenza n. 454 del 1997 della Corte costituzionale, ove leggesi che anche se l'istituto dell'indennità, «... si è andato estendendo ... - in armonia con le tendenze delle moderne legislazioni, che ... vanno eliminando o attenuando la gratuità delle funzioni pubbliche elettive - la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ... alle scelte discrezionali del legislatore».

Per le ragioni sopra esposte emerse presto, dunque, l'esigenza di un aggiornamento della normativa, che si realizzò con la legge n. 1261 del 1965 "Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento".

## *7 - L'architettura della normativa vigente*

### *7.1 - Indennità e rimborso spese*

Anche la normativa vigente ripete e ribadisce, come accennato, la nota e ormai tradizionale dicotomia tra indennità e rimborso spese<sup>(57)</sup>.

L'articolo 1 della legge del 1965, infatti, dichiara che l'indennità spettante ai membri del Parlamento a norma dell'art. 69 della Costituzione per garantire il libero svolgimento del mandato è costituita da quote mensili comprensive anche del rimborso di spese di segreteria e di rappresentanza e domanda agli Uffici di Presidenza delle due Camere la competenza a determinare l'ammontare di dette quote in misura tale che non superino il dodicesimo del trattamento complessivo massimo annuo lordo dei magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate.

L'articolo 2 prevede che ai membri del Parlamento è corrisposta, inoltre, una diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma e attribuisce agli Uffici di Presidenza delle due Camere la competenza a determinarne l'ammontare sulla base di 15 giorni di presenza per ogni mese ed in misura non superiore all'indennità di missione giornaliera prevista per i magistrati con funzioni di presidente di Sezione della Corte di cassazione ed equiparate; essi possono altresì stabilire le modalità per le ritenute da effettuarsi per ogni assenza dalle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Il richiamato articolo 1 – innovando il precedente meccanismo di determinazione dell'indennità ad una cifra fissa - la aggancia ad un parametro variabile ma oggettivamente predeterminato, seguendo una tecnica già precedentemente utilizzata per i giudici della Corte costituzionale <sup>(58)</sup>.

La aggancia, inoltre, ad un parametro che rappresenta comunque una soglia massima, nel senso che non sono precluse eventuali determinazioni dell'indennità ad una cifra inferiore al parametro indicato dall'articolo 1, né sono precluse eventuali determinazioni in riduzione della indennità stessa, ossia «ha lasciato alle Camere la possibilità di scegliere un livello più basso rispetto all'ammontare massimo possibile nel rispetto della legge» <sup>(59)</sup>.

Ed entrambi i casi si sono effettivamente verificati.

Ai sensi della delibera n. 62 dell'Ufficio di Presidenza della Camera <sup>(60)</sup> e della delibera n. 45 del Consiglio di Presidenza – entrambe adottate il 30 giugno 1993, l'indennità è pari al 96 per cento del trattamento lordo del magistrato di Corte di Cassazione nominato alle funzioni direttive superiori, ottava classe stipendiale, sedicesimo aumento biennale, ossia, comunque, di gran lunga inferiore al trattamento massimo, che corrisponde al trentesimo scatto, il cui raggiungimento sarebbe consentito dalla normativa vigente.

Deve, al riguardo, rammentarsi che il trattamento economico dei magistrati, secondo quanto previsto dalla legge 2 aprile 1979, n. 97, è adeguato di diritto ogni tre anni nella misura percentuale pari alla media degli incrementi realizzati nel triennio precedente per le altre categorie di pubblici dipendenti.

Inoltre, l'indennità è stata più volte ridotta nel corso degli ultimi anni <sup>(61)</sup>.

Infatti:

dapprima la legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), all'articolo 1, comma 52 ha disposto che le indennità mensili spettanti ai membri del Parlamento nazionale (quindi l'importo fissato nel 1993) sono rideterminate in riduzione nel senso che il loro ammontare massimo, ai sensi dell'articolo 1 della legge n. 1261 del 1965, è diminuito del 10 per cento <sup>(62)</sup>. L'Ufficio di Presidenza della Camera ha dato attuazione a tale disposizione con la deliberazione 17 gennaio 2006, n. 280;

da allora, l'importo dell'indennità non è stato più adeguato. Per l'anno 2007, infatti, non si è provveduto ad applicare all'indennità parlamentare l'adeguamento previsto per il trattamento economico dei magistrati dalla legge n. 97 del 1979; l'articolo 1, comma 375 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008) ha poi disposto per il quinquennio 2008 – 2012

il blocco del meccanismo di adeguamento della misura dell'indennità parlamentare. La deliberazione 21 luglio 2011, n. 153, dell'Ufficio di Presidenza della Camera ha disposto la proroga al 2013 della sospensione dell'adeguamento dell'indennità parlamentare;

L'articolo 13 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito in legge dalla legge n. 148 del 2011, ha disposto, per il triennio 2011-2013, la riduzione, senza effetti a fini previdenziali, del dieci per cento del vigente importo della quota mensile dell'indennità parlamentare per la parte eccedente i 90.000 euro annui e fino a 150.000 euro annui e del 20 per cento per la parte eccedente i 150.000 euro annui (si tenga, ad ogni modo, presente che l'importo annuo lordo dell'indennità non supera tale cifra di 150.000 euro). La riduzione è raddoppiata per i parlamentari che svolgono un'attività lavorativa per la quale percepiscono un reddito uguale o superiore al 15% dell'indennità parlamentare. L'Ufficio di Presidenza della Camera ha dato attuazione a tale disposizione con la deliberazione 28 settembre 2011, n. 157;

con la deliberazione 30 gennaio 2012, n. 183, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha poi deliberato una ulteriore riduzione della misura dell'indennità parlamentare, al fine di impedire che l'introduzione del sistema contributivo per il trattamento previdenziale dei deputati determinasse un aumento dell'ammontare netto della stessa <sup>(63)</sup>. Il Consiglio di Presidenza del Senato, in data 31 gennaio 2012, ha deliberato la riduzione dell'indennità lorda di 1.300 euro;

da ultimo, nei mesi di agosto <sup>(64)</sup> e settembre 2012, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha deliberato la stabilizzazione per gli anni 2014 e 2015 delle misure di riduzione della indennità parlamentare di cui alle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 153/2011, che ha prorogato fino a tutto il 2013 la sospensione del meccanismo di adeguamento dell'indennità e n. 183/2012 di riduzione dell'importo lordo dell'indennità – che ha assorbito la precedente deliberazione n. 157/2011 di riduzione dell'importo dell'indennità del 10 e del 20 per cento sino a tutto il 2013 – nonché delle misure di riduzione dell'importo della diaria e del contributo per l'esercizio del mandato, di cui alle deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 118/2010 e n. 185/2012.

Inoltre, l'Ufficio di Presidenza della Camera, con deliberazione n. 184 del 2012, ha disposto che, con decorrenza dal 1° febbraio 2012, la misura di tutte le indennità d'ufficio spettanti ai deputati che rivestono incarichi all'interno degli organi istituzionali della Camera è ridotta del 10 per cento. La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 2 aprile 2013, n. 4 ha, poi, stabilito, a decorrere dall'inizio della XVII legislatura, la riduzione del 30 per cento



della misura lorda mensile dell'indennità di ufficio spettante ai deputati titolari di cariche istituzionali interne.

Analoghi e corrispettivi interventi sono stati effettuati in relazione alla diaria a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, come prevista dall'articolo 2 della legge n. 1261 del 1965. In particolare, con la deliberazione n. 118 del 2010 l'importo mensile della diaria di soggiorno è stato ridotto di 500 euro, nella prospettiva di definire una disciplina per la rilevazione delle presenze in Commissione. Tale disciplina è stata definitivamente adottata con le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera 30 gennaio 2012, n. 181 (che ha sostituito la disciplina sperimentale di cui alla deliberazione 25 ottobre 2011, n. 162) e 15 marzo 2012, n. 190, relative appunto alla materia delle ritenute sulla diaria per le assenze dalle sedute dell'Assemblea, delle Giunte e delle Commissioni. Già in passato, la corresponsione della diaria era stata adeguata al tasso di partecipazione ai lavori dell'Assemblea <sup>(65)</sup>; la disciplina attuale prevede una ritenuta per ogni giorno di assenza dalle sedute dell'Assemblea (è considerato assente il deputato che abbia partecipato ad un numero inferiore al 30 per cento delle votazioni con procedimento elettronico effettuate nella giornata). Con le deliberazioni da ultimo citate, analoga disciplina è stata introdotta anche per le assenze dalle sedute delle Giunte, delle Commissioni permanenti, delle Commissioni speciali eventualmente istituite, del Comitato per la legislazione, delle Commissioni di inchiesta, monocamerali e bicamerali, delle Commissioni e dei Comitati bilaterali e delle delegazioni parlamentari presso le Assemblee internazionali, sulla base della rilevazione mensile delle presenze.

Oggetto di radicale riforma è stato anche il rimborso per il mantenimento del rapporto tra eletto ed elettori, dapprima ridotto di 500 euro mensili <sup>(66)</sup>, e poi sostituito, a decorrere dal 1° marzo 2012 <sup>(67)</sup>, dal rimborso delle spese per l'esercizio del mandato, erogato mensilmente al deputato. Il 50% dell'importo del rimborso è corrisposto in via forfetaria. La parte restante, fino a un massimo del 50% dell'importo stesso, è, invece, erogata a titolo di rimborso di alcune spese espressamente indicate nella deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 185 del 2012, e che devono essere analiticamente attestate dal deputato stesso.

Deve, inoltre, rilevarsi che la materia dell'indennità parlamentare è stata, si direbbe da sempre, oggetto di iniziative di riforma <sup>(68)</sup> e che anche recentemente, la riforma del trattamento economico (ossia, per quello che qui concerne, non dell'indennità parlamentare propriamente detta) dei titolari di cariche elettive – e quindi quello dei parlamentari <sup>(69)</sup> – è stato inserito

nel quadro di una più ampia iniziativa legislativa volta ad un livellamento retributivo tra Italia ed Europa per i titolari della predette cariche e le figure apicali delle amministrazioni.

L'articolo 1 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, ha previsto che i trattamenti economici dei soggetti sopra indicati non possono superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e analoghi incarichi negli altri sei principali Stati dell'area Euro. Fermo il principio costituzionale di autonomia, per i componenti del Senato e della Camera dei deputati il costo relativo al trattamento economico omnicomprensivo annualmente corrisposto in funzione della carica ricoperta non può superare la media ponderata rispetto al PIL del costo relativo ai componenti dei Parlamenti nazionali.

E' stata, dunque, costituita a tal fine, con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 28 luglio 2011, la Commissione governativa per il livellamento retributivo Italia-Europa, con le funzioni di realizzare "un'attenta ricognizione dei trattamenti economici percepiti annualmente...e, sulla base dei risultati ottenuti, calcolarne la media ponderata rispetto al PIL" <sup>(70)</sup> e che tuttavia «Nonostante l'intenso lavoro svolto....., i vincoli posti dalla legge, l'eterogeneità delle situazioni riscontrate negli altri paesi e le difficoltà incontrate nella raccolta dei dati non hanno consentito alla Commissione di produrre i risultati attesi <sup>(71)</sup>».

Deve, comunque, osservarsi che i profili comparati del trattamento economico dei parlamentari non sono stati tralasciati nel recente lavoro delle Camere.

Infatti, come si legge nella relazione all'Assemblea della Camera svolta dai deputati Questori nella seduta del 1° agosto 2011, in occasione della discussione del progetto di bilancio interno per l'anno 2011: «il Collegio dei Questori ha ravvisato l'esigenza di capire se rispondesse al vero quanto si afferma da più parti, e cioè che i parlamentari italiani percepiscono un trattamento complessivamente più favorevole di quello dei membri delle Assemblee legislative dei principali Paesi europei, nonché del Parlamento europeo. Ciò ha portato ad uno studio comparativo dal quale alcuni commentatori hanno tratto la conclusione che le competenze dei parlamentari italiani sarebbero ben al di sopra di quelle di tutti i Parlamenti europei presi in esame.

Ebbene, quei dati in realtà dimostrano che, tenuto conto del totale delle competenze corrisposte ai deputati, nonché di quanto erogato per i collabo-

ratori dei deputati stessi, il costo complessivo sostenuto dalla Camera per ciascun parlamentare italiano è inferiore a quello sostenuto da altri Parlamenti europei. Infatti, il costo mensile complessivo per ciascun deputato italiano è pari a 20.486 euro - parlo del costo complessivo -, inferiore rispetto al costo di ciascun parlamentare francese, 23.066 euro; tedesco, 27.364 euro; inglese, 21.089 euro, ovvero al costo di un deputato del Parlamento europeo, 34.750 euro.

Anche se si confronta soltanto l'ammontare netto delle competenze dei deputati, e cioè ad esclusione degli importi erogati per i collaboratori, emerge che il totale netto percepito dai deputati italiani è di 10.257 euro, in linea con quanto mediamente percepito dai parlamentari delle Assemblies dei Paesi esaminati: Francia 11.863 euro; Germania 9.932 euro; Gran Bretagna 8.540 euro; Parlamento europeo 13.285 euro.

Peraltro, se alle competenze nette di cui sopra si somma quanto erogato ai parlamentari direttamente o indirettamente per la gestione dei collaboratori, risulta di tutta evidenza che gli importi di cui dispongono i deputati italiani (13.947 euro, compreso il contributo per il collaboratore) sono molto inferiori a quelli di cui dispongono gli altri parlamentari europei: Francia 21.001 euro; Germania 24.644 euro; Gran Bretagna 19.121 euro; Parlamento europeo 32.994 euro».

Preme, peraltro, sottolineare come i sopradescritti interventi (come pure gli altri recenti interventi che saranno di seguito illustrati) siano stati effettuati – come precisa la deliberazione n. 118 del 2010 richiamando considerazioni svolte nell'Ufficio di Presidenza dell'8 giugno 2010 – anche nel quadro di un «doveroso senso di responsabilità che ha già connotato l'azione della Camera, che nell'ultimo triennio ha ridotto la dinamica di crescita della propria dotazione ..., contenendo in maniera significativa le relative spese, e non dipende dal fatto che le spese per l'attività parlamentare siano eccessive o improduttive, trattandosi di costi essenziali per il funzionamento della democrazia».

Deve, infine, rammentarsi che il Senato, nella seduta del 25 luglio 2012, ha approvato, in prima deliberazione, un disegno di legge contenente "Modifiche alla parte seconda della Costituzione concernente le Camere del Parlamento e la forma di governo" <sup>(72)</sup>, che, all'articolo 6 recita: «I membri del Parlamento hanno il dovere di partecipare ai lavori delle Camere, anche nelle Commissioni, e ricevono un'indennità stabilita dalla legge».

Come si vede, il quantum di novità è nell'accento posto sul dovere dei parlamentari di partecipare ai lavori.

Nel corso dell'esame in Assemblea, è stato notato che la sobrietà dell'articolo sarebbe stata «sostanzialmente violentata dal tentativo di rispondere alla demagogia imperante» <sup>(73)</sup> e che le modalità di esame della riforma non aiutano certo a ricostruire il rapporto tra la politica e i cittadini; è stata poi ribadita l'esigenza di prevedere sanzioni economiche per i parlamentari che non ottemperano all'obbligo di partecipare ai lavori <sup>(74)</sup>.

#### *8 - Altri profili: divieto di cumulo, aspettative, impignorabilità, incredibilità*

L'articolo 3 della legge n. 1261 del 1965 prescrive che con l'indennità parlamentare non possono cumularsi assegni o indennità medaglie o gettoni di presenza comunque derivanti da incarichi di carattere amministrativo, conferiti dallo Stato, da Enti pubblici, da banche di diritto pubblico, da enti privati concessionari di pubblici servizi, da enti privati con azionariato statale e da enti privati aventi rapporti di affari con lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni.

E' inoltre previsto che l'indennità parlamentare, fino alla concorrenza dei quattro decimi del suo ammontare, detratti i contributi per la Cassa di previdenza dei parlamentari della Repubblica, non è cumulabile con stipendi, assegni o indennità derivanti da rapporti di pubblico impiego, e che tali disposizioni si applicano anche alle indennità e agli assegni derivanti da incarichi accademici, quando i rispettivi titolari siano stati posti in aspettativa. Restano in ogni caso escluse dal divieto di cumulo le indennità per partecipazione a Commissioni giudicatrici di concorso, a missioni, a Commissioni di studio e a Commissioni d'inchiesta.

Si tratta della tematica del divieto di cumulo tra indennità ed altri proventi a carico dello Stato o di enti pubblici.

La predetta tematica, come sopra accennato, è stata discussa nella seduta del 10 ottobre 1947 dell'Assemblea costituente, a seguito della sopra ricordata proposta emendativa volta ad escludere che ai componenti del Parlamento potessero essere conferiti incarichi retribuiti, né nella Amministrazione pubblica centrale o locale, né in enti pubblici o soggetti al controllo dello Stato, disponendo che l'accettazione di uno di questi incarichi avrebbe determinato la decadenza dall'ufficio parlamentare. Veniva, inoltre, proposto che solo in caso di pubblica utilità detti incarichi avrebbero potuto essere conferiti per nomina deliberata da ciascuna Camera <sup>(75)</sup>.

Nel corso della discussione emerse prevalente l'opinione secondo la quale sarebbe stato preferibile lasciare alla legge la disciplina della materia, con particolare riferimento al tema delle incompatibilità, sicché la accennata proposta emendativa fu respinta. Ed in effetti, la legislazione ordinaria, come si vedrà, è più volte intervenuta sul tema.

La duplice ratio della illustrata disposizione dell'articolo 3 è, da un lato, quella di evitare che gli incarichi vengano affidati ai parlamentari per la loro influenza <sup>(76)</sup> e, dall'altro, che si possano realizzare forme di corruzione o anche solo di condizionamento <sup>(77)</sup>.

Deve peraltro rilevarsi, ancora una volta, che le disposizioni in tema di indennità rivolte ai singoli parlamentari sono in definitiva dirette alla salvaguardia dell'integralità delle Camere nel loro complesso.

Tuttavia, l'illustrato dettato normativo, come è stato rilevato, pone un divieto esclusivamente rivolto al cumulo dei proventi, ma non a quello degli incarichi qualora questi fossero svolti gratuitamente (ferma restando la specifica disciplina delle incompatibilità; ed anche, nel corso dell'esame del disegno di legge che sarebbe diventato poi la legge n. 1261 fu rilevato che con la norma in esame sarebbero state introdotte surrettiziamente nuove forme di incompatibilità).

Inoltre, nulla del pari vieta l'assunzione di incarichi, anche evidentemente a titolo oneroso, da parte di soggetti diversi da quelli indicati nel citato articolo 3, comma 1.

Occorre infine far presente che l'articolo 83 del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) individua ulteriori divieti di cumulo prevedendo che i parlamentari (nazionali ed europei, nonché i consiglieri regionali) non possono percepire i gettoni di presenza o altro emolumento comunque denominato previsti dal capo IV "Status degli amministratori locali" del Titolo III "Organi" dello stesso decreto legislativo. <sup>(79)</sup>

La legittimità costituzionale del divieto di cumulo <sup>(80)</sup> è stata affermata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 454 del 1997, nella quale, premesso che «La Corte, già da tempo, ha affermato che il legislatore ha l'obbligo di porre in essere le condizioni indispensabili per consentire anche ai meno abbienti l'accesso alle cariche pubbliche e l'esercizio delle funzioni a queste connesse, come conferma anche l'articolo 69 della Costituzione nell'assicurare ai membri del Parlamento la corresponsione di una indennità da stabilirsi con legge ...» ha affermato che «Anche se l'istituto dell'indennità, come la Corte stessa ha avuto occasione di rilevare ...si è andato esten-

dendo dal Parlamento alle Regioni ed anche alle Province ed ai Comuni - in armonia con le tendenze delle moderne legislazioni, che, proprio al fine di cui sopra, vanno eliminando o attenuando la gratuità delle funzioni pubbliche elettive - la compiuta disciplina delle implicazioni d'ordine economico, connesse all'attività pubblica svolta, rimane nondimeno affidata, ferma restando la garanzia del posto di lavoro espressamente prevista dall'articolo 51, terzo comma, della Costituzione, alle scelte discrezionali del legislatore».

L'articolo 4 della legge n. 1261 del 1965 disciplina la materia dell'aspettativa per mandato parlamentare (come precisamente recita la rubrica dell'articolo 71 del decreto legislativo n. 29 del 1993, del quale appresso) <sup>(81)</sup>.

Il tema investe principi costituzionali e, in particolare, i principi di cui all'articolo 51, terzo comma, che «attribuisce direttamente al cittadino, che è chiamato a funzioni pubbliche elettive, due diritti soggettivi: quello di disporre del tempo necessario al loro adempimento e quello di conservare il suo posto di lavoro» <sup>(82)</sup> nella parte in cui attribuisce a chi è chiamato a funzioni pubbliche elettive il diritto di conservare il suo posto di lavoro e il principio di cui all'articolo 98 secondo il quale il pubblico impiegato eletto in Parlamento non può conseguire, durante il mandato parlamentare, promozioni se non per anzianità.

La questione è stata affrontata dalla Corte costituzionale sin dal 1960 (sentenza n. 6) ritenendo che la formula conservare il posto di lavoro di cui all'articolo 51 della Costituzione «vuol dire mantenere il rapporto di lavoro o di impiego, ma non continuare nell'esercizio delle funzioni in cui si concreta la prestazione dell'impiegato interessato ...Il diritto, costituzionalmente garantito, dell'impiegato deputato a conservare il posto non implica, quindi, il diritto a continuare nell'esercizio delle funzioni impiegate» e dichiarandone la legittimità in quanto «... La disposizione della legge ordinaria, che dispone il collocamento d'ufficio in aspettativa, non può, pertanto, ritenersi in contrasto con la norma costituzionale che attribuisce all'impiegato eletto deputato il diritto a conservare il posto di lavoro. La disposizione della legge ordinaria, che prevede il collocamento d'ufficio in aspettativa, è ispirata a criteri di opportunità pratica, suggeriti sia dall'estensione che attualmente hanno assunto i lavori delle Camere parlamentari, sia dall'esigenza, affermata dall'articolo 97 della Costituzione, di assicurare il buon funzionamento dell'Amministrazione».

Il comma 2 dell'articolo 4 in commento disponeva inoltre che l'Amministrazione di appartenenza avrebbe corrisposto al dipendente eletto la parte eccedente i quattro decimi dell'ammontare dell'indennità parlamentare

(con alcune detrazioni), con ciò prevedendo una nuova forma di cumulo ed introducendo una possibile disparità di trattamento con gli eletti dipendenti privati.

Tali disposizioni, come accennato, sono state superate dall'articolo 71 del decreto legislativo n. 29 del 1993 <sup>(83)</sup> (ora trasfuso nell'articolo 68 del T.U. n. 165 del 2001), che dispone il collocamento in aspettativa (che ha luogo all'atto della proclamazione degli eletti) senza assegni per la durata del mandato per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni eletti al Parlamento (nazionale, oltre che al Parlamento europeo e nei Consigli regionali) e tuttavia attribuisce loro la facoltà di optare per la conservazione, in luogo dell'indennità parlamentare (e dell'analogia indennità corrisposta ai consiglieri regionali), del trattamento economico in godimento presso l'amministrazione di appartenenza.

Deve, infine, aggiungersi che – per i lavoratori del settore privato - l'articolo 31 della legge n. 300 del 1970 (Statuto dei lavoratori) dispone che i lavoratori eletti membri del Parlamento nazionale (o del parlamento europeo o di assemblee regionali ovvero che siano chiamati ad altre funzioni pubbliche elettive) possono, a richiesta, essere collocati in aspettativa non retribuita per tutta la durata del mandato. La legge 23 dicembre 1994, n. 724, ha interpretato autenticamente tale norma disponendo la sua applicabilità ai dipendenti pubblici eletti nel Parlamento nazionale, nel Parlamento europeo e nei consigli regionali.

L'articolo 5, comma 4, della legge n. 1261 del 1965 prescrive che l'indennità mensile e la diaria non possono essere sequestrate o pignorate e l'articolo 91 del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 ("Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati") dispone che non è ammessa rinuncia o cessione dell'indennità spettante ai deputati a norma dell'articolo 69 della Costituzione.

Le disposizioni sono accomunate dalla medesima ratio, ossia dall'essere preordinate a garantire il libero svolgimento del mandato di cui all'articolo 1 della stessa legge n. 1261 del 1965

Quanto alla prima delle accennate disposizioni, deve rilevarsi che, con la sentenza n. 245 del 1995, la Corte costituzionale, osservato che «il legislatore del 1965 integra il precedente assetto normativo che già esentava da tributo le indennità parlamentari, vietandone il sequestro e il pignoramento», ne ha sottolineato la natura «di norme derogatorie, giustificate dalla salvaguardia del mandato parlamentare ai sensi dell'articolo 69 della Costituzione (significativamente richiamato dall'articolo 1 della citata legge n. 1261)» eviden-

ziando che «Sussiste, d'altra parte, nell'ordinamento la garanzia generale di cui è espressione l'art. 545 del codice di procedura civile, che limita il pignoramento delle retribuzioni a un quinto».

Il tema della irrinunciabilità e incedibilità dell'indennità è stato, invece, discusso con particolare riguardo alla delega all'incasso di quote dell'indennità concessa dal parlamentare ad altri soggetti <sup>(84)</sup>, a volte ritenuta "tributo partitico" <sup>(85)</sup> ovvero "privata imposizione fiscale" o "atto di libera disposizione" e comunque atto non legato a pretese azionabili nell'ordinamento generale <sup>(86)</sup>.

Si segnala, al riguardo, che l'Ufficio di Presidenza della Camera, con deliberazione 10 dicembre 1992, n. 23, ha soppresso la lettera H) della deliberazione del 15 dicembre 1965, concernente la possibilità di effettuare ritenute dirette sull'indennità parlamentare a favore dei Gruppi, su esplicita richiesta dei deputati.

### 9 - *Il regime tributario dell'indennità*

Il tema del regime tributario cui è sottoposta l'indennità parlamentare è stato per molti anni oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, ma esso riveste ormai un valore quasi solo storico, attesa la completa equiparazione dell'intera somma percepita a titolo di indennità ai redditi da lavoro dipendente operata, infine, dall'articolo 26 della Legge 23 dicembre 1994, n. 724 «Misure di razionalizzazione della finanza pubblica».

E tale valore storico, tuttavia, acquista un rilievo non solo documentale ma sostanziale nel momento in cui l'integrale equiparazione al reddito da lavoro dipendente qualifica l'istituto e ne testimonia la natura retributiva, posto che una delle motivazioni dell'esenzione veniva rintracciata nella ricostruzione dell'indennità come rimborso <sup>(87)</sup>.

L'indennità, infatti, al momento della sua prima corresponsione, con l'inizio della XXIV legislatura del Regno, inauguratasi il 27 novembre 1913, era assoggettata alla ritenuta d'imposta per ricchezza mobile e per addizionale. Successivamente, in data 29 maggio 1925, la Camera dei deputati riunita in Comitato segreto deliberò che l'indennità parlamentare, in quanto rappresentava un puro e semplice rimborso di spese, non dovesse essere soggetta a gravami fiscali. Conseguentemente, a decorrere dal 1° luglio 1925, l'indennità non fu più assoggettata a tassazione.



Successivamente, l'articolo 4 del Decreto legislativo luogotenenziale 31 agosto 1945, n. 539, istitutivo della Consulta nazionale, con disposizione non rinnovata dal Decreto legislativo luogotenenziale 10 marzo 1946, n. 74, («Norme per l'elezione dei deputati all'Assemblea Costituente») stabilì che l'indennità era esente da ogni imposta e ritenuta.

L'articolo 3 della legge 9 agosto 1948, n. 1102, di prima attuazione dell'articolo 69 della Costituzione, esentava poi espressamente sia l'indennità mensile che la diaria da ogni tributo, disponendo che esse non potessero essere comunque computate agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota per qualsiasi tributo dovuto sia allo Stato che ad altri Enti.

L'esenzione dell'indennità da ogni tributo veniva giustificata sulla base di un principio già accolto nella prassi <sup>(88)</sup>, verosimilmente riconducibile alla sua introduzione «di fatto, se non di diritto, per concessione del Ministro delle finanze del tempo come parziale corrispettivo del mancato accoglimento della richiesta di aumento dell'indennità dai membri della Camera nella seduta in Comitato segreto del 30 novembre 1929 e della riduzione dei dodici per cento...» dell'indennità medesima sopra ricordata <sup>(89)</sup>.

Successivamente, tale regime di esenzione totale fu modificato dall'articolo 5 della legge n. 1261 del 1965, che dispose l'assoggettamento dell'indennità mensile, limitatamente ai quattro decimi del suo ammontare e detratti i contributi per la Cassa di previdenza dei parlamentari della Repubblica, ad una imposta unica, sostitutiva di quelle di ricchezza mobile, complementare e relative addizionali, con aliquota globale pari al 16 per cento nonché, nei limiti e con le detrazioni suddette, ad una imposta sostitutiva dell'imposta di famiglia per la quota di reddito imponibile corrispondente al suo ammontare netto con aliquota forfettaria pari all'8 per cento.

Il medesimo articolo, ripetendo la previgente normativa, disponeva altresì l'esenzione dell'indennità mensile e della diaria da ogni tributo e la loro non computabilità agli effetti dell'accertamento del reddito imponibile e della determinazione dell'aliquota per qualsiasi imposta o tributo dovuti sia allo Stato che ad altri Enti, o a qualsiasi altro effetto.

Tale regime di esenzione, come pure accennato, fu oggetto di serrate critiche <sup>(90)</sup> da parte della dottrina maggioritaria sotto il profilo della legittimità costituzionale, con particolare riguardo agli articoli 3, sotto il profilo dell'uguaglianza dei contribuenti, e 53, primo comma della Costituzione, sotto il profilo della prevista progressività in ragione della capacità contribu-

tiva, sebbene non mancassero voci volte a sottolineare come la discrezionalità riservata al legislatore avrebbe ben potuto estendersi anche a tale aspetto <sup>(91)</sup>.

A far tempo dalla riforma tributaria del 1973, l'indennità è stata ricondotta nell'alveo dell'ordinario regime tributario e in particolare, per effetto dell'articolo 47, primo comma, lettera d), del D.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, è stata equiparata a reddito da lavoro dipendente, sebbene il successivo articolo 48, comma quarto, limitasse tale equiparazione al solo 40 per cento dell'indennità stessa, al netto dei contributi previdenziali.

La predetta soglia del 40 per cento fu prima innalzata al 70 per cento dalla legge 24 aprile 1980, n. 146 e poi all'82 per cento dalla legge 11 agosto 1991, n. 268, sino a quando l'articolo 26 della legge 23 dicembre 1994, n. 724 dispose la soppressione di regimi fiscali particolari e, quindi, il regime fiscale delle indennità percepite dai membri del Parlamento e del Governo nazionale, del Parlamento europeo, della Corte costituzionale, dei consigli e delle giunte regionali, nonché dai titolari di cariche elettive negli enti locali e dagli amministratori locali (comma 1, lettera a)) e gli assegni vitalizi spettanti ai membri del Parlamento nazionale...(comma 1, lettera b)) per la quota parte che non derivi da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore e già assoggettate a ritenute fiscali e, conseguentemente, abrogò, tra l'altro, il richiamato articolo 48, comma 6, del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917.

Sicché oggi la disciplina vigente è quella di cui all'articolo 50 TUIR (D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, Testo Unico delle imposte sui redditi), che, al comma 1, lettera g) assimila ai redditi di lavoro dipendente le indennità di cui all'articolo 1 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261 (nonché quelle di cui all'articolo 1 della legge 13 agosto 1979, n. 384, percepite dai membri del Parlamento nazionale e del Parlamento europeo e le indennità, comunque denominate, percepite per le cariche elettive e per le funzioni di cui agli articoli 114 e 135 della Costituzione e alla legge 27 dicembre 1985, n. 816 nonché i conseguenti assegni vitalizi percepiti in dipendenza dalla cessazione delle suddette cariche elettive e funzioni e l'assegno del Presidente della Repubblica).

Peraltro, in ragione della loro natura, l'articolo 52 del medesimo TUIR dispone che non concorrono ai fini della determinazione dei redditi assimilati a quelli di lavoro dipendente le somme erogate ai titolari di cariche elettive pubbliche a titolo di rimborso di spese, purché l'erogazione di tali somme e i relativi criteri siano disposti dagli organi competenti a determinare i trattamenti dei soggetti stessi.

10 - *Il trattamento previdenziale e gli altri componenti*

Del trattamento economico dei parlamentari è «parte essenziale anche la pensione spettante dopo la cessazione dal mandato» <sup>(92)</sup>.

La vigente disciplina della previdenza dei parlamentari è il prodotto di deliberazioni adottate da più e diverse fonti normative nel corso di oltre sessanta anni.

Il tema, principalmente a causa della accennata eterogeneità delle fonti, è stato oggetto di più di un rilievo da parte della dottrina e di rilevanti osservazioni giurisprudenziali.

Quello che, tuttavia, preme preliminarmente sottolineare è che il sistema della previdenza parlamentare costituisce parte integrante del principio dell'indennità parlamentare come venuto storicamente configurandosi.

Le ragioni che ne giustificano l'esistenza, infatti, sono le medesime poste a base degli altri trattamenti in cui si compendia l'indennità stessa e hanno, beninteso, il medesimo fondamento costituzionale.

A fronte, infatti, di un mandato il cui espletamento richiede un impegno assorbente e pressoché integrale <sup>(93)</sup> e di un mandato per sua natura limitato nel tempo, deve infatti assicurarsi al rappresentante una prospettiva nella quale, al cessare degli obblighi di rappresentanza, l'adempimento degli stessi non sia stato controproducente per la propria vita futura ma tali obblighi possano, al contrario, essere stati adempiuti con la necessaria tranquillità e serenità d'animo.

Tradizionalmente, come pure evidenziato nell'elencazione di cui sopra, la previdenza dei parlamentari si distingue in assegno vitalizio/trattamento pensionistico e assegno di fine mandato. Si tratta di istituti che hanno avuto diversa genesi e perseguono finalità per più versi difformi; essi saranno tuttavia qui trattati congiuntamente in ragione della comune ratio, che è stata sopra tratteggiata.

Deve anzitutto rilevarsi che il regime previdenziale dei deputati è precedente all'approvazione della vigente legge n. 1261 del 1965 ed è stato adottato con atti di normativa interna delle due Camere.

Il sistema previdenziale attuale trae, infatti, origine <sup>(94)</sup> da determinazioni degli Uffici di Presidenza delle due Camere e, in particolare, dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 9 aprile 1954, di approvazione della Cassa di previdenza per i senatori, cui, nel 1956, fece seguito analoga iniziativa dell'Ufficio di Presidenza della Camera. Le Casse furono addirittura fuse a far tempo dal 1° gennaio 1960 (per dar vita alla Cassa di

previdenza per i parlamentari, di cui è cenno nel previgente testo dell'articolo 5 della richiamata legge n. 1261 del 1965), per essere poi sciolte nel 1968 (con deliberazioni del Consiglio di Presidenza del Senato del 18 e 23 ottobre 1968 e dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 30 ottobre 1968, di approvazione dei rispettivi Regolamenti attuativi) e il nuovo sistema entrò in vigore il primo giorno della V legislatura.

La materia è, dunque, regolata da un preciso ed apposito corpus normativo, che è stato più volte modificato nel corso del tempo, e i cui capisaldi restano quelli dell'iscrizione obbligatoria, del collegamento tra contribuzione e prestazioni, della tipologia di queste ultime <sup>(95)</sup> e, ora, anche del requisito anagrafico e di nuove modalità di calcolo delle prestazioni previdenziali.

Una dettagliata ricostruzione di tali interventi e della specifica disciplina <sup>(96)</sup> esula dall'oggetto e dalla finalità di questo lavoro, e tuttavia pare opportuno evidenziare le significative iniziative adottate negli ultimi anni e sostanzialmente volte ad assimilare il trattamento previdenziale dei deputati a quello ordinariamente previsto per la generalità dei cittadini.

Dopo le modifiche approvate dal Consiglio di Presidenza del Senato e dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 23 luglio 2007, sulla base delle quali è stato introdotto il requisito di aver svolto il mandato per almeno cinque anni effettivi (innovando con ciò la precedente disciplina che consentiva il riscatto sino al quinquennio della Legislatura, a condizione che fossero stati svolti due anni e sei mesi – ossia la metà di una legislatura), il sistema, infatti, è stato oggetto di profonde riforme con le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza del 14 dicembre 2011 e del 30 gennaio 2012.

In particolare, è stato introdotto il sistema di calcolo contributivo per i trattamenti pensionistici dei deputati eletti dopo il 1° gennaio 2012; per quelli in carica al momento della deliberazione e per i parlamentari già cessati dal mandato e successivamente rieletti è prevista l'applicazione di un sistema pro rata. I deputati cessati dal mandato, indipendentemente dall'inizio del mandato medesimo, conseguono il diritto alla pensione al compimento dei 65 anni di età e a seguito dell'esercizio del mandato parlamentare per almeno 5 anni effettivi. Per ogni anno di mandato ulteriore, l'età richiesta per il conseguimento del diritto è diminuita di un anno, con il limite all'età di 60 anni. E' poi prevista la sospensione del pagamento della pensione qualora il deputato sia rieletto al Parlamento nazionale, sia eletto al Parlamento europeo o ad un Consiglio regionale, ovvero sia nominato componente del Governo nazionale, assessore regionale o titolare di incarico istituzionale per il quale la Costituzione o altra legge costituzionale prevede l'incompatibilità con il

mandato parlamentare. La sospensione è inoltre prevista in caso di nomina ad incarico per il quale la legge ordinaria prevede l'incompatibilità con il mandato parlamentare, ove l'importo della relativa indennità sia superiore al 50 per cento dell'indennità parlamentare. Tale regime di sospensioni costituisce una deroga rispetto alla normativa generale, nell'ambito della quale le ipotesi di divieto di cumulo della pensione con altri redditi sono state ormai abolite.

Si fa, infine, presente che anche gli assegni vitalizi, ai sensi dell'articolo 50 T.U.I.R. sono assoggettati a tassazione per la quota parte che non deriva da fonti riferibili a trattenute effettuate al percettore già assoggettate a ritenute fiscali.

E' ben noto che la questione della differente natura tra pensione ed assegno vitalizio è stata affrontata dalla Corte costituzionale, che, nella sentenza n. 289 del 1994, riconosciuta la diversità di natura e di regime che distingue gli assegni vitalizi dalle pensioni ordinarie ritenne tuttavia inesistente «una ragionevole giustificazione della equiparazione operata ... tra il regime fiscale degli assegni vitalizi e quello delle rendite vitalizie, al fine di concedere ai primi il trattamento privilegiato riconosciuto dalla legge a favore delle seconde ... dal momento che gli assegni vitalizi concessi ai parlamentari cessati dal mandato ed alle categorie assimilate, se, da un lato, non possono essere equiparati alle pensioni ordinarie del pubblico impiego, dall'altro, non possono neppure identificarsi, ai fini del trattamento fiscale, con le rendite vitalizie costituite a titolo oneroso».

Anche l'assegno di fine mandato <sup>(97)</sup> rientra in via generale nel quadro del trattamento previdenziale dei parlamentari, sebbene l'istituto abbia caratteristiche tali da renderlo suscettibile di una più propria qualificazione nel novero delle iniziative private di carattere solidaristico.

Si tratta di istituto anch'esso introdotto nell'ordinamento parlamentare con atto degli Organi di direzione politico - amministrativa delle due Camere; l'assegno di fine mandato, infatti, è stato istituito con deliberazioni del Consiglio di Presidenza del Senato (del 23 ottobre 1968, in via provvisoria) e dell'Ufficio di Presidenza della Camera (del 30 ottobre 1968, come aggiunte al Regolamento di solidarietà) <sup>(98)</sup>.

L'erogazione di tale assegno è posta a carico del Fondo di solidarietà tra gli onorevoli deputati (il cui Regolamento è stato approvato dall'Ufficio di Presidenza della Camera in sostituzione delle soprarichiamate aggiunte il 12 aprile 1994 e al Senato - sciogliendosi il carattere di provvisorietà della pure sopra richiamata decisione - dal Consiglio di Presidenza nella riunione del

23 ottobre 1975), al quale Fondo mensilmente affluisce quota parte dell'indennità, pari ad euro 784,14 per ogni deputato.

Si tratta, pertanto, di istituto autofinanziato – e che dunque non determina oneri a carico dei bilanci dei due rami del Parlamento <sup>(99)</sup>.

In applicazione dell'istituto il deputato riceve, al termine del mandato, l'ottanta per cento dell'importo mensile lordo dell'indennità per ogni anno di svolgimento effettivo del mandato o di frazione di anno non inferiore a sei mesi.

Si tratta, dunque, di privata mutualità connotata da finalità solidaristiche, chiaramente espresse nella dizione prevista dal Regolamento del Fondo di solidarietà del Senato che espressamente nomina l'istituto assegno di solidarietà, mentre alla Camera, il cui Regolamento <sup>(100)</sup> utilizza la formula tralattia Assegno di fine mandato, le medesime finalità restano sottintese.

E le medesime finalità sono ancor meno sottintese nell'espressione, anch'essa oggi comunemente utilizzata e comunque risalente al Regolamento della Camera del 1974 (mentre le coeve disposizioni del Senato utilizzavano l'espressione indennità di reinserimento), di assegno di reinserimento, unitamente a quelle dirette a rendere più facile il ricambio del personale politico agevolando la decisione di riproporre la candidatura <sup>(101)</sup>.

Sul tema, occorre, infine, precisare che le somme di cui all'assegno di fine mandato sono pignorabili e sequestrabili e che, derivando integralmente da privata mutualità, sono esenti da imposte.

Nello stesso Fondo di solidarietà confluiscono i contributi che il deputato versa, mensilmente (cioè una quota della propria indennità lorda, pari a 526,66 euro) e che sono destinati al sistema di assistenza sanitaria integrativa, che costituisce una gestione separata nell'ambito dello stesso Fondo di solidarietà. Il sistema di assistenza sanitaria integrativa eroga rimborsi secondo quanto previsto da un apposito tariffario. Il rimborso delle spese sanitarie dei deputati è, quindi, a carico di un apposito fondo finanziato esclusivamente mediante i contributi dei deputati stessi.

Per completezza di esposizione, dobbiamo anche ricordare che i deputati usufruiscono di tessere per la libera circolazione autostradale, ferroviaria, marittima e aerea per i trasferimenti sul territorio nazionale. Per i trasferimenti dal luogo di residenza all'aeroporto più vicino e tra l'aeroporto di Roma-Fiumicino e Montecitorio, è poi previsto un rimborso spese trimestrale il cui importo varia in base alla distanza tra la residenza e il più vicino aeroporto di esercizio commerciale collegato con Roma <sup>(102)</sup>.

Inoltre, per quanto riguarda le spese telefoniche, i deputati ricevono un rimborso forfetario annuo, sul quale sono addebitate le telefonate effettuate dalle linee telefoniche dei palazzi della Camera <sup>(103)</sup>.

## Note

(1) Si veda l'ultimo paragrafo dell'intervento svolto nella seduta dell'Assemblea della Camera e riportato a p. 25.

(2) L'eccezionem. Cfr. G. CONTINI, *Indennità parlamentare*, in Enciclopedia del diritto, vol. XXI, 1971, p. 108. Deve rilevarsi che la suddetta quantificazione mostra qualche punto di contatto con quella proposta dal Presidente della Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, Umberto Terracini, avendo infatti questi affermato che «la misura dell'indennità parlamentare doveva essere rapportata, in generale, al sistema di vita e che il principio dell'indennità parlamentare avrebbe potuto dirsi realizzato quando fosse stata assegnata ai membri delle Camere una somma pari alla media del reddito mensile del popolo italiano». Cit. in U. ZAMPETTI, *Articolo 69*, in Commentario della Costituzione, Le Camere, Vol. II., p. 242.

(3) G. CONTINI, *op. cit.*, p. 108.

(4) Un ordine regio.

(5) Non è infatti esclusa la possibilità di una precedente consuetudine: «*This custom of representative receiving and their constituents payng, wages, commended equity of representation, from a principle of common equity, without any positive law*», Henry, Great Britain, Vol X, citato in E. Pagliano, «*Indennità parlamentare*», La rassegna nazionale, 29 (1907), vol 155, pp. 321-334, 465-482 e 583 - 621.

(6) «Non pare si possa escludere un ruolo del tutto secondario, nel passaggio da forme che possono farsi rientrare nell'ambito del sistema democratico a forme aristocratiche, o comunque elitarie, sia stato giocato, talvolta, anche dall'applicazione del principio della gratuità, come avvenne nelle città italiane nel Medio evo»: G. CONTINI, *op. cit.*, p. 108.

(7) Cox, *Ancient parliament*, cit. da in E. PAGLIANO, *op. cit.*. Il Gran Consiglio durò 32 giorni.

(8) Le singolari ragioni di questa differenza riflettono bene il clima dell'epoca e ne danno piena testimonianza: «*The wages of knights of shires were always higher than those of citizens and burgesses, because they were really persons of a higher rank, and lived in a more expensive manner*», Henry, *op. cit.*, in PAGLIANO, cit..

(9) Ossia nell'anno 16 del regno di Edoardo II, come riportano le fonti. Vale qui la pena di rammentare che l'indennità per le spese di viaggio era stata in quell'occasione commisurata in via generale a 7 giorni di viaggio per tutti, tranne che per i rappresentanti della Cornovaglia, per i quali erano previsti 20 giorni di viaggio; i residenti nella città di convocazione del parlamento restavano ovviamente esclusi dall'indennità. Occorre altresì rammentare che l'erogazione di tali spese fu oggetto di una apposita inchiesta reale.

<sup>(10)</sup> Come accadde per il parlamento convocato nel 1413 e sciolto in conseguenza della morte del re Enrico IV. In questo caso si procedette ugualmente al pagamento delle spese di viaggio e soggiorno pur avendo il parlamento appena cominciato i lavori.

<sup>(11)</sup> In particolare, con legge di Enrico III «*An Act that no knights of shires nor burgesses depart before the end of Parliament*» i soggetti tenuti al pagamento dell'indennità erano esentati dall'obbligo qualora i rappresentanti avessero abbandonato i lavori senza il permesso del Presidente; con atto dello stesso Parlamento del 1580 veniva inoltre previsto un regime di sanzioni pecuniarie commisurato allo status del rappresentante ed alla durata dell'assenza; analoghi atti del 1381 e del 1515 in CONTINI, *op. cit.*

<sup>(12)</sup> Addirittura in quanto il beneficio della rappresentanza non sarebbe stato adeguato compenso alla spesa sostenuta per i rappresentanti (E. PAGLIANO, *op. cit.*). In ogni caso la risposta regia non sembra essersi mai discostata dalla seguente: «*Soit fait come devant ad este use en ce cas*» (Pagliano, *ibidem*).

<sup>(13)</sup> Pare che in diverse occasioni la difficoltà pratica di ristorare le spese sostenute per l'esercizio del mandato determinasse la mancanza di candidati e addirittura l'elezione di taluni contro la loro volontà. Per un caso di writ adottato in relazione al mancato pagamento di indennità quello del Lord Cancelliere Nottingham «*Writ de expensis burgensium levandi*», del 1681, ricordato in E. PAGLIANO, *op. cit.*

<sup>(14)</sup> HENRY, *op. cit.*

<sup>(15)</sup> Condotta, come è ben noto, sulla base del motto: «*No taxation without representation*».

<sup>(16)</sup> Costituzione degli Stati Uniti d'America del 17 settembre 1787, articolo I, sezione VI, paragrafo 1: «Senatori e rappresentanti riceveranno per le loro funzioni un'indennità che verrà fissata per legge e pagata dal Tesoro degli Stati Uniti. Avranno il privilegio di non poter essere arrestati durante la sessione delle rispettive Camere, mentre vi si recano o ne escono, salvo nel caso di tradimento, reato grave e violazione dell'ordine pubblico; e in nessun altro luogo si chiederà loro conto dei discorsi o dibattiti sostenuti nelle rispettive Camere».

<sup>(17)</sup> L'indennità fu introdotta non «*for the sake of enabling working men to be returned as members, but on the general theory that all public work ought to be paid for*», Bryce, *The American Commonwealth*, in E. PAGLIANO, *op. cit.*

<sup>(18)</sup> La diaria era di 6 dollari al giorno, che dovevano essere pagati in caso di assenza per malattia e l'indennità di 20 dollari per ogni 20 miglia di distanza dalla sede del Congresso e per ogni sessione.

<sup>(19)</sup> La diaria fu elevata a 36 franchi al giorno dal 12 gennaio 1795, con effetto retroattivo.

<sup>(20)</sup> E' singolare rilevare le modalità di determinazione dell'indennità in questo testo. Essa veniva stabilita infatti in base al valore di 3.000 miriagrammi di frumento (già dall'anno successivo, per evitare gli inconvenienti determinati dalle variazioni dei prezzi, l'indennità fu stabilita nella cifra fissa di 675 franchi).

Questa modalità di determinare l'indennità, peraltro, fu prevista anche in diverse costituzioni italiane dell'epoca, che sostanzialmente si adeguavano a modelli d'oltralpe. In particolare la misura dell'indennità era fissata dalla Costituzione della Repubblica Cispadana del 1797 (articolo 97) in «mille pezze colonnate. Dopo il primo ventennio essa è regolata sopra una stabile quantità di frumento ...» e da quella dalla Repubblica romana del 1798 (articolo 65) in «1.200 miriagrammi di frumento ...».

Altre Costituzioni prevedevano parametri monetari: 10 lire, del corso attuale, al giorno per i membri del Consiglio legislativo di cui alla Costituzione del popolo ligure del 1797; 1.500 ducati l'anno per i membri del corpo legislativo della Repubblica napoletana del 1799; 6.000 lire di Milano per i componenti del Corpo legislativo della Repubblica Italiana (9.000 per gli oratori) del 1802; 6.000 lire per i senatori della Repubblica ligure del 1802.

Altre costituzioni prevedevano l'indennità (senza tuttavia determinarla, come lo Statuto costituzionale del Regno d'Italia del 1802 e la Costituzione della Repubblica Romana del 1849).



La Costituzione toscana del 1848 prevedeva la gratuità dell'ufficio «salvo una modica indennità che dai Comuni del distretto elettorale venga commessa ai deputati non residenti nella capitale e per il solo tempo della Sessione», con la quale trova nuova applicazione il principio dell'obbligo di corresponsione a carico direttamente dei rappresentanti.

Tali notizie ed informazioni in E. PAGLIANO, *op. cit.*

(21) Secondo il sito del Governo [www.riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), «possono contarsi ben 23 costituzioni nel nostro territorio, sin dai tempi del primo progetto di Costituzione italiana, votato a Bologna in San Petronio il 4 dicembre 1796, passando per il famoso proclama di Murat lanciato a Rimini il 30 marzo 1815, fino agli Statuti fondamentali nati nel clima di tempesta del 1848».

(22) V. nota n. 20. Occorre rilevare come il E. PAGLIANO, *op. cit.*, sottolinei come in tali costituzioni le questioni dell'indennità abbiano «importanza assai secondaria, rappresentando non già un prodotto della coscienza giuridica italiana, ma semplicemente un complesso di istituzioni francesi trapiantate sul nostro suolo», la quale osservazione trova in certa misura riscontro anche – ai fini del discorso che qui interessa – nel grado di effettiva partecipazione popolare alla costruzione delle nuove realtà politico – istituzionali, grado del quale è pietra di paragone il destino della Repubblica partenopea del 1799 che, forse non casualmente prevedeva una precisa disposizione in tema di indennità parlamentare (il già accennato articolo 69: I membri del corpo legislativo (Senato e Consiglio) ricevono una indennità annuale in ducati 1.500).

(23) Il medesimo discorso vale sostanzialmente anche per le costituzioni di Napoli e Sicilia rispettivamente del 1820 e del 1812, v. E. PAGLIANO, *op. cit.*

(24) Lo Statuto fu elaborato da un apposito Consiglio di Conferenza nelle sedute del 10, 17 e 24 febbraio e del 2 e 4 marzo 1848. L'articolo 50 fu esaminato in quella del 2 marzo. I relativi verbali sono stati tradotti dal francese e pubblicati, secondo quanto informa il citato sito [riformeistituzionali.it](http://www.riformeistituzionali.it), dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, «Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori» (a cura di L. Ciaurro, Roma 1996).

(25) Le motivazioni rese per l'adozione dell'articolo 50 dello Statuto sembrano in qualche modo anticipare le parole pronunciate dal costituente Calamandrei nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 10 ottobre 1947, dedicata all'esame dell'articolo 66 del progetto di Costituzione (poi articolo 69 del testo definitivo): «... c'è la convinzione diffusa, che molte volte l'esercizio del mandato parlamentare, il quale è conferito per il raggiungimento di scopi di pubblico interesse, possa servire a mascherare il soddisfacimento di interessi personali e diventi un affare, una professione, un mestiere».

(26) Anche se in questo caso, più propriamente, in quella del Parlamento subalpino che tuttavia, a buon titolo, può essere considerato in quegli anni espressione se non del corpo elettorale italiano – che ancora non esisteva – senz'altro delle speranze di quelle istanze rivolte al conseguimento dell'Unità nazionale. Il primo intervento sul tema dell'indennità alla Camera italiana, del deputato Crispi, è del 25 febbraio 1862, a meno di un anno dalla proclamazione dell'Unità.

(27) Per l'illustrazione dei quali si rinvia a E. PAGLIANO, *op. cit.*. La quasi totalità delle proposte venne svolta alla Camera. Questo anche in considerazione del procedimento di nomina al Senato i cui componenti erano tratti, sulla base delle disposizioni dello Statuto, da categorie sociali delle quali era scontato presumere l'assenza di problematiche economiche. Secondo Contini, *op. cit.*, «in oltre un sessantennio il problema dell'indennità parlamentare fu riportato formalmente all'attenzione della Camera una ventina di volte sotto le forme più diverse che vanno dal disegno di legge *ad hoc*, all'emendamento, all'inserimento di una nuova voce di spesa in sede di discussione del bilancio ...».

(28) Si trattava delle nozze della principessa Clotilde con il Principe Napoleone (la concessione fu annunciata nella seduta del 28 gennaio 1859) e dell'ingresso di Vittorio Emanuele II in Firenze (la concessione fu annunciata nella seduta del 12 aprile 1860).

(29) «Salvo la Spagna ed in parte il Belgio, tutti gli altri stati avevano accolto, fin da allora, il principio di retribuire i parlamentari», G. CONTINI, *op. cit.* p. 109.

<sup>(30)</sup> Dati della relazione del Presidente del Consiglio al Re (citati in ROMANO, «Suffragio elettorale una rivoluzione italiana», in *Corriere della Sera* del 12 giugno 2012).

<sup>(31)</sup> Fornisce una chiara idea del clima dell'epoca l'intervento del costituente Lucifero nella seduta dell'Assemblea Costituente del 10 ottobre 1947: «Io credo che dovremmo ricordarci come è sorta l'indennità parlamentare, che non è uno stipendio. E mi permetta la Camera di ricordarlo. Quando il suffragio universale allargò ancora le porte del Parlamento in Italia diventarono più frequenti delle figure che forse non sono illustri come dovrebbero essere illustri, figure soprattutto da quei banchi (accenna a sinistra) come l'onorevole Chiesa, come alcuni altri; quei deputati che la sera pigliavano (parlo di Chiesa il socialista) il treno e scendevano a Chiusi per essere di nuovo a Roma la mattina e non pagare una camera d'albergo, che costava due lire; quei deputati che molti di voi ricordano e che il pubblico non ricorda più. Ed allora fu stabilito di dare non uno stipendio, ma una indennità. E' vero che lo Statuto, il quale era elastico, diceva che la professione di deputato è gratuita, ma occorre pensare che se effettivamente lo slancio e la passione e l'amor patrio che fanno fare il deputato non possono essere pagati si può dignitosamente soccorrere alle necessità di un individuo. Oggi abbiamo visto per esperienza che, se vuole veramente compiere il suo dovere, il deputato deve lasciare tutto; quelli di noi che fanno parte di Commissioni lo sanno; sono entrati stamattina alle 9 e usciranno stasera non si sa a che ora, e così per giorni e giorni, e non c'è più professione, non c'è più lavoro. Non dobbiamo fare sperequazioni; non dobbiamo creare fra noi certe differenziazioni che vogliamo distruggere fuori; rifacciamoci alle origini: Purtroppo, o per fortuna, le indennità parlamentari sono tali che non spostano nulla per gli abbienti e che risolvono dei problemi soltanto per i veramente poveri. ...»

<sup>(32)</sup> Articolo trasfuso prima nell'art. 112 del T.U. n. 821/1913 e, poi, nell'art. 105 del T.U. n. 1495/1919 dettante la disciplina sulla rappresentanza proporzionale.

<sup>(33)</sup> U. ZAMPETTI, *op. cit.*, p. 242.

<sup>(34)</sup> La Camera, riunita in Comitato segreto, in data 30 novembre 1929, deliberò l'aumento dell'indennità a ventiquattromila lire annue, a decorrere dal 1° novembre 1929.

<sup>(35)</sup> L'indennità fu, infatti, assoggettata alle riduzioni deliberate per le competenze del personale dello Stato con i RR.DD.LL. 20 novembre 1930, n. 1491 (riduzione del 10 per cento) e 14 aprile 1934, n. 761 (riduzione del 10 per cento). Successivamente, dal 15 maggio 1934, la Camera riunita in Comitato segreto portò anche la seconda riduzione al 12 per cento.

<sup>(36)</sup> I deputati erano stati sostituiti dai consiglieri nazionali, che non erano eletti dal popolo ma ne facevano parte di diritto in quanto componenti del Gran Consiglio del Fascismo, del Consiglio Nazionale del Partito Nazionale Fascista e del Consiglio Nazionale delle Corporazioni.

<sup>(37)</sup> Come rilevato dalla sentenza n. 6 del 1960 della Corte Costituzionale.

<sup>(38)</sup> Dal costituente Calamandrei. La seduta citata è reperibile sul sito Internet della Camera dei deputati all'indirizzo [www.camera.it](http://www.camera.it)

<sup>(39)</sup> Giova tuttavia ricordare le parole pronunciate sul tema dal Costituente Lucifero, secondo il quale: «... questo emendamento e la sua illustrazione fossero stati dettati da un complesso di inferiorità; da quello stesso complesso di inferiorità;...il complesso di inferiorità di chi non trova appagamento nella tranquillità della propria coscienza....va bene che siamo di fronte al pubblico,ma noi siamo di fronte al giudizio del pubblico e non a disposizione delle calunnie del pubblico: e noi non facciamo altro che asservirci a qualunque calunniatore ed a qualunque ricattatore che, individualmente o collegialmente, voglia farci paura per ottenere non si sa che cosa o, molto spesso, si sa che cosa; e soprattutto per gettare discredito sugli organi massimi della democrazia, che noi tanto faticosamente stiamo ricostruendo in Italia.». Si rammenta che il comma 1 della proposta emendativa fu ritirato dal presentatore «dopo le osservazioni dell'onorevole Lucifero». Il Costituente Lussu fece peraltro presente che avrebbe votato il comma 1 se questo non fosse stato ritirato.

<sup>(40)</sup> Poco più oltre, il presentatore dell'emendamento faceva presente che: «Ma possono esserci casi anche più tipici: di uomini d'affari, per i quali il mandato parlamentare costituisce una specie di

biglietto d'ingresso ai Ministeri, per ottenere agevolazioni nella conclusione dei loro affari, che non otterrebbero se non fossero deputati».

(<sup>41</sup>) Dall'intervento del presentatore.

(<sup>42</sup>) Le medesime parole utilizzate dal Costituente Lucifero, v. nota n. 40. Per i lavori nella Seconda Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, si veda la nota n. 2.

(<sup>43</sup>) Per i profili relativi al trattamento fiscale dell'indennità v. appreso al paragrafo "Il regime tributario dell'indennità", p. 31;

(<sup>44</sup>) Secondo l'auspicio del costituente Lucifero nella richiamata seduta del 10 ottobre 1947.

(<sup>45</sup>) Dal sito *www.senato.it*. Si fa presente che i siti web sia della Camera sia del Senato recano una notevolissima quantità di informazioni – anche di dettaglio – sul trattamento economico e giuridico previsto per i parlamentari.

(<sup>46</sup>) G. CONTINI, *op. cit.* p. 106.

(<sup>47</sup>) L. CIAURRO, "Indennità parlamentare" in Enciclopedia giuridica, p. 1.

(<sup>48</sup>) U. ZAMPETTI, *op. cit.*, p. 244.

(<sup>49</sup>) Per la ricostruzione della vicenda v. U. ZAMPETTI, *op. cit.* pp. 245 (vedasi anche la nota n. 2) e 246 (vedasi anche la nota n. 3 di tale testo).

(<sup>50</sup>) Secondo l'espressione del Presidente della Camera Bucciarelli Ducci nella seduta del 7 ottobre 1965, riportata in U. ZAMPETTI, *op. cit.*

(<sup>51</sup>) *Ibidem*. Si consideri che nel frattempo era stata soppressa la differenza di trattamento tra i parlamentari residenti a Roma o fuori Roma e che l'indennità di presenza giornaliera era stata resa mensile (e denominata «indennità rimborso spese»).

(<sup>52</sup>) La legge disciplinava anche altri istituti, ripresi dalla successiva normativa e dei quali si dirà nel prosieguo.

(<sup>53</sup>) Per la ricostruzione v. G. CONTINI, *op. cit.* p. 112.

(<sup>54</sup>) V. G. CONTINI, *op. cit.* p. 113

(<sup>55</sup>) V. U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 248.

(<sup>56</sup>) Così U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 248.

(<sup>57</sup>) Parla di «struttura dualistica dell'indennità parlamentare» U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 246.

(<sup>58</sup>) V. art. 6 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, per effetto del quale la retribuzione dei giudici costituzionali non può esser inferiore a quella del più alto magistrato della giurisdizione ordinaria.

(<sup>59</sup>) Dal sito *www.senato.it*.

(<sup>60</sup>) L'Ufficio di Presidenza della Camera ha determinato il parametro di riferimento al trattamento economico dei magistrati in numerose occasioni, a partire dalla delibera del 24 novembre 1965, sempre in misura inferiore rispetto a quello massimo consentito dalla legge.

Per i relativi riferimenti storici v. U. ZAMPETTI, *op. cit.*

(<sup>61</sup>) Si ricorderanno i sopra indicati precedenti del 1930 e del 1934.

(<sup>62</sup>) La norma prosegue disponendo che tale rideterminazione si applica anche alle indennità mensili spettanti ai membri del Parlamento europeo eletti in Italia ai sensi dell'articolo 1 della legge 13 agosto 1979, n. 384.

(<sup>63</sup>) Ai sensi dell'articolo 10 lettera e) del D.P.R. 917 del 1986, infatti, il contributo per la pensione non entra a far parte della base di calcolo dell'imponibile fiscale, diversamente da quanto avveniva per il contributo versato ai fini dell'assegno vitalizio, il quale, ai sensi della delibera dell'Ufficio di Presidenza n. 61 del 1993, costituiva base imponibile.

(<sup>64</sup>) Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza 1° agosto 2012, n. 208.

<sup>(65)</sup> Inizialmente, la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 16 febbraio 1951 prevedeva una detrazione di 10.000 lire (per i deputati residenti fuori Roma) e di 7.000 lire (per i deputati residenti a Roma) per ogni giornata di assenza dai lavori parlamentari; decurtazioni minori erano previste in caso di assenza dai soli lavori antimeridiani o pomeridiani della Camera. Ai fini della rilevazione delle presenze era prevista l'apposizione della firma nell'apposito registro; la presenza ai lavori delle Commissioni era invece attestata attraverso gli elenchi compilati dal segretario di ciascuna Commissione.

Nel mese di aprile del 1954, furono ridotti gli importi delle detrazioni (5.000 lire in caso di assenza da tutte le riunioni della giornata e 2.000 lire in caso di assenza da una sola delle riunioni tenute dalla Camera nella giornata) e furono introdotte alcune cause di giustificazione (in caso di malattia del deputato, su richiesta del Presidente del Gruppo parlamentare di appartenenza; in caso di incarichi conferiti al deputato dalla Camera stessa o dalla Presidenza e per i membri del Governo).

L'Ufficio di Presidenza, in data 14 dicembre 1965, deliberò una misura unica di lire 8.000 giornaliera per le assenze dai lavori parlamentari.

Con deliberazione del 13 maggio 1966, l'Ufficio di Presidenza introdusse la stessa disciplina prevista al Senato: detrazione di lire 5.000 per ogni giornata di assenza e detrazione di lire 2.000 in caso di assenza da una sola di più sedute dell'Assemblea o delle Commissioni.

Due anni dopo, il Collegio dei deputati Questori deliberò l'abolizione dei registri per la firma delle presenze dei deputati; dal 1° luglio 1968, quindi, non furono più operate le ritenute per le assenze dai lavori parlamentari.

Con delibera del 18 gennaio 1990, l'Ufficio di Presidenza ha dato mandato al Collegio dei questori di procedere, in accordo con il Senato, all'adeguamento della diaria di soggiorno ai costi effettivi, sulla base della normativa che regola i rimborsi spese ai magistrati e alla generalità dei dipendenti pubblici, prevedendo che la diaria venga ridotta in relazione alle assenze. Conseguentemente, in data 21 marzo 1990, il Collegio dei deputati Questori ha deliberato che la diaria si compone di una componente fissa e una variabile e che quest'ultima è ridotta di un ammontare pari al 50 per cento del suo importo giornaliero, per ogni giornata intera di assenza dalle sedute dell'Assemblea nel corso delle quali si proceda alla rilevazione delle presenze.

<sup>(66)</sup> Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera 27 luglio 2010, n. 118.

<sup>(67)</sup> Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza della Camera 30 gennaio 2012, n. 185.

<sup>(68)</sup> Per una ricognizione delle quali v. U. ZAMPETTI, *op. cit.*

<sup>(69)</sup> Per l'individuazione dell'ambito di individuazione v. [www.funzionepubblica.gov.it](http://www.funzionepubblica.gov.it), dal quale risulta, tra l'altro, che, limitatamente all'ambito delle cariche elettive, risultano interessati, a fronte dei 945 parlamentari, 124.893 soggetti tra Presidenti delle regioni e delle Province, sindaci, consiglieri regionali, provinciali e comunali.

Il testo evidenzia che per i componenti del Senato e della Camera viene fatto salvo il principio costituzionale di autonomia.

<sup>(70)</sup> Comunicato della Presidenza del Consiglio del 4 aprile 2012, pubblicato nel sito [governo.it/Presidenza/comunicati](http://governo.it/Presidenza/comunicati).

<sup>(71)</sup> Dal Rapporto del 31 marzo 2012 della Commissione, sintesi della relazione, principali risultati.

<sup>(72)</sup> In un testo unificato (v. stampati Senato n. 24, 216, 873, 894, 1086, 1114, 1218, 1548, 1589, 1590, 1761, 2319, 2784, 2785, 2941, 3183, 3204, 3210, 3252), ora all'esame della Camera, AC 5386.

<sup>(73)</sup> Intervento del senatore Bruno. Si veda, anche per le proposte emendative di seguito indicate, il resoconto della seduta notturna dell'Assemblea del Senato del 18 luglio 2012 e della seduta antimeridiana del 19 luglio 2012.

<sup>(74)</sup> Dal comunicato di Assemblea n. 771, pubblicato sul sito [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(75)</sup> Commi 2 e 3 dell'emendamento presentato dal costituente Calamandrei. V. sopra a p. 13.

<sup>(76)</sup> Bin, Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, pag. 634.

<sup>(77)</sup> G. CONTINI, *op. cit.*, p. 113 e 114.

<sup>(78)</sup> V. U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 256, nota n. 4.

<sup>(79)</sup> Il comma terzo dello stesso articolo 83 stabilisce che «In caso di cariche incompatibili, le indennità di funzione non sono cumulabili; ai soggetti che si trovano in tale condizione, fino al momento dell'esercizio dell'opzione o comunque sino alla rimozione della condizione di incompatibilità, l'indennità per la carica sopraggiunta non viene corrisposta». L'articolo 13 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138 nel prevedere alcune fattispecie di incompatibilità con le cariche di deputato e senatore, dispone che «Resta fermo in ogni caso il divieto di cumulo con ogni altro emolumento; fino al momento dell'esercizio dell'opzione, non spetta alcun trattamento per la carica sopraggiunta».

<sup>(80)</sup> Con riferimento all'articolo 14, comma 2, della legge 27 dicembre 1985, n. 816 «Aspettative, permessi e indennità degli amministratori locali».

<sup>(81)</sup> Anche tale disciplina ha una storia risalente. Essa, infatti, trae origine dal Regio Decreto n. 2960 del 1923, per effetto del quale il dipendente pubblico eletto alla Camera veniva posto in aspettativa senza assegni. Abrogata tale normativa nel 1941 dalla legge n. 548, l'articolo 25 della legge 20 gennaio 1948, n. 6 attribuiva invece facoltà al dipendente di chiedere il congedo straordinario, fino all'articolo 41 della legge 16 maggio 1956, n. 493, poi trasfuso nell'articolo 88 del T.U. delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei deputati 30 marzo 1957, n. 361, successivamente modificato dall'articolo 4 in esame, che prevede infine che i dipendenti dello Stato e di altre pubbliche Amministrazioni nonché i dipendenti degli Enti ed istituti di diritto pubblico sottoposti alla vigilanza dello Stato, che siano eletti deputati o senatori, sono collocati d'ufficio in aspettativa per tutta la durata del mandato parlamentare.

<sup>(82)</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 6 del 1960.

<sup>(83)</sup> La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale del comma 1 di tale articolo (sentenza n. 22 del 1996).

<sup>(84)</sup> Per il quale si rinvia a U. ZAMPETTI, *op. cit.*.

<sup>(85)</sup> S. TOSI, *Diritto Parlamentare*, citato in Ciaurro, *op. cit.*

<sup>(86)</sup> U. ZAMPETTI, *op. cit.*

<sup>(87)</sup> *Commentario breve alla Costituzione*, cit. p. 634.

<sup>(88)</sup> Secondo la relazione illustrativa al disegno di legge, v. G. CONTINI, *op. cit.*, p. 112 (che evidenzia come tale affermazione fosse «peraltro imprecisa») e U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 260.

<sup>(89)</sup> V. U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 260, nota n. 2, dalla relazione alla proposta di legge Vicentini ed altri «Abrogazione dell'esenzione da ogni tributo sulle indennità parlamentari, prevista dall'art. 3 della legge 9 agosto 1948, n. 1102». Per le indicate riduzioni del dodici per cento v. p. 12, nota 36.

<sup>(90)</sup> E' definito come «assurdo privilegio dell'esenzione tributaria», G. CONTINI, *op. cit.*, p. 113. In C. MORTATI, «*Istituzioni di diritto pubblico*», p. 476, si legge: «Affetto da grave incostituzionalità era l'articolo 3 legge del 1948 che sottraeva l'indennità ad ogni tributo ...La nuova legge non si sottrae alle censure enunciate pel fatto di averla ridotta solo ad ¼ dell'indennità».

<sup>(91)</sup> V. S. FURLANI, voce *Indennità parlamentare* in *Novissimo Digesto*, Vol. VIII, p. 567.

<sup>(92)</sup> Così il sito [www.senato.it](http://www.senato.it).

<sup>(93)</sup> V. l'intervento del costituente Lucifero sopra riportato a p. 13.

<sup>(94)</sup> Per la ricostruzione v. U. ZAMPETTI e G. CONTINI, opere citate.

<sup>(95)</sup> In questi termini U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 265.

<sup>(96)</sup> Per la quale si rinvia al «Regolamento per gli assegni vitalizi» della Camera dei deputati.

<sup>(97)</sup> Per la minuta disciplina dei quali si rinvia al «Regolamento del Fondo di solidarietà fra gli onorevoli deputati».

<sup>(98)</sup> Commentario breve alla Costituzione, articolo 69, p. 634.

<sup>(99)</sup> E' tuttavia previsto che in caso di insufficienti disponibilità, il Fondo sarà integrato con una anticipazione da parte del bilancio della Camera nella misura strettamente necessaria. Tale anticipazione sarà poi restituita dal Fondo al bilancio della Camera mediante storno dei proventi delle contribuzioni mensili dei deputati.

<sup>(100)</sup> Come modificato nella riunione del 22 gennaio 1981.

<sup>(101)</sup> U. ZAMPETTI, *op. cit.* p. 268.

<sup>(102)</sup> Il rimborso forfetario per le spese accessorie di viaggio è stato introdotto nel 1982, in sostituzione del precedente rimborso integrativo per le spese di viaggio effettuate dai deputati in aereo, in vagone letto ed in treno, nonché del rimborso per l'utilizzo del mezzo automobilistico. La suddivisione in fasce chilometriche risale, invece, al 1986.

<sup>(103)</sup> Nel 1984, l'Ufficio di Presidenza deliberò l'installazione di terminali telefonici a scheda nei Palazzi della Camera, nonché di apparecchi telefonici, negli uffici dei deputati, direttamente abilitati alle comunicazioni interurbane, con la previsione di un massimale di spesa, per entrambi i sistemi, pari a 10.000 scatti annui. Attualmente, i deputati, ai quali la Camera non fornisce apparecchi di telefonia mobile, dispongono di un importo annuo per le spese telefoniche.

Ugo Bellumori

*Lo sviluppo storico dell'autonomia amministrativa ed economica della Camera dei deputati*

1 - Introduzione; 2 - L'autonomia amministrativa ed economica del Parlamento e la teoria degli *interna corporis*; 2.1 - La nozione di autonomia amministrativa; 2.2 - La teoria degli *interna corporis*; 3 - Lo sviluppo storico dell'autonomia amministrativa presso la Camera dei deputati; 3.1 - I precedenti storici; 3.2 - Il periodo statutario, 3.2.1 - L'istituzione della Camera e il primo Regolamento; 3.2.2 - La conquista dell'autonomia di bilancio; 3.2.3 - Gli inizi dell'autonomia regolamentare e le attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza e dei Questori; 3.2.4 - La polizia della sede e la sua immunità; 3.2.5 - L'autonomia amministrativa si consolida: i regolamenti, la prassi, la giurisprudenza e la dottrina; 3.3 - Il periodo fascista; 3.4 - La transizione costituzionale; 3.5 - Il periodo repubblicano; 3.5.1 - Il primo periodo: l'autonomia amministrativa è incontestata; 3.5.2 - Il secondo periodo: l'autonomia amministrativa è oggetto di controversie e di riconferme; 4 - Considerazioni conclusive.

## 1 - Introduzione

Quando, nel 1805, il Corpo Legislativo del napoleonico Regno d'Italia oppose qualche resistenza nell'approvazione di un decreto sulle imposte di registro, il Bonaparte, mal tollerando obiezioni ed emendamenti, non solo decretò la fine dei lavori del Corpo medesimo ma, per maggior sicurezza, azzerò nel bilancio dello Stato le spese di funzionamento dell'assemblea parlamentare italiana, la quale di conseguenza cessò definitivamente di funzionare (Ungari, p. 56).

Come ogni altra organizzazione, per svolgere le proprie funzioni il Parlamento necessita di risorse (umane, materiali e finanziarie). Dunque, affinché i compiti che la Costituzione ha affidato alle Camere siano svolti senza condizionamenti da parte dei restanti organi e poteri dello Stato, bisogna che la provvista e la gestione delle risorse siano svolte in autonomia. Se infatti enti estranei potessero, in vario modo, condizionare queste attività strumentali, essi risulterebbero in grado d'influenzare, più o meno indirettamente, lo svolgimento delle attribuzioni del Parlamento stesso. Un esempio classico è il seguente: se il finanziamento delle Camere fosse deciso dall'Esecutivo,

quest'ultimo sarebbe in grado di ostacolare o ritardare l'istituzione di una commissione d'inchiesta (Specchia, p. 14; Buscema, p. 101).

Il presente elaborato esamina lo sviluppo che l'autonomia amministrativa ed economica ha avuto presso la Camera dei deputati. Per la ricostruzione ci si è avvalsi anche di fonti d'archivio e atti parlamentari: volentieri si ringrazia il personale della Biblioteca e dell'Archivio storico della Camera dei deputati per l'aiuto prestato nell'individuare questa documentazione. Dopo una sintetica esposizione degli elementi basilari di questa prerogativa e della dottrina degli *interna corporis* (§ 2), si ripercorreranno le vicende che hanno condotto all'attuale configurazione dell'istituto presso la Camera dei deputati a partire dalla sua istituzione nel Regno di Sardegna (§ 3) e, infine, si trarranno alcune conclusioni (§ 4).

## 2 - *L'autonomia amministrativa ed economica del Parlamento e la teoria degli interna corporis*

### 2.1 - *La nozione di autonomia amministrativa*

In prima approssimazione l'autonomia amministrativa ed economica degli organi costituzionali (in breve: autonomia amministrativa) è la potestà di tali organi di disciplinare e di curare l'amministrazione delle risorse necessarie al proprio funzionamento senza intromissioni di altri organi e poteri dello Stato. Giuridicamente essa è una prerogativa, ovvero un'eccezione al diritto comune volta a consentire al titolare il migliore esercizio di una funzione, ed è anche definibile quale garanzia (se si vuole evidenziarne la finalità, appunto, di garanzia) o, limitatamente ad alcuni profili, quale immunità (se si vuole evidenziare l'aspetto della sottrazione da poteri altrui, soprattutto coercitivi).<sup>(1)</sup>

Delle incertezze e della varietà di opinioni che circondano l'istituto è indice la stessa vaghezza lessicale con cui studiosi e operatori del diritto lo indicano: infatti, si parla indifferentemente o con terminologia non univoca di autonomia "amministrativa", "amministrativa e finanziaria", "organizzativa", "costituzionale" (senza ulteriori specificazioni), "funzionale" o anche di "autarchia" e altre definizioni. Spesso si ricorre all'espressione "*interna corporis*" (v. § 2.2), mentre a volte, con intenti divulgativi o anche per equivoco, si ripete che le sedi degli organi costituzionali godrebbero di una sorta di "extraterritorialità", ma i due istituti sono ben diversi perché l'autonomia amministrativa (e, in particolare, l'immunità di sede) non comporta la sottra-



zione convenzionale alla sovranità dello Stato, bensì un diverso regime di ripartizione delle potestà statuali, nel senso che determinate norme ed atti sono posti in essere non già dagli organi cui normalmente spetta il relativo potere, bensì direttamente dall'organo costituzionale o su sua richiesta o con la sua autorizzazione; inoltre l'extraterritorialità è configurabile solo nei rapporti fra Stati e non fra organi dello Stato.

Limitando l'esame al Parlamento, dal punto di vista dei contenuti l'autonomia amministrativa è, oggi, la potestà esclusiva di ciascuna Camera, nei limiti derivanti dalla Costituzione, di: individuare e gestire le risorse finanziarie, strumentali e umane necessarie per il proprio funzionamento; stabilire, interpretare e applicare le relative norme; effettuare i relativi controlli; giudicare determinate controversie in materia di personale e di atti di amministrazione; concedere o negare l'autorizzazione a che altri poteri esterni eseguano atti nelle sedi o sui beni della Camera stessa; esercitare la polizia delle proprie sedi. Dal punto di vista istituzionale, l'autonomia amministrativa è la capacità di ciascuna Camera di innovare il diritto oggettivo mediante norme interne (di natura regolamentare ai sensi dell'articolo 64 della Costituzione) concernenti la propria amministrazione, nonché di interpretare e di applicare tali norme in via esclusiva e definitiva. Le predette definizioni sono soggette a importanti specificazioni, la cui analisi, però, porterebbe lontano dall'argomento della ricerca.

Anche la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale godono di analoghe forme di autonomia amministrativa ed economica, sia pur con alcune differenze; inoltre, in un sistema bicamerale, è logico che questa autonomia riguardi anche ciascuna Camera rispetto all'altra (salvo forme di coordinamento amministrativo attuate per decisione comune). Invece, come si vedrà meglio nel § 3.5, la Corte costituzionale ha costantemente respinto i tentativi di alcune regioni, anche a statuto speciale, di attribuirsi forme di autonomia equivalenti alle prerogative degli organi di vertice dello Stato.

Lungi dall'essere un fenomeno solo italiano, l'autonomia amministrativa dei Parlamenti è tipica di moltissimi Stati, anche se essa assume forme e ampiezze diverse nei vari ordinamenti e nelle varie epoche storiche: tale potestà di auto-organizzazione è annoverata fra i «caratteri ricorrenti con regolarità in tutti gli ordinamenti ispirati al costituzionalismo di impronta liberaldemocratica» (Barbera, p. 43).

L'autonomia amministrativa si articola in diversi profili, variamente classificati, dei quali si darà una breve descrizione con riferimento alla Camera dei deputati.

L'autonomia regolamentare è riconosciuta alle Camere dall'art. 64 della Costituzione, secondo cui ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. I regolamenti così approvati sono fonti primarie del diritto, equiordinate alla legge ordinaria: infatti i rapporti fra i regolamenti parlamentari e la legge ordinaria sono disciplinati dal criterio della separazione di competenza e non da quelli della gerarchia, della specialità o dell'ordine cronologico. I regolamenti non sono però "atti aventi forza di legge" e dunque non sono sottoponibili al giudizio di costituzionalità previsto dall'articolo 134 Cost. (sent. C. Cost. n. 154 del 1985). Il dettato costituzionale ha riconosciuto a ciascuna Camera la capacità di autoregolamentare le proprie attività, ma non quella di interpretare ed applicare le relative norme in via esclusiva (Stevanin, p. 377) e ha dunque rimesso agli interpreti del diritto e agli attori istituzionali l'individuazione in dettaglio delle materie che possono essere disciplinate dai regolamenti parlamentari: attività per la quale soccorrono, ad integrazione della norma scritta, le consuetudini e le convenzioni costituzionali, la correttezza e la prassi.

Presso la Camera, il Regolamento generale disciplina direttamente alcuni aspetti dell'amministrazione interna, per es. agli articoli 66 (bilancio interno), 62 (immunità di sede), ma poi, ai sensi dell'articolo 12, è l'Ufficio di Presidenza che disciplina con ulteriori regolamenti (detti "minori", "interni" o "amministrativi") e altre norme: l'ammissione degli estranei nella Camera, l'amministrazione interna, l'ordinamento degli uffici, il trattamento giuridico, economico e disciplinare del personale, i criteri per gli affidamenti esterni e i ricorsi in materia di personale e di attività amministrativa. <sup>(2)</sup>I Questori curano collegialmente il buon andamento dell'amministrazione e sovrintendono alle spese, al cerimoniale e al mantenimento dell'ordine interno (art. 10). Il Presidente, al vertice dell'ordinamento e quale garante dell'osservanza del Regolamento, assicura il buon andamento dell'amministrazione interna della Camera (art. 8). <sup>(3)</sup>

L'autonomia giurisdizionale (o autodichia, giurisdizione domestica, autocrinia, autodicastia) è attualmente prevista e disciplinata dall'articolo 12 del Regolamento e da due regolamenti dell'Ufficio di Presidenza e comporta che le controversie ivi indicate (in materia di personale, di concorsi per il reclutamento e di atti di amministrazione della Camera) siano giudicate in via esclusiva e definitiva dalla Camera stessa per mezzo di collegi giurisdizionali formati da deputati in carica, i quali non possono far parte del Governo (a tutela dell'autonomia della Camera) né dell'Ufficio di Presidenza (a salvaguardia della terzietà del giudice). La procedura è stabilita dai due regola-

menti interni e, per quanto non ivi disciplinato, si applicano le norme della giustizia amministrativa.

Per autonomia amministrativa in senso stretto (o autonomia organizzativa o funzionale, o anche autarchia) si intende la capacità della Camera di curare in via potenzialmente esclusiva la gestione amministrativa delle proprie risorse per mezzo di provvedimenti amministrativi validi ed efficaci. Essa concerne, dunque, il momento applicativo o esecutivo dell'autonomia regolamentare.

L'autonomia finanziaria o di bilancio è la capacità della Camera di determinare il proprio fabbisogno finanziario e di allocare le relative risorse fra le proprie diverse attività. Su richiesta dell'Ufficio di Presidenza, il Governo inserisce annualmente la dotazione (la somma che il bilancio dello Stato destina al funzionamento della Camera) nel disegno di legge di bilancio, in una posta che per consuetudine è inemendabile. Ciascuna delle due Camere approva il proprio bilancio interno preventivo e il rendiconto degli esercizi conclusi con atto monocamerale non legislativo. In tal modo la relativa deliberazione è assunta senza interventi di altri organi costituzionali.

L'autonomia contabile indica oggi, in senso stretto, l'esenzione dei tesoriери della Camera dalla giurisdizione contabile della Corte dei conti e l'esonero del rendiconto della Camera dal controllo della stessa Corte; in senso lato, la non sottoponibilità degli atti amministrativi e di spesa della Camera al controllo di autorità esterne. Il significato originario dell'espressione consiste nella potestà «di gestire dei mezzi finanziari, secondo un autonomo procedimento contabile, senza una dipendenza dai normali organi di gestione del bilancio statale» (Buscema, 1958, p. 11).

L'immunità della sede parlamentare è il principio secondo cui «nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi» (C. Cost., sent. n. 231 del 1975) ovvero il «divieto di esercitare, all'interno del Parlamento, qualsiasi manifestazione di autorità senza averne ricevuto l'autorizzazione da parte del Presidente» (Iotti, p. 132), riconducibile alle «immunità reali, relative cioè al luogo in cui il Parlamento risiede e che è sottratto ad ogni altra giurisdizione» (Orlando, 1933, p. 25). Questa prerogativa ha dunque un contenuto amplissimo e generale: pur non essendo interamente sovrapponibile all'autonomia amministrativa delle assemblee parlamentari, tuttavia essa vi è strettamente connessa. L'immunità di sede è oggi disciplinata dall'articolo 62 del Regolamento della Camera, che ha normato in modo più preciso ed esplicito l'antica consuetudine costituzionale.

## 2.2 - La teoria degli *interna corporis*

Gli atti di un organo considerati insindacabili da poteri esterni sono spesso indicati come *interna corporis*. L'espressione, inizialmente e tradizionalmente riferita al procedimento di formazione della legge, indicava in particolare quelle fasi e atti dell'*iter legis* non contestabili o controllabili da un giudice o potere esterno alle assemblee legislative, cioè quelle precedenti all'attestazione dell'avvenuta approvazione. In seguito, per intuibile estensione logica e semantica, essa è venuta a designare anche gli atti di altra natura (amministrativi, normativi interni, contabili ecc.) non sindacabili o controllabili, in via amministrativa o giurisdizionale, da autorità estranee all'organo costituzionale che li ha posti in essere: infatti la dottrina degli *interna corporis* e la garanzia dell'autonomia amministrativa postulano entrambe l'esistenza di un'area di attività parlamentare sottratta ai controlli e alla giurisdizione esterni.

La locuzione "*interna corporis*" fu coniata nel 1863 dal giurista tedesco Rudolf von Gneist in un parere, reso alla quarta Giornata dei giuristi tedeschi, sul quesito: "il giudice deve decidere anche circa la questione se una legge sia stata posta in essere conformemente alla costituzione?" e da allora ha avuto particolare fortuna in sede accademica e politica.

Volendo dunque riassumere questo scritto che esercitò un'influenza così duratura, secondo lo Gneist il giudice, prima di applicare una norma a un caso sottopostogli, ha il potere e il dovere di verificare che essa sia una fonte del diritto vera e di conseguenza vigente (*eine wahre, somit eine gültige Rechtsquelle*). Dunque, di una legge (*Gesetz*) il magistrato deve accertare se essa possieda tutti i requisiti formali, e cioè se sia stata promulgata con l'approvazione (*Zustimmung*) delle Camere, altrimenti l'atto non è una vera legge ma una *lex imperfecta*, *Pseudogesetz* o *Nichtgesetz* e il giudice non può applicarla e deve trattarla come inesistente. Di un regolamento (*Verordnung*) o altro decreto (*Erllass*) del Governo o del Sovrano emanato senza l'approvazione del Parlamento, il giudice deve accertare se rientri nella competenza costituzionale dell'Esecutivo e se le sue disposizioni siano conformi alle leggi. L'autore dimostra tali affermazioni con gran dovizia di argomenti logici, storici, comparatistici e di diritto positivo e indica poi i due principali limiti posti all'esame del giudice: il contenuto (*Inhalt*) delle leggi e, appunto, gli *interna corporis*.

Quanto al primo limite, secondo lo Gneist al giudice non spetta alcun potere di valutare la conformità della legge alla costituzione, allo "*jus divinum*" o ai "dettami della ragione", conformemente al principio "*secundum*

*leges non de legibus judicare*”. Ciò dipende dalla sovraordinazione dei Parlamenti ai tribunali e dal diritto allora vigente negli Stati tedeschi. <sup>(4)</sup>

Quanto al secondo limite, il giudice deve arrestarsi all'esame dei soli requisiti formali della legge: sarebbe infatti inammissibile (*unstatthaft*) se il giudice indagasse su questioni come la validità delle sedute del Parlamento, l'osservanza della procedura parlamentare, la regolarità delle elezioni o delle nomine dei membri, il numero legale, la regolarità nell'espressione e nel computo dei voti ecc. (“*jura interna* delle assemblee legislative”). Ciò perché «le costituzioni stabiliscono [...] che ciascuna Camera decida in via definitiva (*endgültig*) circa la propria costituzione, la legittimazione dei propri componenti, il proprio regolamento e così via» e infatti «né le Diete tedesche né i Parlamenti inglesi hanno permesso ai tribunali una siffatta cognizione sugli *interna*. [...] Lo stesso vale nei casi in cui per l'approvazione di determinate leggi la costituzione prescrive una maggioranza dei due terzi, una votazione ripetuta e così via. Anche in Inghilterra per determinati tipi di leggi esistono alcune prescrizioni di forma piuttosto macchinose. Solo che, secondo una pratica che a me risulta antica, i tribunali, senza una legge [*che lo preveda*] e secondo la natura delle cose, considerano queste formalità come *interna corporis* che gli organi legislativi devono definire al loro interno e fra di loro» (p. 232).

Dunque l'intento principale dello Gneist non era certo di menomare i parlamenti assoggettando i loro atti al sindacato giurisdizionale esterno bensì, al contrario, di contrastare le tendenze dei sovrani e dei governi dei vari Stati tedeschi a valersi di “illegittime ordinanze emesse [...] in materie riservate alla legge [...] non tanto senza, quanto apertamente contro la volontà del Parlamento” (Bertolini, p. 55) o di leggi promulgate senza l'approvazione del Parlamento (l'ipotesi non doveva essere solo teorica, se in Racioppi-Brunelli, p. 454, è ricordato il caso del bilancio prussiano del 1865, promulgato come legge pur essendo stato approvato solo dalla Camera alta). Il sindacato giudiziario di costituzionalità delle leggi e delle ordinanze avrebbe maggiormente garantito le attribuzioni dei parlamenti e inoltre, aggiunge lo stesso Gneist, rifiutarsi di osservare una “pseudo-legge” non significa certo sovraordinare i tribunali ai parlamenti, ché anzi proprio l'applicazione di una legge non votata dal Parlamento sarebbe un atto di disobbedienza ad esso.

In Italia l'autonomia parlamentare era già conosciuta e praticata (v. § 3) quando la nozione di *interna corporis* nel senso gneistiano si diffuse, a partire dall'ultimo ventennio dell'800, soprattutto in relazione a una legge (la n. 4390 del 30 maggio 1878) che fu erroneamente sanzionata, promulgata e pubblicata dopo che la Camera e il Senato l'avevano approvata in due testi

parzialmente difformi, e pertanto alcuni privati chiesero alla magistratura di disapplicarla lamentandone l'illegittimità statutaria. La Cassazione ritenne però (11 febbraio 1890, causa Finanze contro Dini) di non poter sindacare l'*iter* di formazione della legge e di doversi limitare a riconoscerne l'avvenuta promulgazione (Bertolini, pp. 44 e ss; Racioppi - Brunelli, pp. 451 e ss. riportano questo e altri casi). Il principio di non ingerenza della magistratura negli atti interni delle Camere era così pacifico che trovò poi un'applicazione particolare in una sentenza poco ricordata (Cons. di Stato, sez. IV, 23 aprile 1897, riassunta da Cammeo, p. 191): poiché era stato impugnato un provvedimento amministrativo assunto dal Governo senza l'osservanza delle prescritte procedure, ma su "autorizzazione" di un conforme ordine del giorno approvato dalla Camera, la magistratura ritenne, senza motivare, che quell'ordine del giorno sanasse ogni nullità dell'atto governativo.

Le incertezze dell'epoca sulla nozione di *interna corporis* sono ben attestate anche da Santi Romano il quale nel 1899 definiva «il complesso degli atti cui si dà il nome d'*interna corporis*» come un «caos indistinto ed ancora male analizzato dall'indagine scientifica», vi includeva già anche gli atti di amministrazione interna e, nel confermare l'antica consuetudine della loro insindacabilità, ammetteva tuttavia francamente: «il fatto che la dommatica del diritto pubblico non ha ancora formulata la giustificazione teoretica del principio, non può certo indurre a sconoscere il principio stesso» (pp. 80-81).

Il principio fu invocato, in modo piuttosto paradossale, anche sotto il fascismo allorché una legge, che conferiva il grado militare di Primo Maresciallo dell'Impero al Capo del Governo e al Re, fu approvata dalle Camere in forma assolutamente irrituale. Mussolini, che doveva sottoporre l'atto alla sanzione regia, si preoccupò di acquisire un parere circa la regolarità della procedura. Il parere fu reso dal Presidente del Consiglio di Stato, che allora era proprio Santi Romano: questi concluse che il conferimento del nuovo grado era pienamente legittimo sul piano costituzionale, perché le norme statutarie sulla formazione della legge atenevano agli *interna corporis*, e la prerogativa dell'autonomia regolamentare (art. 61 dello Statuto) includeva non solo il potere di dettare norme ma anche quello di giudicare «caso per caso, del modo con cui, sia queste norme interne, sia le norme statutarie e, in genere, legislative, siano state osservate a proposito di una data legge». <sup>(5)</sup>

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sovraordinata alle altre fonti del diritto e che ha previsto quale garanzia costituzionale il controllo di costituzionalità delle leggi, la questione era destinata a riproporsi ben presto in termini diversi. La Corte costituzionale se ne occupò con

una sentenza definita storica: la n. 9 del 1959, relativa ad una legge approvata dalle Camere in due testi apparentemente difformi. La Corte rilevò che neanche nell'esercizio della funzione legislativa le Camere avrebbero potuto violare la Costituzione, stabilì dunque la propria «competenza di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento» e, conseguentemente, a dichiarare la risultante incostituzionalità delle leggi così approvate, ma allo stesso tempo chiarì che nessun organo esterno avrebbe potuto sindacare l'eventuale inosservanza dei regolamenti parlamentari. Tale impostazione trovò conferma costante: la Corte, infatti, anche in altri casi giudicò se nella formazione di una legge si fossero avute violazioni della Costituzione <sup>(6)</sup> e, coerentemente, riconobbe il potere insindacabile di ciascuna Camera d'interpretare e attuare il dettato costituzionale mediante il proprio Regolamento, anche con soluzioni opposte (sent. n. 78 del 1984) e ritenne insindacabili gli *interna corporis* dell'Assemblea costituente (sent. n. 47 del 1991, in rapporto a un emendamento di cui si asseriva l'erronea omissione nel testo promulgato della Costituzione).

Di fondamentale importanza per una lettura costituzionalmente orientata degli *interna corporis* è però la sentenza n. 379 del 1996, con cui la Corte costituzionale delineò il confine degli spazi di autonomia delle Camere, sottratti alla legalità ordinaria e alla giurisdizione esterna, individuandolo nella autonoma capacità qualificatoria dei regolamenti parlamentari, purché nell'ambito dell'attività propria dell'organo. <sup>(7)</sup> La sentenza ha dunque chiarito un principio riferibile non solo al procedimento legislativo ma più in generale alla complessiva autoorganizzazione delle Camere.

### 3 - *Lo sviluppo storico dell'autonomia amministrativa presso la Camera dei deputati*

#### 3.1 - *I precedenti storici*

Il fondamento storico dell'autonomia dei Parlamenti rispetto ai Governi e alla magistratura è individuabile nello sviluppo e nell'affermazione del *Parliamentary privilege* presso il Parlamento di Westminster.

In Italia le istituzioni parlamentari furono tuttavia modellate maggiormente su quelle francesi. Ciò avvenne dapprima per l'influenza delle conquiste napoleoniche e poi, in modo meno diretto ma più duraturo, perché

– come vedremo – ad un Parlamento da costituire in pochi mesi sembrava più immediato applicare il modello francese (frutto di una progettazione codificata in un regolamento) che non il modello inglese (stratificatosi anche empiricamente in secoli di esperienza, lotte e adattamenti pragmatici a condizioni storiche e contingenti nonché retto da un non facile sistema di fonti), poiché il primo era certo più agevole da trasporre con rapidità.

In Francia, le Assemblée succedutesi dal 1789 avevano curato autonomamente la propria gestione amministrativa e finanziaria e la sicurezza delle sedi, e nel 1803 i deputati cui erano affidate l'amministrazione, la sicurezza e le spese dell'Assemblea furono chiamati "Questori": la nuova denominazione istituzionalizzò dunque la funzione, già svolta in precedenza da comitati di deputati denominati "*commissaires*" o "*inspecteurs de la salle*" (8).

Anche i vari parlamenti preunitari e risorgimentali, salve pochissime eccezioni, godevano tutti di autonomia economica e amministrativa, fissata nei propri regolamenti o nei testi costituzionali (Finzi, pp. 23 e segg.) (9).

### 3.2 - *Il periodo statutario*

#### 3.2.1 - *L'istituzione della Camera e il primo Regolamento*

Lo Statuto albertino del 4 marzo 1848 istituì le Camere, una elettiva e l'altra di nomina regia, e dispose all'articolo 61: «Così il Senato come la Camera dei Deputati determina per mezzo d'un suo Regolamento interno il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni». L'autonomia regolamentare così riconosciuta aveva quale immediato precedente e fonte diretta la Costituzione belga del 1831 (il cui articolo 46 era stato tradotto praticamente alla lettera: «*Chaque Chambre détermine, par son règlement, le mode suivant lequel elle exerce ses attributions*»).

Per permettere il funzionamento del nuovo Parlamento, che tenne la sua prima seduta l'8 maggio del 1848, il Governo presieduto da Cesare Balbo dovette precipitosamente elaborare la legge elettorale, curare lo svolgimento delle elezioni, individuare e allestire le sedi delle Camere e provvedere a numerose altre necessità. In particolare, il Governo compilò un regolamento provvisorio, da sottoporre alle Camere per consentire l'avvio delle sedute (e che esse avrebbero poi potuto modificare autonomamente) e curò un'apposita provvista di fondi per il loro funzionamento: è da questi due ultimi elementi che prende le mosse la vicenda storica dell'autonomia parlamentare.



Dovettero sussistere alcuni dubbi circa la potestà del Governo di compilare un regolamento parlamentare: infatti lo stesso Cavour in un articolo su *Il Risorgimento* del 6 maggio 1848 ebbe a sostenere che le Camere non avrebbero avuto il tempo di elaborare autonomamente un regolamento senza improvvisarlo e dunque il Governo «facendo uso per l'ultima volta del potere costituente, che in questo caso gli è conferito da una assoluta necessità» avrebbe dovuto stabilire un regolamento provvisorio che, nell'osservanza delle forme parlamentari, avrebbe poi potuto essere *sanzionato* da ciascuna Camera nella prima *tornata* (cioè seduta): e fu proprio così che gli avvenimenti si svolsero l'8 maggio 1848. <sup>(10)</sup>

Purtroppo, a differenza di quanto avviene per lo Statuto, ad oggi non risultano documenti e fonti circa la genesi e i lavori preparatori dei regolamenti provvisori delle due Camere, dei quali non si conoscono neppure i compilatori o se la lingua della prima stesura fosse l'italiano o il francese (cfr. Finzi, p. 63; Ferrari Zumbini, pp. 139 e ss. e 177; Pacelli, 2006, p. 8. Inoltre, relativamente alla Camera, nel corso della presente ricerca non si sono reperite fonti utili fra i documenti stampati nella prima Legislatura del Regno di Sardegna né fra i verbali dell'Ufficio di Presidenza). Queste lacune rendono difficile oggi comprendere il perché di talune impostazioni del Regolamento.

Il primo Regolamento provvisorio della Camera dei deputati fu comunque predisposto sul modello del Regolamento della Camera dei deputati francese del 1839 e del Regolamento della Camera dei rappresentanti belga del 1831. Secondo la testimonianza di prima mano del Balbo medesimo, il Regolamento provvisorio fu «tolto di botto dal franco continentale». Il Balbo (che, da liberale, avrebbe preferito il modello inglese) lo considerò un errore, giustificabile però con l'urgenza di provvedere: infatti non vi fu tempo di elaborare un regolamento del tutto nuovo né di imitare il modello inglese, che non era «noto, né quasi pubblicato, né quasi scritto», bensì fu giocoforza rifarsi al modello francese «scritto, pubblicato e nelle mani di tutti» (Balbo, pp. 331-332). Anche il Cavour, su *Il Risorgimento* del 12 maggio, lamentò che il loro autore «non avendo avuto campo di esaminare e confrontare le regole seguite in vari paesi costituzionali, fu costretto di riprodurre quasi letteralmente il regolamento dell'antica Camera dei deputati francesi ...». Di conseguenza, anche l'amministrazione interna venne ad essere influenzata dai modelli continentali (sistema dei Questori) piuttosto che dal modello inglese (attribuzioni monocratiche dello *Speaker*) e questa iniziale impostazione, consolidatasi in tradizione, dura sino ai nostri giorni. L'influenza inglese, comunque, non fu certo cancellata, tanto che continui erano i richiami poli-

tici e dottrinari alla prassi parlamentare di Londra e che i regolamenti parlamentari furono «vissuti concretamente “all’inglese”» (Ferrari Zumbini, p. 9).

Mentre Balbo (che pure doveva averne conoscenza diretta) e Cavour (il quale invece non faceva parte del Governo Balbo) sottolineano in via praticamente esclusiva le ascendenze francesi, va notato che invece la disciplina dell’amministrazione interna delle Camere fu ripresa palesemente dal Regolamento della Camera belga, del quale si constatano traduzioni letterali e pedissequae. Il confronto con il Regolamento francese del 1839 non lascia dubbi: gli estensori del Regolamento subalpino, giunti all’organizzazione interna, debbono aver decisamente accantonato le norme parigine (ad eccezione delle disposizioni circa la polizia della sede che però erano comunque identiche nei due regolamenti continentali, e dunque anche nel loro caso si può parlare di riferimento al modello belga). E infatti già ai contemporanei la derivazione dal modello belga in fatto di gestione amministrativa ed economica risultava di tutta evidenza (v. seduta del 29 aprile 1850, intervento del dep. Michellini).

A proposito dell’amministrazione interna, il Regolamento del 1848 disponeva scarnamente che «I Questori sono incaricati di tutte le misure relative al materiale, al cerimoniale ed alle spese della Camera» (art. 77) e che «Essi si concertano coi Questori del Senato per le misure che interessano in comune le due Camere» (art. 78); attribuiva alla Camera stessa la nomina e la revoca del proprio personale, dettava disposizioni sulla Biblioteca e, infine, disciplinava la polizia della propria sede (questo tema è trattato al § 3.2.4).

In particolare, l’articolo 77 fu ripreso integralmente dall’articolo 80 del Regolamento della Camera dei rappresentanti belga («*Les Questeurs sont chargés de toutes les mesures relatives au matériel, au cérémonial et aux dépenses de la Chambre*»), e l’articolo 78 fu ripreso anch’esso, con differenze del tutto marginali, dall’articolo 81 del Regolamento belga.<sup>(11)</sup> Non furono però trasposti gli articoli seguenti (82 e 83), relativi all’esecuzione e al controllo della spesa, che prevedevano l’istituzione di una Commissione di contabilità, eletta dall’Assemblea, col compito principale di verificare i conti (questo sistema comportava che il rendiconto della Camera fosse esaminato da un suo organo interno).

Secondo l’ipotesi tradizionale (Finzi, p. 63; cfr. anche Specchia, p. 17) questa lacuna del Regolamento provvisorio in tema di controllo sugli *interna corporis* sarebbe stata dovuta al desiderio degli estensori governativi di affidare all’autonoma determinazione delle Camere stesse la disciplina del controllo delle proprie amministrazioni interne, limitandosi a predisporre le sole regole

indispensabili per l'avvio dell'attività parlamentare <sup>(12)</sup> ma, in considerazione dell'accennata carenza di fonti sulla stesura del regolamento, sono possibili anche altre spiegazioni quali, magari, la pura e semplice sottovalutazione della questione ovvero l'attuazione di un intenzionale disegno volto a ricondurre anche le nuove Camere nel quadro dell'accentramento amministrativo sabauda. Quest'ultima ipotesi, pur senza essere certa, è però ben plausibile se si considera l'originario accentramento che risultò, come vedremo, dall'impostazione che il Governo diede alla prima legge di dotazione del Parlamento, prima che le Camere rivendicassero ulteriore autonomia.

Benché dichiaratamente provvisorio, il Regolamento fu adottato dalla Camera senza modificazioni nella sua prima seduta e rimase in uso, con lievi aggiustamenti, fino al 1863.

### 3.2.2 - *La conquista dell'autonomia di bilancio*

Già a cavallo del secolo, uno dei primi storici del Parlamento, l'Arbib, osservò che sin dalla prima legislatura subalpina il Regolamento fu osservato «badando soprattutto al prestigio e alla riputazione dell'assemblea, mantenendola visibilmente scevra da qualsiasi dipendenza dal potere esecutivo» (vol. I, p. 130).

Il vero punto di partenza dell'autonomia fu la conquista del bilancio interno, che sottrasse la Camera al controllo finanziario e alle potenziali intromissioni del Governo regio: è infatti da qui che le prerogative della Camera in fatto di *interna corporis* andarono espandendosi.

La vicenda ebbe inizio nella primavera del 1848, mentre affannosamente si prendevano provvedimenti per l'avvio del nuovo Parlamento. Le Camere si riunirono per la prima volta l'8 maggio 1848 e nella seduta della Camera dei deputati del 17 maggio, subito dopo la formazione dell'Ufficio di Presidenza definitivo, il Ministro degli interni Ricci comunicò che al bilancio dello Stato era stata aggiunta un'apposita *categoria* (così si chiamavano, allora, le parti primarie del bilancio di ciascun dicastero o "azienda", mentre quelle secondarie si chiamavano *articoli*) per le spese occorrenti alle due Camere e presentò un progetto di legge per provvedere "alle diverse parti di servizio del Parlamento".

Il progetto Ricci <sup>(13)</sup>, nel suo testo iniziale, prevedeva uno stanziamento per il Parlamento, da iscrivere in una *categoria* del bilancio del dicastero dell'interno, denominata *Spese pel Senato e per la Camera dei Deputati* (art. 1);

quantificava le somme stanziare per ciascuna Camera (art. 2); attribuiva un assegno mensile al Presidente e ai Questori della Camera e un appartamento di servizio in uso al medesimo Presidente (senza menzionare il Senato, forse perché Camera non elettiva) (art. 3); dettava disposizioni sui mandati di pagamento (art. 4).

Il progetto era probabilmente ripreso da un modello francese (v. Relazione della Commissione, p. 39), purtroppo non individuato nella presente ricerca, e secondo alcuni studiosi nelle more dell'*iter* legislativo esso sarebbe stato trasfuso in un decreto luogotenenziale di identico contenuto, ma tale ipotesi appare dubbia.<sup>(14)</sup>

Il 29 maggio Rattazzi lesse in Aula la relazione della Commissione<sup>(15)</sup> sul progetto di legge. La Commissione, volendo osservare una rigorosa economia, aveva emendato il progetto riducendo lo stanziamento della Camera, eliminando l'assegno mensile per i Questori e per il Presidente e destinando ai lavori dell'Ufficio di Presidenza l'appartamento già assegnato ad uso personale del Presidente; tutti gli emendamenti riguardavano la sola Camera perché la Commissione non volle discutere o emendare lo stanziamento per il Senato (Relaz. cit., p. 41).

Il 14 giugno l'Assemblea approvò il progetto di legge nel testo della Commissione: la discussione si incentrò sulle economie da realizzarsi piuttosto che sulle guarentigie di autonomia. Solo un deputato avrebbe preferito discutere ed emendare le spese per il Senato, ma rimase isolato e il Ministro Ricci, infine, trovò «lodevole quel riguardo di delicatezza che trattene la Commissione dal toccare le spese del Senato». Il Senato, restituendo la cortesia, approvò il progetto senza emendamenti il 1° luglio. Assai stranamente, la legge di dotazione del 1848 dopo la sua approvazione definitiva non fu sanzionata e promulgata dalla Corona<sup>(16)</sup> ma ciò non impedì di considerarla pienamente vigente e idonea a produrre effetti, come è indubitabilmente testimoniato dalle ripetute emissioni di mandati di pagamento.

All'attenzione dei parlamentari era dunque sfuggito l'articolo 4, sui mandati di pagamento, su cui non fu proposto alcun emendamento e che fu approvato nel testo proposto dal Governo: la cosa non avrebbe tardato a produrre conseguenze inattese. Questo articolo disponeva: «Sulla richiesta dei signori Questori dell'una e dell'altra Camera il Ministero dell'Interno promuoverà la spedizione dei mandati di pagamento delle somme come avanti assegnate sul rispettivo bilancio».

Si instaurò dunque, per l'effetto combinato delle lacune del Regolamento provvisorio (che come si è visto non aveva ripreso *integralmente* il modello

belga), della mancanza di precedenti e di esperienza nonché della disciplina del citato articolo 4, nel quadro della contabilità di Stato dell'epoca, un sistema rudimentale e insoddisfacente, nel quale il Ministero emetteva i mandati di pagamento di volta in volta su richiesta dei Questori, i mandati erano sottoposti a un preventivo visto esterno di legittimità (ad opera del Controllo generale) <sup>(17)</sup> al pari di tutti gli altri atti di spesa governativi, non si definiva la questione della permanenza in carica dei Questori negli intervalli fra le sessioni e le legislature, e alla Camera non era attribuito il potere di verificare da sé i propri conti.

Ad aggravare ulteriormente le potenziali ingerenze del Governo regio, nel novembre del 1848 il neoeletto Questore Brignone comunicò al Governo di voler rimanere estraneo al maneggio dei fondi della Camera. Il 24 novembre il Ministro delle finanze scrisse dunque al Questore che, in accordo con i suoi intendimenti, i mandati di pagamento della Camera sarebbero stati affidati a un Tesoriere dell'Azienda generale dell'interno (ASCD, *Questura del Regno, dotazione*, fasc. 101, foglio 5) <sup>(18)</sup>. Tale stato di cose si protrasse fino a tutto il 1850, con un agente contabile ministeriale che fungeva, di fatto, da cassiere della Camera, sia pure secondo le disposizioni dei Questori.

Gli aspetti procedurali di questo primo sistema di pagamenti della dotazione ci sono noti grazie ai materiali d'archivio e all'esposizione che ne fece in seguito, nella seduta del 29 aprile 1850, il deputato Pinelli che era già stato Ministro dell'interno e dunque ne aveva esperienza diretta: i Questori venivano considerati decaduti dalle proprie funzioni al termine della sessione, e anzi al termine della legislatura essi erano considerati decaduti dalla stessa carica di deputato; perciò al termine delle sessioni e delle legislature i Questori dovevano rendere conto dei fondi da loro amministrati, ma poiché nessuna norma (di legge, di regolamento o almeno consuetudinaria) riconosceva il loro ufficio, era al Ministero dell'interno – titolare del relativo *articolo* di bilancio – che tale rendiconto andava fatto, e non ai Questori della successiva sessione o legislatura (anche perché i Questori uscenti avrebbero riacquisito la carica di deputato solo se fossero stati rieletti); i Questori non avevano l'autorità di emettere mandati di pagamento, e dunque dovevano richiederli di volta in volta al Ministero; il pagamento, poi, dei mandati ad opera della tesoreria aveva luogo solo su firma dell'intendente generale dell'*azienda* (cioè del dicastero) dell'interno; in termini generali, la firma dei Questori non era riconosciuta dai contabili dello Stato a nessun fine, neppure quale *discarico* dalla responsabilità contabile.

Poiché la legge di dotazione del 1848 era stata esaminata ed approvata, e anche con emendamenti, dalle stesse Camere che sarebbero state interessate a far valere la propria autonomia, appare probabile che tali incertezze fossero frutto più dell'inesperienza del giovane Parlamento subalpino che di un intenzionale disegno accentratore. Gli atti parlamentari disponibili circa il suo *iter*, soprattutto la relazione della Commissione e i resoconti dell'Assemblea, fanno infatti pensare che la questione dell'autonomia fosse stata, semplicemente, sottovalutata.

I nodi vennero al pettine, com'era inevitabile, ben presto. Fra il 1849 e il 1850 varie circostanze concomitanti evidenziarono l'importanza dell'autonomia di bilancio parlamentare: un imprevisto aumento delle spese, la chiusura della II legislatura (con la connessa cessazione delle funzioni dei Questori) e un incidente nei rapporti fra la Questura e il Ministero si combinarono insieme per mettere in luce la necessità di una riforma. Ma andiamo per ordine.

Nell'intervallo fra la seconda e la terza legislatura, cioè fra l'aprile e il luglio del 1849, il Questore Valvassori desiderava allontanarsi da Torino e non sapendo, in mancanza di norme espresse, a chi affidare in sua assenza l'amministrazione dei fondi della Camera, si consultò con il Ministro dell'interno Pinelli il quale, anche su avviso dei suoi uffici, in un incontro gli rispose di continuare nelle sue funzioni di Questore. Valvassori dunque rinunciò a partire e proseguì nell'amministrazione della Camera, fin quando si ritrovò sprovvisto di fondi per i pagamenti degli stipendi e delle forniture: scrisse allora, il 24 aprile, al Ministero chiedendo come al solito l'emissione di un mandato di pagamento. Il medesimo Ministro, che poche settimane prima aveva invitato Valvassori a continuare a svolgere le sue funzioni di Questore, contraddittoriamente gli scrisse (ASCD, *Questura del Regno, dotazione*, fasc. 102, foglio 3; v. anche resoconto Camera del 29 aprile 1850): «lo scioglimento testè avvenuto della Camera dei deputati, traendo seco la sospensione immediata di tutti gli uffici da essa costituiti, la questura eziandio non potrebbe per natural conseguenza esercitare ora le sue funzioni, le quali, esclusivamente subordinate a quelle della Camera, devono cessare dal momento in cui i poteri di questa cessarono.

Dal che ne emerge che questo Ministero non potrebbe, suo malgrado, aderire alla domanda fattagli dalla S. V. Ill.ma, come questore, [...] senza commettere una irregolarità amministrativa, ed esporsi forse a una qualche osservazione per parte del Parlamento futuro.

Per altro canto, però, riconoscendo di tutta equità e giustizia che siano soddisfatte le spese occorse nell'ora scaduta Sessione e che continuino a retribuirsi gl'impiegati [...] questo Ministero di buon grado non dissente di assumersi lo speciale incarico di provvedere al pagamento di siffatte spese [...] e sempre però che le urgenze dello Stato e le esigenze del momento lo comportino [...]» (e non a caso la lettera era anche intestata "Ill.mo Signore", quasi a disconoscere spigolosamente sin dall'appellativo il perdurare della carica di deputato e della funzione di Questore!).

Di fatto, con questa lettera il Ministro del Re si dichiarava, a Camera sciolta, esclusivo titolare del potere di emettere discrezionalmente mandati nell'interesse della Camera stessa e comunicava al Questore l'avvenuta cessazione delle sue funzioni.

Ma la lettera produsse ulteriori effetti. Infatti Valvassori, preso atto che la propria amministrazione era stata dichiarata cessata, ritenne per buona regola di doverne rendere conto. Dunque, poiché il bilancio della Camera faceva parte, come visto, di quello del Ministero dell'interno, fu a tale dicastero che il (già) Questore nuovamente si rivolse, con l'inattesa e incongrua conseguenza che egli finì col sottoporre il rendiconto della Camera elettiva a un intendente ministeriale a ciò delegato. L'incidente non causò scalpore perché per parecchi mesi rimase ignoto ai deputati, mentre l'Ufficio di Presidenza che subentrò nella terza legislatura, informatone dallo stesso Valvassori, decise di soprassedere temporaneamente nell'attesa di una riforma del Regolamento.

In combinazione con l'incidente dei mandati e del rendiconto, che era legato a doppio filo alla questione della permanenza in carica dei Questori fra le sessioni, nello stesso anno 1849 il susseguirsi di ben tre diverse legislature e la stampa di numerosi atti esaurirono la dotazione annua della Camera, sicché sorse un fabbisogno finanziario supplementare.

L'11 aprile 1850 il Ministro dell'interno, Galvagno, presentò dunque un progetto di legge recante un credito supplementare per le spese del Parlamento. Dopo la relazione, letta il 23 aprile <sup>(19)</sup>, la Camera esaminò il progetto nella seduta del 29 aprile. Fu in tale occasione che il deputato Valvassori, il quale era stato nuovamente eletto Questore, rese pubblicamente noti gli incidenti, sopra narrati, dell'emissione del mandato e della sottoposizione del rendiconto della Camera a un agente governativo. Egli sollevò altresì la questione della permanenza in carica dei Questori fra le sessioni e le legislature, alla quale era logicamente congiunta l'altra questione, se cioè i Questori uscenti dovessero rendere i conti al Governo o ai Questori subentranti.

Spinta a ciò dall'intervento del Questore, la Camera – improvvisamente resa consapevole delle potenziali intromissioni esterne nella propria amministrazione – discusse ampiamente, anche con diversi richiami ad esperienze parlamentari straniere, della propria contabilità ed autonomia finanziaria piuttosto che della proposta di legge Galvagno: fra i più convinti assertori dell'autonomia della Camera fu il deputato Mellana.

Rispetto alla circoscritta questione inizialmente sollevata (la continuità delle funzioni dei Questori) i deputati, cogliendone esattamente tutte le implicazioni, ampliarono decisamente e risolutamente il tema spaziando dalla necessità di avere la disponibilità esclusiva della sede (col corollario della sua immunità e del potere autonomo di polizia al suo interno) all'opportunità di trasferire le spese della Camera dal bilancio di un dicastero alle spese generali dello Stato, dall'opportunità di una tesoreria autonoma alla necessità di dettare una disciplina soddisfacente dell'amministrazione della Camera e richiamando gli esempi dei parlamenti stranieri. La Camera approvò dunque un ordine del giorno, proposto dal deputato Di Revel, che invitava la Presidenza della Camera a nominare una Commissione che preparasse un progetto di provvedimento per regolare le questioni che erano state discusse. Solo dopo la chiusura di questa lunga discussione, che proceduralmente era incidentale ma politicamente e costituzionalmente fu il vero punto centrale, la Camera approvò rapidamente e quasi senza discussione la proposta di legge Galvagno, poi pubblicata come legge n. 1047 del 15 giugno 1850. La Commissione fu formata il 1° maggio, ma dei suoi lavori non è rimasta traccia (Finzi, p. 68; Specchia, p. 21).

Una delle prime conseguenze di questo dibattito fu che il bilancio del Parlamento venne trasferito dal dicastero dell'interno alla "Ispezione generale del Regio Erario". Secondo le leggi di contabilità sabaude, questa voce costituiva il "bilancio delle spese generali" (come il debito pubblico, la dotazione del Sovrano, gli appannaggi, le doti e i "dovarii" della famiglia reale ecc.) con assegnazioni fatte direttamente sulla Tesoreria statale e su quelle provinciali, cioè le spese per i servizi che non erano alle dipendenze di alcuna "azienda" (oggi diremmo: amministrazione ministeriale). L'Ispezione generale faceva parte del bilancio del dicastero delle finanze, che veniva esaminato ed approvato per primo (cfr. *Atti del parlamento subalpino, Documenti, bilanci e spogli, Legislature I-III*, doc. I, p. 27 e doc. VII, p. 66). Risulta dunque evidente l'importanza di aver trasferito la dotazione delle Camere dal bilancio dell'interno all'Ispezione generale del Regio Erario. Tale collocazione rimarrà costante in seguito e, anche dopo le riforme contabili degli



anni '20, le dotazioni degli organi costituzionali rimasero comunque incluse, come spese generali dello Stato, nel bilancio del Ministero delle finanze.

Il trasferimento suddetto, dopo appena qualche incertezza dovuta a vicende contingenti (v. Finzi, p. 65), fu completato con la presentazione degli stati di previsione per l'anno 1851, nei quali le dotazioni delle Camere comparivano fra le spese generali (alle categorie 5 e 6) assieme alla dotazione della Corona.

Dunque nella seduta del 23 dicembre 1850 i Questori presentarono, su conforme deliberazione dell'Ufficio di Presidenza, il primo bilancio interno della Camera, che fu rubricato "Bilancio passivo delle spese interne della Camera per l'anno 1851" (*Atti del Parlamento subalpino, Documenti*, sessione 1850-1851, num. 22). A ulteriore dimostrazione di autonomia, i Questori e l'Ufficio di Presidenza non si attenero neppure allo stanziamento che era stato preventivato dal Governo negli stati di previsione, poiché esso sarebbe risultato insufficiente, e lo incrementarono.

Il bilancio fu discusso e approvato dalla Camera, in comitato segreto, fra il 28 febbraio e il 3 marzo 1851 (riservandosi, per scrupolo, di approvare il totale di bilancio solo quando, in seduta pubblica, sarebbe stata discussa la relativa *categoria*). La questione procedurale dell'approvazione in seduta pubblica o segreta (o, come si diceva all'epoca, in "comitato segreto" o in "conferenza privata") era anch'essa strettamente connessa all'autonomia parlamentare. Già secondo Mancini e Galeotti (p. 514), autori del primo manuale italiano di diritto parlamentare, e secondo il commento allo Statuto di Racioppi e Brunelli (p. 235), l'esame del bilancio in comitato segreto da parte di ciascuna Camera era legato all'esigenza che delle relative deliberazioni all'esterno non giungesse alcuna notizia ufficiale: ciò nella logica di rafforzare il carattere autonomo e insindacabile delle scelte assunte. Nell'approvazione del primo bilancio interno si instaurò la procedura che, senza modifiche sostanziali, sarebbe poi stata osservata anche in seguito. <sup>(20)</sup>

Nel frattempo, anche gli ultimi nodi si andavano sciogliendo: nel gennaio del 1851, i Questori richiesero al Ministro delle finanze (ormai competente al posto del Ministro degli interni) che i mandati di pagamento della Camera fossero affidati non più a un tesoriere governativo bensì a un contabile della Camera. Il 18 gennaio il Ministro confermò di aver emesso il mandato in favore dell'agente contabile indicato dai Questori: il Cav. Paolo Trompeo, il quale può dunque a buon diritto essere considerato il primo tesoriere della Camera (ASCD, *Questura del Regno, dotazione*, fasc. 104, foglio 1 e res. sten. Camera del 27 febbraio 1851).

Sempre nel 1851, il 12 agosto, il Ministero delle finanze - nel predisporre il bilancio delle spese generali (cioè del Regio Erario) per il 1852 - chiese per la prima volta <sup>(21)</sup> ai Questori di quantificare la dotazione annuale della Camera (*ibidem*, fasc. 104, foglio 8).

Sia la tesoreria autonoma sia la richiesta annua della dotazione presero dunque avvio nel 1851 e perdurano a tutt'oggi.

Anche il carattere reciproco dell'autonomia si consolidò: il 27 febbraio 1851, mentre la Camera stava esaminando il bilancio dello Stato, giunse una lettera dal Senato, trasmessa dal Ministero delle finanze (ASCD, *Incarti di Segreteria*, Vol. 2, fogli nn. 246 e 247) che rappresentava la necessità di incrementare la dotazione di quel ramo del Parlamento rispetto allo stanziamento indicato nel progetto di legge. La Commissione del bilancio formulò dunque il relativo emendamento che l'Assemblea della Camera approvò senza discussione, in ossequio all'autonoma determinazione del Senato e in rigorosa coerenza con il precedente della legge di dotazione nel 1848. Il fatto che ciascuna Camera si astenesse dal discutere della dotazione dell'altra (o di suoi eventuali aumenti) durante l'esame del bilancio dello Stato o di singole leggi di rifinanziamento è autorevolmente attestato alla fine dell'800 già quale prassi consolidata (Mancini-Galeotti, pp. 510-511) e agli inizi del '900 quale "consuetudine" in senso tecnico (Racioppi - Brunelli, p. 236).

A coronamento di queste conquiste, il Presidente del Consiglio, Cavour, riconobbe, nella seduta del 24 novembre 1852, mentre si discutevano i crediti suppletivi per il bilancio del 1851 ed era stata sollevata la questione di taluni lavori svolti autonomamente dalla Camera, che «la Camera ha un assoluto diritto di regolare il proprio bilancio, e gli altri due poteri dello Stato non debbono prendere parte alla sua discussione».

Anche la procedura di esame dei bilanci interni si stabilizzò: né l'Unità d'Italia né il trasferimento della Camera a Firenze o a Roma (vedi *infra*) comportarono variazioni all'*iter* che già si era fissato.

Durante la prima guerra mondiale, i bilanci interni furono sempre approvati in via definitiva dal solo Ufficio di Presidenza e non dall'Assemblea. Nel primo Comitato segreto tenutosi dopo la Vittoria, il 28 novembre 1918, la Camera approvò tutti i consuntivi e, esaminando il preventivo 1918-1919, riprese la procedura usuale.

Anche dopo aver messo un punto fermo sull'autonomia finanziaria della Camera, il principio venne applicato negli anni successivi ancora con talune incertezze sui "confini" del bilancio della Camera. Risulta infatti che ancora nel 1862 le spese per i viaggi gratuiti dei deputati gravassero sul bilancio

dello Stato e non su quello interno (Arbib, vol. I, p. 748). Ciò con l'inattesa conseguenza che le discussioni circa questa prerogativa avevano luogo nell'esame del bilancio dei lavori pubblici (Arbib, vol. III, p. 592), e cioè in seduta pubblica, anziché nell'esame del bilancio interno in comitato segreto: questa circostanza oggi contribuisce alla conoscenza storica dei dibattiti politici dell'epoca sulle indennità e sulle prerogative dei parlamentari.

Specularmente, però, numerosi furono per tutta l'epoca statutaria i casi in cui taluni finanziamenti alle Camere furono fissati con legge, dunque con approvazione dell'altra Camera e sanzione del Re: ciò avveniva in particolare al sopravvenire di spese straordinarie che eccedevano le previsioni del bilancio (per es.: leggi n. 285 del 29 giugno 1905, n. 203 del 17 maggio 1906, n. 653 del 6 luglio 1911; regi decreti n. 4029 del 12 agosto 1877, n. 469 del 18 aprile 1920, n. 756 del 9 giugno 1921, n. 44 del 22 gennaio 1922 e addirittura i regi decreti 17 agosto 1919, n. 1516 e n. 1518 che, emanati in pari data e su proposta dei medesimi Ministri, incrementarono entrambi l'assegnazione sul capitolo per le spese della Camera). Costantemente, però, e per norma di correttezza, ciascuna Camera non modificava né discuteva gli stanziamenti relativi all'altro ramo del Parlamento (Finzi, p. 16) e tali provvedimenti si limitavano a disporre lo stanziamento senza indicarne i presupposti o la finalità, per permetterne l'impiego in autonomia <sup>(22)</sup>. Diverso è il caso di altre leggi, quali la n. 5593 del 26 luglio 1888, la n. 293 del 30 giugno 1904, la n. 407 del 30 giugno 1909 e la n. 311 del 13 aprile 1911 (art. 15), le quali – in relazione ai lavori per il Palazzo di Montecitorio – stanziarono delle somme a carico del bilancio dell'interno e dei lavori pubblici indicandone espressamente la finalità, ma si trattava di fondi che non sarebbero transitati per il bilancio interno della Camera.

Sembra dunque un precedente del tutto isolato la legge n. 110 del 1° aprile 1900, che autorizza la spesa per la costruzione di un'Aula provvisoria della Camera, portando la relativa somma ad incremento della dotazione della Camera: con ciò una quota della dotazione viene vincolata ad uno specifico scopo non con atto interno della Camera ma con atto legislativo ordinario e cioè con l'approvazione del Senato e la sanzione del Re (la somma fu poi integrata, con identica anomalia, dalla legge n. 250 del 15 luglio 1900).

Per quanto riguarda, infine, l'altro ramo del Parlamento, il Senato, a dire il vero, aveva manifestato sin dal 1848 una certa impazienza per il sistema di emissione dei mandati (Ferrari Zumbini, p. 161) cogliendo esattamente la questione dell'autonomia ma senza trarne subito tutte le conseguenze: la maggiore consapevolezza circa l'autonomia finanziaria di questa Assem-

blea, che già nel luglio 1848 aveva votato il proprio primo bilancio interno, è probabilmente spiegabile con il meccanismo statutario di nomina dei senatori, la cui estrazione mediamente più “professionale” li rendeva più avvertiti dell’esigenza di una sistemazione normativa (Soddu, p. 18). Tuttavia, da un punto di vista politico, il problema dell’autonomia amministrativa ed economica si poneva in misura evidentemente maggiore per la Camera elettiva che per il Senato di nomina regia, talché – come visto – fu proprio la Camera che promosse la conquista dell’autonomia di bilancio.

### 3.2.3 - *Gli inizi dell'autonomia regolamentare e le attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza e dei Questori*

Il Regolamento del 1848 non attribuiva esplicitamente il potere regolamentare in tema di *interna corporis* all’Ufficio di Presidenza che, ciò nonostante, lo esercitò ben presto. Già il 10 marzo del 1849 l’Ufficio incaricò un Questore e un Segretario di predisporre un primo “Regolamento interno”, che poi approvò il 2 febbraio 1850, mentre il 27 maggio 1850 lo stesso Ufficio approvò il primo “Regolamento provvisorio per gli impiegati addetti alla Biblioteca” (ASCD, *verbali della Presidenza dal 10 marzo 1849 al 4 luglio 1857*).

Diversamente, il 23 dicembre 1848, la Camera integrò il Regolamento per istituire una Commissione di cinque deputati preposta alla gestione della Biblioteca, riservando all’Assemblea, e non all’Ufficio di Presidenza, l’approvazione del relativo regolamento di funzionamento.

In vigenza del Regolamento del 1848, il riparto delle competenze fra l’Assemblea, l’Ufficio di Presidenza e i Questori era mal definito e mutevole. Mentre l’Ufficio di Presidenza approvava i primi regolamenti, incongruamente l’intera Assemblea in comitato segreto (per es. nel 1851) assumeva deliberazioni di carattere provvedimentale e individuale sugli stipendi dei dipendenti e su altri atti di stato giuridico ed economico. I primi progetti di bilancio interno venivano predisposti da un Questore con un segretario dell’Ufficio di Presidenza, e poi approvati dall’Ufficio stesso. E mentre i rapporti finanziari con il Governo sembrano essere sempre stati demandati ai Questori (dove l’affermazione talvolta ripetuta, ma che oggi apparirebbe incompleta, secondo cui i Questori erano “il Ministro delle finanze” della Camera), nell’ambito dell’amministrazione interna delle spese si nota che l’Ufficio di Presidenza mentre deliberava i primi regolamenti, assumeva

altresì singoli provvedimenti di spesa, dal vestiario di servizio all'illuminazione festiva del Palazzo, di carattere piuttosto amministrativo-esecutivo che normativo-direzionale. Un ulteriore segnale – marginale, certo, ma indicativo – dell'incertezza nella ripartizione delle competenze è che negli atti, nei documenti e nei resoconti delle prime legislature del Regno di Sardegna le medesime espressioni “Ufficio della Presidenza” e “Ufficio della Questura” possono spesso riferirsi in modo ambivalente tanto agli organi politici quanto agli uffici amministrativi che ad essi facevano capo, e in qualche caso il discernimento non risulta agevolissimo.

Sappiamo che già nei primi tempi (resoconto del 23 ottobre 1848) i conti della Questura erano oggetto di “esame e verificaione” da parte dell'Ufficio di Presidenza <sup>(23)</sup>.

Sembra che sia rimasta solo sulla carta la previsione dell'art. 78, sopra citato, che prevedeva forme di coordinamento fra i Questori delle due Assemblee, previsione che infatti non fu più ripresa nel Regolamento del 1863 né in quelli successivi.

Il potere regolamentare autonomo dell'Ufficio di Presidenza ebbe, già all'indomani del conseguimento dell'autonomia di bilancio, un riconoscimento molto importante sul piano politico e giuridico. La legge n. 1374 del 28 maggio 1852 aveva stabilito una “ritenzione e sovrattassa” a carico degli impiegati dello Stato: essa però, di fatto, non fu applicata ai dipendenti della Camera. Con due lettere (6 e 17 ottobre 1854) il Conte di Cavour, in veste di Ministro delle finanze (allora era anche Presidente del Consiglio), domandò all'Ufficio di Presidenza se intendesse applicare questi istituti anche al personale della Camera a partire dall'anno 1854. Nella seduta del 10 dicembre 1854, l'Ufficio di Presidenza deliberò di accogliere la domanda (ASCD, *Verbali Presidenza, cit.*): si tratta – a quanto risulta a chi scrive – del primo caso documentabile di “recepimento” di una disposizione di legge nell'ordinamento interno della Camera. La vicenda evidenzia quale fosse divenuta la latitudine dell'autonomia regolamentare già ai primordi del Parlamento ed è eloquente altresì per la statura morale e politica di uno dei protagonisti.

I poteri dell'Ufficio di Presidenza e dei deputati Questori in tema di amministrazione interna furono attivati anche mediante lo strumento, oggi usuale, degli ordini del giorno dell'Assemblea in sede di esame del bilancio interno: poiché l'esame dei bilanci interni avveniva in Comitato segreto, con procedura più elastica e resocontazione riservata, è difficile ricostruire l'inizio di tale procedura, ma è certo che ai primi del '900 gli ordini del

giorno sul bilancio interno indirizzati all'Ufficio di Presidenza o ai Questori risultano già ben comuni.

### 3.2.4 - La polizia della sede e la sua immunità

Sempre in tali anni si forma e si consolida il principio dell'immunità di sede, anch'esso sulla base della consuetudine e del Regolamento e in mancanza di una espressa norma statutaria o legislativa: tale prerogativa aveva comunque robusti e diretti precedenti storici nelle Assemblee nazionali francesi e nei parlamenti italiani preunitari.

Il 25 giugno 1789 l'Assemblea costituente francese, circondata minacciosamente da soldati in armi, deliberò di rappresentare al Re che: «*La police de la salle où l'Assemblée se réunit ne peut appartenir qu'à l'Assemblée elle-même*». Poi, la Costituzione del 1791, per effetto dell'esperienza, prevede espressamente che: «*Le Corps législatif [...] a le droit de police dans le lieu de ses séances, et dans l'enceinte extérieure qu'il aura déterminée*», che «*Le Pouvoir exécutif ne peut faire passer ou séjourner aucun corps de troupes de ligne, dans la distance de trente mille toises [circa 60 km] du Corps législatif; si ce n'est sur sa réquisition ou avec son autorisation*» e che gli atti assembleari concernenti la polizia interna non sarebbero stati sottoposti alla sanzione regia. Il Regolamento dell'Assemblea legislativa del 18 ottobre 1791 specificò che era affidata ai deputati "commissari dell'Aula" la "*police des tribunes*". Nel 1803, con l'istituzione dei Questori, fu loro attribuita la "*police du palais du Corps législatif*".<sup>(24)</sup>

A partire dal triennio 1796-1799 le Repubbliche italiane "giacobine" garantirono ai propri corpi legislativi, oltre all'inviolabilità dei componenti, anche quasi sempre la sicurezza, «riposante su un proprio corpo armato e sulla clausola che ne richiedeva l'autorizzazione per far transitare o mantenere truppe entro un certo raggio dalla sua sede (nelle piccole Repubbliche italiane, varranno gli stessi confini del territorio, confluendovi differenti motivazioni)» (Ungari, p. 49).

Il Regolamento del 1848 dedicava alla materia il capo XI (Della polizia della Camera e delle tribune). La disposizione chiave compariva all'articolo 86: «La polizia della Camera spetta a se stessa ed è esercitata in suo nome dal Presidente che dà alla guardia di servizio gli ordini necessari.» Al pari delle altre norme concernenti l'amministrazione interna della Camera, anche l'intero capo XI del Regolamento fu tradotto pedissequamente dal Regola-

mento belga del 1831 (capo XIII), il cui articolo 91 infatti recitava: «*La police de la Chambre lui appartient. Elle est exercée en son nom par le Président, qui donne à la garde de service les ordres nécessaires*»<sup>(25)</sup> (identico era anche l'articolo 107 del Regolamento della Camera francese del 1839 il cui capo XVI, però, presentava lievi differenze testuali).

Nelle prime legislature del Regno di Sardegna, la più frequente applicazione pratica della polizia della sede si aveva in occasione delle (allora) frequenti e rumorose interruzioni e dei disordini da parte del pubblico nelle tribune (Arbib, Vol. I, *passim*): un fenomeno non secondario perché, lungi dall'essere una mera intemperanza, costituiva un vero e proprio fiancheggiamento di alcuni settori dell'Aula i quali se ne servivano consapevolmente (Ferrari Zumbini, pp. 349 e segg.). La Camera se ne occupò approvando, già nel dicembre del 1848, delle aggiunte al Regolamento che imposero una disciplina più restrittiva circa le "tribune pubbliche".

A partire dalla prerogativa di fonte scritta della polizia della sede, si forma gradualmente per estensione la consuetudine non scritta dell'immunità della sede, che ha un contenuto più ampio ed è correlata altresì alla disponibilità esclusiva dei locali.

L'evoluzione in materia è davvero notevole e celere se si considera che ancora nel 1850 si lamentano le deprecabili condizioni di lavoro nel Palazzo Carignano, a Torino, non solo per la mancanza di locali idonei, ma anche e soprattutto per la mancata disponibilità della sede stessa, concessa dal Governo: questo, oltre a mantenervi altre amministrazioni (Ferrari Zumbini) liberamente vi disponeva mutamenti dei locali, li assegnava a militari e anche li concedeva a pigione (Arbib, vol. I, p. 462). Analoghe lamentele si ebbero nel 1857 (circa i disordini cagionati dagli inquilini degli appartamenti locati, Uff. di Pres. del 4 luglio) e nel 1858 (tornata del 1° aprile 1858, sull'inidoneità dei locali) ma il Governo non vi poté dare seguito per lo stato delle finanze pubbliche (Arbib, vol. II, pp. 311-312). Nel periodo in esame, viene colto ed evidenziato il legame fra l'immunità delle sedi e la loro disponibilità in via esclusiva (tornate del 1° giugno 1852 e del 1° aprile 1857).

L'importanza dell'immunità delle sedi parlamentari fu ben evidenziata in tutta Europa dal colpo di Stato di Luigi Napoleone Bonaparte del 2 dicembre 1851, in seguito al quale detta guarentigia parlamentare fu particolarmente rafforzata (Barbera, pp. 52-53).

Questi i fatti: in Francia fra il Bonaparte, allora Presidente della Repubblica, e l'Assemblea legislativa era sorto uno stato di grave tensione, soprattutto perché l'Assemblea non intendeva modificare il divieto, posto dalla

Costituzione, di rieleggere il Presidente della Repubblica, il cui mandato sarebbe dunque cessato definitivamente nel 1852. Nel corso del 1851, reputando ormai chiusa la via costituzionale alla rielezione, Luigi Napoleone, assistito da altri congiurati, iniziò segretamente i preparativi per un colpo di mano contro il Parlamento.

La Costituzione e il Regolamento parlamentare allora vigenti recavano previsioni insufficienti circa la polizia della sede: infatti, pur prevedendo in astratto il principio, tuttavia finivano per rimetterne la concreta attuazione alla collaborazione del Governo e della forza pubblica; una congiuntura decisamente critica nell'ipotesi in cui fosse proprio il vertice del potere esecutivo a tramare contro l'Assemblea d'accordo con buona parte delle forze armate. I Questori dell'Assemblea legislativa, presentando il pericolo, nel mese di novembre proposero all'Aula di rimettere in vigore un decreto del 1848, che avrebbe attribuito al Presidente d'Assemblea il potere di disporre, in via diretta e immediata, della forza pubblica il cui ausilio avesse giudicato necessario per la sicurezza interna ed esterna dell'Assemblea nazionale: in base a tale decreto (già applicabile all'Assemblea Costituente del 1848 ma non esteso alla Legislativa che la seguì) il Presidente avrebbe avuto il potere di impartire ordini direttamente alle forze armate. Però a causa delle divisioni interne dell'Assemblea, anche fomentate dalla politica di Bonaparte, la proposta dei Questori fu respinta il 17 novembre, e i congiurati compresero che era l'ora di eseguire i loro piani.

Nella notte fra il 1° e il 2 dicembre 1851, Luigi Napoleone attuò il suo colpo di Stato: fece arrestare i deputati di opposizione, occupò militarmente il Palais Bourbon per impedire che i deputati fedeli alla Costituzione vi si riunissero e sciolse l'Assemblea <sup>(26)</sup>. Ebbe così inizio il Secondo Impero <sup>(27)</sup>. Le Camere persero il potere regolamentare che era loro appartenuto fin dal 1789 e il loro funzionamento fu stabilito mediante decreti del Capo dello Stato, il quale si era "impadronito" di questo potere non attribuitogli dalla Costituzione (Bonnard, p. 54). Fatta evidente esperienza dell'importanza delle immunità parlamentari, nel nuovo "regolamento" il Bonaparte riservò a se stesso il potere di nominare i Questori dell'Assemblea (art. 78) e dispose: "la guardia militare [della Camera] è agli ordini del Ministro della Guerra, d'intesa con il Presidente" (art. 86).

In Italia il principio si affermò, fortunatamente, in circostanze ben meno drammatiche. Il Regolamento del 1868 attribuì ai Questori il compito di sovrintendere alla polizia della Camera e diversi episodi corroborarono la prerogativa.



L'immunità di sede risultava già salda nel 1868, allorché si scoprì che i documenti dell'inchiesta parlamentare sulle Ferrovie meridionali erano stati trafugati dall'Archivio della Camera. L'Ufficio di Presidenza, svolte senza esito alcune indagini, sparse querela. Il pubblico ministero domandò dunque il permesso di indagare presso gli archivi alla Presidenza stessa, che acconsentì (Arbib, vol. III, pp. 589-591).

Nella seduta del 23 dicembre 1870, la Camera, esaminando il disegno di legge per il trasferimento della Capitale da Firenze a Roma, rivendicò nuovamente e con decisione le proprie prerogative sulla sede. La commissione tecnica per il trasferimento aveva proposto di assegnare il Palazzo di Montecitorio congiuntamente alla Camera e al Ministero dell'interno: il deputato Mellana obiettò che la scelta dei locali avrebbe dovuto essere fatta dalla Presidenza della Camera e che, comunque, la Camera non avrebbe dovuto dividerli con un Ministero perché in tal caso «voi non potrete impedire al Governo di richiamare quanta forza armata gli piacerà ... è un nostro diritto, il diritto della nazione che noi rappresentiamo, che io invoco, che la sede augusta del Parlamento non possa mai essere invasa dalla forza armata ... la storia del mondo ci indica come più volte le Camere abbiano fallito a sé stesse per non aver saputo a tempo provvedere alla propria sicurezza e dignità ...», e richiamò espressamente il colpo di Stato del 2 dicembre. Dopo una breve discussione, i deputati Mancini e Mellana proposero un ordine del giorno, che fu accettato dal Governo e approvato, con lieve riformulazione, dall'Assemblea: «La Camera commette alla sua Presidenza di scegliere, d'accordo col Regio Governo, la sede che essa dovrà avere in Roma, con raccomandazione di evitare, per quanto è possibile, la coesistenza nel medesimo locale degli uffici di qualsiasi Ministero».

Nel 1883 a Montecitorio avvenne fra i deputati Lovito e Nicotera un grave incidente personale e il pubblico ministero, avutane notizia, aprì un procedimento penale e chiese alla Camera il permesso di compiere le indagini preliminari. Dopo una lunga discussione nella seduta del 9 febbraio 1884 (nella quale si dibatté sulla stessa esistenza della prerogativa, se il pubblico ministero avesse un autonomo potere di iniziativa o se invece dovesse attendere l'iniziativa della Camera, se la risposta spettasse al Presidente solo o alla Camera nel suo insieme, se il potere di polizia concernesse la sola Aula o l'intero palazzo ecc. ) la Camera votò una generica mozione con cui approvava l'operato del Presidente e dichiarava di non trovar luogo a deliberare sulla domanda del procuratore del Re, senza dunque risolvere espressamente la

questione ma, di fatto, chiudendo l'incidente fra i deputati: anche l'iniziativa giudiziaria fu lasciata cadere.

Nel 1898, il regio commissario per le province toscane (che erano state dichiarate in stato d'assedio) ordinò l'arresto del deputato socialista Pescetti, accusandolo di aver preso parte a manifestazioni insurrezionali a Firenze. Poiché il deputato si trovava a Montecitorio, l'ordine fu trasmesso al Procuratore del Re in Roma affinché vi desse esecuzione. Ma il Pescetti, segretamente avvertito che gli agenti lo attendevano per arrestarlo fuori dal palazzo, non ne uscì e vi rimase dentro per una decina di giorni. Gli ufficiali non si arrischiarono a ordinare agli agenti di penetrare d'autorità a Montecitorio per eseguire l'arresto, e gli agenti si limitarono a sorvegliarne le uscite, rimanendo in attesa che il deputato Pescetti ne venisse fuori spontaneamente. La stampa e l'opinione pubblica dibatterono ampiamente sull'immunità di sede (anche paragonandola impropriamente al diritto d'asilo) <sup>(28)</sup>. L'Ufficio di Presidenza fece sapere ufficialmente di non dover assumere alcuna decisione poiché l'autorità giudiziaria non aveva rivolto alcuna richiesta alla Camera, ma ufficiosamente promosse un accomodamento in base al quale il deputato Pescetti sarebbe uscito da Montecitorio e non sarebbe stato perseguito finché la Camera non avesse deliberato circa il suo arresto.

Durante le note vicende della crisi di fine secolo, nel biennio 1899-1900, la Camera conobbe per la prima volta un ostruzionismo duro e sistematico contro i cosiddetti "provvedimenti politici" o "liberticidi", che in reazione alle agitazioni popolari riducevano o sopprimevano molte libertà individuali e collettive. Quando la maggioranza, nel corso dell'esame alla Camera, propose di modificare il Regolamento per velocizzare i lavori, l'ostruzionismo coinvolse anche l'opposizione moderata, contraria a che la maggioranza potesse modificare il Regolamento in base alle proprie convenienze del momento su un provvedimento già in discussione. Al culmine del clima di tensione, il 30 giugno 1899 alla Camera si giunse al rovesciamento delle urne predisposte per le votazioni e allo scontro fisico grave e ripetuto (la stampa parlò di "pugilato a Montecitorio"). Nel corso della seduta, il Presidente del Consiglio, Pelloux, e altri membri del Governo chiesero sempre più insistentemente di far intervenire la truppa in Aula contro gli ostruzionisti, ma il Presidente tolse definitivamente la seduta anche per eludere queste richieste (Levra, p. 190) sicché la Camera non patì la grossolana violazione.

Le modifiche regolamentari del 1° luglio 1900, condivise da un'ampia maggioranza, conclusero la crisi parlamentare dopo il ritiro dei "provvedimenti" e le nuove elezioni politiche. Le disposizioni del 1848 sulla polizia

della sede furono riconfermate e vi fu anche aggiunto che: «La forza pubblica non può entrare nell'Aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta». La disposizione è perdurata identica sin da allora – tranne un'integrazione di mera forma nel 1971 («...dopo che sia stata sospesa o tolta...») – ed è stata modificata, ampliandola, solo nel 1998 (v. § 3.5).

La dottrina riconduceva i provvedimenti di polizia delle udienze nella categoria concettuale degli atti amministrativi posti in essere da autorità non amministrative (Cammeo, pp. 190-191): ne derivava, come vedremo nel paragrafo seguente, il regime di insindacabilità da parte della magistratura amministrativa.

### *3.2.5 - L'autonomia amministrativa si consolida: i regolamenti, la prassi, la giurisprudenza e la dottrina*

Dopo alcune modificazioni settoriali, il Regolamento del 1848 fu sostituito da due nuovi testi, prima nel 1863 e poi, più profondamente, nel 1868. Nel 1863, con una prima, parziale innovazione, si dispose che negli intervalli fra le sessioni e le legislature i Questori avrebbero continuato a provvedere sugli “affari urgenti” di loro competenza. Il Regolamento del 1868 dispose infine che: «I Questori sovrintendono al cerimoniale, alla polizia, al servizio e alle spese della Camera; rimangono in ufficio anche nell'intervallo delle sessioni, fino a che siano nominati i loro successori, ai quali rimetteranno i conti» (art. 10) e «Il Seggio della Presidenza provvederà con apposito regolamento a tutti i servizi interni della Camera» (art. 11).

Il testo del 1868 è evidente frutto delle esperienze fatte durante la conquista dell'autonomia di bilancio: infatti viene chiarito il carattere permanente delle funzioni dei Questori, i cui poteri non potranno più essere disconosciuti a Camera chiusa o sciolta, e viene disposto esplicitamente che il rendiconto delle spese interne sia presentato ai nuovi Questori (non, dunque, al Governo in persona dei suoi agenti contabili). La permanenza in carica concerneva solo i Questori, anche se essa non era più limitata (come nel 1863) ai soli affari urgenti: per la *prorogatio* dell'Ufficio di Presidenza nel suo insieme bisognerà infatti attendere il Regolamento del 1949<sup>(29)</sup>. Ma poiché le funzioni dei Questori concernevano proprio l'amministrazione della Camera, alla riforma regolamentare era innegabilmente sotteso il principio che anche nei periodi di “Camera chiusa” gli *interna corporis* sarebbero stati curati autonomamente dalla Camera stessa: come vedremo, fu proprio

il riconoscimento di questo principio di diritto parlamentare che consentirà, dopo la Liberazione di Roma (1944), la ricostruzione autonoma dell'Istituzione, sciolta e con la sua rielezione ben lungi da venire. Con la riforma regolamentare è altresì definita per la prima volta la distinzione, tuttora sussistente, nel campo dell'amministrazione interna della Camera fra le funzioni esecutive, proprie dei Questori, e quelle normative, proprie dell'Ufficio di Presidenza<sup>(30)</sup>. Le modifiche relative alla polizia della sede, infine, sono state già trattate nel paragrafo precedente.

Le disposizioni furono ripetute in modo identico nei Regolamenti del 1888 e del 1900 e da quest'ultimo, dopo l'interruzione del totalitarismo, grazie al recupero fattone dalla Costituente e dalla I Legislatura repubblicana, sono giunte, con modificazioni, ai giorni nostri.

Pacifica risultava anche la piena autonomia parlamentare nell'amministrazione del proprio personale (cfr., per tutti, Racioppi – Brunelli, p. 238). Secondo ricostruzioni d'epoca (Tommasini, pp. 122-124 in nota; Lessona), una sola legge statale trattava espressamente del personale della Camera e del Senato: la legge n. 1731 del 19 aprile 1864, sulle pensioni degli impiegati civili, equiparava "gl'impiegati, gli uscieri e i commessi del Parlamento" agli impiegati civili (art. 6) agli effetti della legge stessa e ne attribuiva il collocamento a riposo a una "deliberazione dell'una o dell'altra Camera o delle rispettive Presidenze" (art. 4), mentre per la generalità degli impiegati si provvedeva con decreto reale o ministeriale.<sup>(31)</sup> Secondo alcuni l'eccezione era spiegabile come una volontaria rinuncia del Parlamento a una parte della propria autonomia; più semplicemente, forse, poiché i relativi oneri erano a carico dell'Erario e non del bilancio interno, corrispondentemente risultava necessaria una disposizione di legge anziché del regolamento interno per permetterne il regolare pagamento: ciò posto, l'unicità delle norme in questione appare rafforzare, invece che scalfire, il riconoscimento dell'autonomia.

Nel 1897 la Camera bandì il concorso per la progettazione e la direzione dei lavori della nuova aula di Montecitorio. La gara diede luogo a controversie le quali sfociarono nelle prime sentenze concernenti l'amministrazione della Camera.

Un concorrente impugnò la sua esclusione dal concorso chiedendo la sospensione e la modifica delle deliberazioni che la Camera aveva assunto in comitato segreto o, in subordine, il loro annullamento. Con la decisione n. 415 del 9 novembre 1898, la IV sezione del Consiglio di Stato dichiarò inammissibile il ricorso perché «all'atto impugnato manca il carattere dell'atto

amministrativo, ai sensi dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889, non potendo per nessun conto ravvisarsi un atto amministrativo nel deliberato della Camera dei deputati in comitato segreto del 7 luglio: onde evidentemente manca a questo Collegio la materia su cui legittimamente possa deliberare» (la "legge Crispi", istitutiva della IV sezione del Consiglio di Stato quale organo di giustizia amministrativa, disponeva infatti che la sezione avrebbe deciso «sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante che abbiano per oggetto un interesse di individui o di enti morali giuridici ...»). Si noti che, già dalla formulazione testuale, il criterio scelto dal legislatore per delimitare la giurisdizione non sembrava quello della *natura* sostanziale dell'atto ma quello della *provenienza* dal potere esecutivo). Con accortezza, secondo una ricostruzione d'epoca (Lessona, p. 107), la Camera aveva scelto di farsi patrocinare da un avvocato privato, anziché dall'Avvocatura dello Stato, «appunto per evitare che dalla qualità stessa del difensore fosse provata l'esistenza di un atto di una Amministrazione dello Stato».

La scienza giuridica subito osservò che mentre gli atti amministrativi della Camera, anche lesivi di interessi legittimi, erano insindacabili dalla magistratura amministrativa, ovviamente la magistratura ordinaria avrebbe avuto giurisdizione sulle violazioni di diritti soggettivi eventualmente operate dalla Camera.

Il medesimo concorrente infatti richiese il risarcimento dei danni dinanzi alla magistratura civile lamentando una violazione contrattuale da parte della Camera e il Tribunale di Roma, decidendo la questione con sentenza del 3 maggio 1899 (Finzi, p. 119), si dichiarò competente.

Sorse anche un'ulteriore controversia: la Camera, dopo il bando del 1897, aveva approvato in Comitato segreto nel 1899 il progetto di due architetti, ai quali aveva anche richiesto varianti, sopralluoghi e ulteriori attività, ma in seduta pubblica, e con votazione segreta, aveva poi respinto il disegno di legge che stanziava i fondi per l'esecuzione del progetto stesso, i cui autori richiesero dunque il risarcimento dei danni (cfr. Finzi, pp. 119 e ss.). La Camera versò la penale prevista dal bando e, dopo una sentenza della Corte d'Appello, versò anche il corrispettivo delle ulteriori attività svolte, ma i due architetti ricorsero per cassazione per vedersi riconosciuti gli ulteriori danni che asserivano di aver subito. La Corte di cassazione emise dunque due sentenze, fra loro collegate, il 28 giugno 1904 (v. *Giurisprudenza italiana*, vol. LVI, 1904, parte I, 1, pp. 889 e ss.). Con la prima le Sezioni unite, esami-

nata la natura della controversia (la quale non verteva sull'esercizio della funzione legislativa, insindacabile in via giudiziaria, bensì sull'inadempimento contrattuale), riconobbero la competenza dell'autorità giudiziaria in materia di inadempimenti di obbligazioni civili assunte dalla Camera: "dichiarano non esservi ragione di dubitare intorno alla competenza dell'autorità giudiziaria, e rimettono alla sezione civile la pronuncia...". Con la seconda sentenza, però, la sezione civile rigettò la domanda di risarcimento dei danni ulteriori poiché – nel merito – fra le parti non si era perfezionato il rapporto contrattuale di cui i ricorrenti lamentavano l'inadempimento.

Nel frattempo si animò un dibattito, in dottrina e in giurisprudenza, circa la sindacabilità da parte del Consiglio di Stato degli atti amministrativi di autorità non amministrative: infatti le medesime considerazioni svolte nella sentenza del 1898 riguardo agli atti di amministrazione della Camera a rigore risultavano applicabili anche ad atti, sostanzialmente amministrativi, provenienti da organi giurisdizionali (e cioè non appartenenti al potere esecutivo), come ad esempio: provvedimenti sulla carriera del personale giudiziario subordinato, approvazioni di statuti di società commerciali, provvedimenti di volontaria giurisdizione e così via. La giurisprudenza era assai incostante (esempi in Zanobini, pp. 234-235): mentre in alcuni casi il Consiglio di Stato si dichiarava competente a conoscere della controversia, in altri casi analoghi declinava la propria competenza riconoscendo che l'atto impugnato non proveniva dal potere esecutivo. Nel 1917 la Cassazione fece propria l'impostazione restrittiva, annullando senza rinvio per difetto assoluto di giurisdizione una sentenza del Consiglio di Stato riguardante un provvedimento sostanzialmente amministrativo emesso da un organo giudiziario, ma anche dopo di ciò la giustizia amministrativa non mancò di riaffermare, a volte, la propria giurisdizione su atti sostanzialmente amministrativi emessi dal Presidente di un Tribunale (Savignano, p. 633-634; Zanobini, pp. 232-233). Queste oscillazioni, però, riguardarono sempre atti del potere giudiziario, mai delle Camere: nel 1927 (v. par. seguente) il Consiglio di Stato si dichiarò incompetente circa un provvedimento amministrativo della Camera sul presupposto che esso non provenisse dal potere esecutivo e per la posizione costituzionale della Camera stessa. Si può dunque concludere che, nei fatti, l'autonomia del Parlamento, riconosciuto insuscettibile di controlli esterni, fosse argomento prevalente rispetto a quello della provenienza dell'atto, giacché l'estraneità degli atti impugnati alla sfera del potere esecutivo non valeva, da sola, a garantire esiti coerenti e univoci. E infatti alcuni autori (per es. Cristofanetti, p. 35) aggiungevano anche che se gli atti di amministrazione interna della

Camera e del Senato fossero stati considerati atti amministrativi, essi avrebbero ben potuto essere impugnati non solo dinanzi alla IV sezione del Consiglio di Stato, ma anche mediante un ricorso al Re in via straordinaria, con l'eventuale revoca o annullamento dell'atto interno parlamentare a mezzo di regio decreto su proposta di un Ministro, e ciò era evidentemente assurdo: infatti, una simile evenienza non si verificò mai.

La dottrina del periodo statutario riconosceva pacificamente l'autonomia amministrativa ed economica (esempi e citazioni si leggono, fra gli altri, in Specchia, pp. 22-24; Savignano p. 628), anche sotto i profili critici dell'autonomia giurisdizionale e dell'esenzione dal controllo e dalla giurisdizione della Corte dei conti. <sup>(32)</sup> Solo l'immunità della sede era talvolta oggetto di dubbi, di riserve e di critiche (v. Racioppi – Brunelli, p. 246), come pure qualcuno dubitava di alcuni aspetti dell'autonomia giurisdizionale ma, come visto, queste guarentigie erano comunque osservate dai poteri pubblici.

### *3.3 - Il periodo fascista*

Sono ben note le vicende storiche generali che portarono all'annullamento della volontà del Parlamento da parte del regime fascista. Il fascismo svuotò la libertà e la rappresentatività del Parlamento sia mediante atti normativi espressi sia, per lo più, in via di fatto, ma lasciando formalmente intatte alcune prerogative. Come scrisse Calamandrei, giurista e testimone diretto, «i trattati dei giuristi che correvano per le scuole continuavano a dissertare sui diritti di libertà del cittadino, come se non fossero stati violentemente soppressi; dello statuto albertino, come se non fosse stato tradito; dello stato costituzionale, come se non avesse dovuto cedere il posto al più arbitrario dei regimi di polizia. La monarchia rappresentativa o il sistema parlamentare apparivano teorizzati in quelle pagine come se fossero ancora creature vive» (p. 262) e «Le stesse mete finali che avrebbero potuto essere raggiunte colla proclamazione brutale di un assolutismo personale senza infingimenti, furono raggiunte per vie traverse e desuete ...» (p. 271). I vecchi istituti, insomma, più che essere apertamente modificati o soppressi furono utilizzati per rafforzare il regime. Le stesse conclusioni valide per la politica generale appaiono applicabili, in scala ridotta, anche alle prerogative dell'autonomia amministrativa e dell'immunità delle sedi. In breve mentre, a tacer d'altro, il Governo si arrogava l'ultima parola sull'ordine del giorno della Camera, il regime uccideva, aggrediva, intimidiva o incarcerava gli avversari

politici (inclusi i parlamentari!), faceva dichiarare decaduti i deputati avventiniani in violazione delle loro prerogative statutarie, modificava la legislazione elettorale per favorire il partito fascista, sottraeva il Governo al voto di fiducia del Parlamento e, da ultimo, sopprimeva anche l'ultima parvenza di diritto di suffragio, già ridotto a ratifica, istituendo la Camera dei fasci e delle corporazioni; mentre, ancora, i deputati di regime entravano in Aula armati e minacciosi (magari, come avvenuto, per allontanarne deputati di opposizione), incongruamente l'autonomia di amministrazione e l'immunità di sede rimanevano ostinatamente in piedi insieme ad altri vuoti simulacri quali l'inchiesta parlamentare, la verifica dei poteri, il potere di interrogazione e di interpellanza, il diritto di petizione, l'inviolabilità dei deputati ecc. Il partito era spesso lo strumento per realizzare la volontà del regime mantenendo ferma un'apparente legalità formale dello Stato.

Con l'autonomia parlamentare il regime fece i conti non appena ne ebbe la possibilità e gli strumenti, anche perché era noto che fra i dipendenti della Camera non ve ne fossero molti di simpatie fasciste<sup>(33)</sup>. Dopo che la legge Acerbo (1923) aveva piegato il sistema elettorale in favore del partito di maggioranza relativa, le elezioni del 1924 consegnarono la maggioranza della Camera ai deputati fascisti (XXVII Legislatura). Presidente della Camera fu eletto il giurista nazionalista Alfredo Rocco, figura chiave - com'è noto - nel consolidamento del regime in campo istituzionale e giuridico. Fra il 1924 e il 1925, sullo sfondo della più generale fascistizzazione del Paese, si ebbero delle riforme dell'amministrazione della Camera e una riscrittura del suo Regolamento intese, di fatto, a porre anche l'organo e il suo apparato sotto il controllo della dittatura.

Appena all'inizio della nuova Legislatura, senza indugiare, l'Ufficio di Presidenza, nella propria seduta del 19 giugno 1924 presieduta dallo stesso Rocco, approvò una riforma della disciplina del personale, basata sul recepimento nell'ordinamento interno del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, il quale aveva disciplinato l'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato. Con la riforma, i livelli gerarchici e gli stipendi venivano equiparati a quelli dell'amministrazione statale (in alcuni casi ne risultarono addirittura degli aumenti), legandoli in linea generale alle medesime regole, sia pure con alcuni modesti correttivi dovuti al numero esiguo dei dipendenti. In fase di esame del bilancio interno per l'esercizio 1925-1926, le relative deliberazioni, insieme ad alcune modificazioni del regolamento interno per gli uffici, furono sottoposte dai Questori alla Camera che le approvò (ASCD, *Verbali dell'Ufficio di Presidenza e Camera dei deputati, Indici degli atti della*



XXVII legislatura, pp. 194-195). Con questa equiparazione la Camera rinunciava di fatto a una parte importante dell'autonomia organizzativa e regolamentare; non si volle procedere in via diretta, assoggettando il personale interno alla normativa statale, ma nel lasciare formalmente intatte le prerogative parlamentari dell'età liberale, il regime si avvicinò lo stesso al risultato voluto. Ciò avveniva ad appena due anni dall'ultima riforma complessiva dell'amministrazione, attuata nel 1923 ancora sotto la presidenza dell'on. Enrico De Nicola (XXVI legislatura).

L'operazione proseguì poi, nella seconda metà del 1925, con un'inchiesta sulle presenze massoniche fra i dipendenti della Camera, che fu il pretesto per decisi interventi sul personale. In seguito all'inchiesta, nel 1927, furono accettate le dimissioni dell'autorevole Segretario generale, Camillo Montalcini, avverso al regime, e furono assunti – dai competenti organi interni – provvedimenti disciplinari avverso i dipendenti ostili al fascismo. Sempre nel 1925 fu destituito a causa del suo antifascismo lo stenografo Bonfigli il quale, iscritto al partito socialista, aveva firmato un "indirizzo" ostile al Governo e scritto un libro recante apprezzamenti, che furono giudicati ingiuriosi e faziosi, su Mussolini e su altri deputati.

L'equiparazione del personale della Camera al restante personale statale divenne sempre più marcata: ai dipendenti vennero man mano applicati con deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza numerosi provvedimenti, sia migliorativi sia peggiorativi, concernenti gli stipendi pubblici, come il R.D.L. 14 aprile 1934, n. 561 (Com. segreto dell'11 maggio 1934), e i regi decreti 24 settembre 1936, n. 1719 e 27 giugno 1937, n. 1033.

Apparentemente costituisce dunque una singolare eccezione il R.D.L. 29 luglio 1933, n. 1026, che – ad appena un mese da una riforma complessiva delle pensioni statali – novellò il decreto di riforma (R.D. 27 giugno 1933, n. 703) affidando alla Camera stessa la liquidazione e il pagamento delle pensioni del proprio personale. In effetti, però, la motivazione appare chiara se si considera che la riforma (art. 3) aveva attribuito tale potere autonomo al solo Senato del Regno, mentre alla Camera avrebbe dovuto provvedere il Ministero delle finanze: il decreto di luglio interveniva semplicemente a correggere una vistosa asimmetria fra le due Camere. <sup>(34)</sup>

Mentre gli organi di vertice procedevano nei modi descritti, sul fronte dell'autonomia giurisdizionale si registrarono, nel frattempo, due importanti sentenze. Esse, benché emesse nel '25 e nel '27, riflettono ancora l'ordinamento statutario tradizionale poiché, come visto, nel campo della auto-organizzazione parlamentare il regime aveva preferito intervenire in via di

fatto senza modifiche del quadro giuridico formale: se ne tratta comunque in questo paragrafo, dedicato al periodo totalitario, in parte per non trascurare il dato cronologico, ma soprattutto perché la sentenza del '27 riguardò proprio il licenziamento dello stenografo antifascista.

Con una sentenza del 1925, il Tribunale di Roma giudicò improponibile la domanda di un dipendente avverso un provvedimento assunto dalla Camera perché, anche a prescindere da valutazioni di fatto sul caso concreto, la posizione del dipendente nella controversia non era qualificabile come un vero e proprio diritto soggettivo tutelabile dal magistrato ordinario (bensì, evidentemente, come interesse legittimo).<sup>(35)</sup> Va notato che il Tribunale non basò dunque la propria decisione sulla speciale posizione costituzionale della Camera (cui fece comunque cenno) ma sulla sua natura di organo di diritto pubblico: in altri termini, sotto questo profilo il potere autoritativo della Camera nei confronti dei dipendenti era analogo a quello delle pubbliche amministrazioni.

Nel frattempo, anche il Bonfigli aveva impugnato il provvedimento che ne aveva disposto il licenziamento. Con la sentenza n. 490 del 12 agosto 1927, la sez. IV del Consiglio di Stato affermò che non era proponibile il ricorso al Consiglio stesso in sede giurisdizionale contro atti amministrativi della Camera dei deputati, anche se relativi al rapporto di impiego dei suoi dipendenti, sia in quanto l'atto non proveniva dal potere esecutivo sia in considerazione dell'indipendenza garantita alle Camere dall'articolo 61 dello Statuto<sup>(36)</sup>.

Formalmente, la sentenza era impeccabile, in linea con l'unico precedente del 1898 ed anche con la sopra ricordata sentenza della Cassazione del 1917, tuttavia sostanzialmente gli organi interni deliberanti della Camera erano, di fatto, schietta espressione del medesimo "Governo nazionale" che stava asservendo la Camera e che, con doppiezza, in questo caso si avvaleva quale strumento tecnico-giuridico delle stesse prerogative liberali e statutarie che in realtà intendeva sovvertire. Quale caso emblematico di tatticismo portato alle estreme conseguenze, l'autonomia delle Camere, volta proprio a difenderle dalle potenziali ingerenze di poteri esterni, fu qui piegata ad espediente per negare giustizia a un impiegato della Camera il quale era ostile al Governo in carica (ma va osservato che la medesima autonomia aveva già riparato lo stenografo da ritorsioni giuridicamente più "lineari" e permise in seguito spazi di studio e di lavoro anche a dipendenti avversi al regime).

Ci si interroga, a proposito, su quali rimedi giurisdizionali o amministrativi avesse il personale per le proprie doglianze: in attesa di uno studio

esauriente sulla materia, si può citare ad esempio il caso verificatosi nel corso dell'approvazione di un bilancio interno, il 29 maggio 1925, allorché la Presidenza accettò un ordine del giorno il cui contenuto, nei fatti, consisteva precisamente nell'accoglimento dell'istanza di un impiegato concernente un provvedimento di stato giuridico (ASCD, *Comitati segreti*).

Le vicende politiche generali si riflettevano inevitabilmente sull'amministrazione di un organo politico quale la Camera: dopo che i deputati aventiniani furono dichiarati decaduti (1926), la Camera, esaminando il bilancio interno nel Comitato segreto dell'8 dicembre 1927, esostò con compiacimento che da tale riduzione del numero dei deputati erano derivate delle economie e deliberò di restituirle al bilancio dello Stato, col vincolo di destinarle all'Opera nazionale avanguardisti e balilla (questo episodio dovrebbe essere un istruttivo monito per coloro che periodicamente auspicano una riduzione delle spese del Parlamento senza collegare i costi sostenuti alle funzioni svolte).

Nel 1930 una modifica regolamentare pone le attività dei Questori "sotto il diretto controllo del Presidente" (art. 14), istituendo una relazione gerarchica.

In questo clima, straordinariamente la prima monografia italiana su *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative* fu scritta da Carlo Finzi, un funzionario della Camera dei deputati, e pubblicata nel 1934<sup>(37)</sup>. Oggi ne appare incredibile la pubblicazione, e proprio per i tipi della Camera, in una fase in cui il regime consolidava l'asservimento dell'organo la cui autonomia il Finzi propugnava e dimostrava con eccezionale ricchezza culturale: è stato ipotizzato (Longi, 1983) che ciò possa essere attribuito a una sottovalutazione dell'opera o al prestigio personale dell'autore o della categoria dei funzionari cui egli apparteneva.

La legge n. 129 del 1939 costituì la Camera dei fasci e delle corporazioni, totalmente non elettiva, composta di membri del partito e delle corporazioni. Il Regolamento di quest'organo prevede la nomina presidenziale, anziché l'elezione assembleare, dei Questori e degli altri componenti il Consiglio di Presidenza (in conformità con le previsioni dell'art. 11 della legge), accentrò i poteri di amministrazione interna nel Presidente (art. 8: «I Questori curano l'osservanza delle disposizioni del Presidente per il mantenimento dell'ordine, per il cerimoniale, per le spese, per la disciplina del personale e per i servizi»), mantenendo il potere regolamentare in capo al Consiglio di Presidenza, espressamente dichiarato competente «sulla previsione e sul conto consuntivo delle spese della Camera» (artt. 10 e 68), ma in un quadro in cui al

Presidente era attribuita non solo la rappresentanza ma anche la “direzione” della Camera, accentuando vieppiù i suoi poteri gerarchici. La Camera dei fasci e delle corporazioni continuò a rimanere formalmente in piedi anche dopo l’inizio della guerra, benché di fatto il suo funzionamento fosse cessato (l’ultima seduta dell’assemblea plenaria ebbe luogo il 10 giugno del 1941, ad oltre un anno dalla precedente).

Un punto di vista particolare per riscontrare come il regime assoggettò l’amministrazione è quello dei concorsi per il reclutamento del personale, banditi dall’Ufficio di Presidenza in formale autonomia: già negli anni ’30 l’appartenenza al PNF è considerata requisito (v., per es., Gazz. Uff. 9 gennaio 1933), mentre dopo le scellerate leggi razziali la Camera dei fasci e delle corporazioni affiancò al requisito politico quello razziale (v., per es., Gazz. Uff. 10 giugno 1939).

Ritenere un istituto credibile, in questo quadro politico, l’autonomia amministrativa parlamentare significherebbe disconoscere la realtà dei fatti del totalitarismo, di una maggioranza numerica che mira ad escludere le minoranze dalle istituzioni. La libertà del Parlamento e i diritti delle opposizioni furono conculcati attraverso la violenza, la legislazione elettorale, le modificazioni costituzionali e in altri modi ancora: sarebbe stato del tutto superfluo, a quel punto, e forse anche controproducente modificare esplicitamente prerogative antiche e ossequiate quando il partito aveva già tutti i mezzi occorrenti per dominare i lavori parlamentari: non si deve infatti dimenticare che (per citare solo una delle testimonianze di prima mano) “il fascismo si attestò subito nel Parlamento stesso come forza fisica e antidemocratica. Le camicie nere bivaccavano nell’aula ostentando armi per intimidire” (Tupini, p. 254).

### 3.4 - *La transizione costituzionale*

Nel periodo che va dalla caduta del regime all’approvazione della Costituzione e all’inizio della I Legislatura repubblicana, le vicende della Camera vanno lette sullo sfondo degli avvenimenti bellici, politici e istituzionali.

Dopo i noti eventi del 25 luglio, il Governo Badoglio sciolse la Camera dei fasci e delle corporazioni (RDL 2 agosto 1943, n. 705)<sup>(38)</sup> e l’amministrazione interna della Camera fu curata direttamente dal suo Ufficio di Presidenza dal 29 luglio al 6 dicembre del 1943<sup>(39)</sup>.

L'8 settembre 1943 venne reso noto l'armistizio con gli Alleati, firmato il 3 settembre, e nella notte il Governo e il Re ripararono precipitosamente da Roma a Brindisi. Il controllo del Governo si estendeva a Brindisi e alle province limitrofe, mentre gli Alleati risalivano la penisola e, nel nord Italia, nasceva la cosiddetta Repubblica di Salò (settembre 1943) ad opera di Mussolini, che i tedeschi avevano "liberato" dalla sua prigionia al Gran Sasso.

I rapporti fra lo Stato legittimo (anche chiamato "*King's Italy*" dagli anglo-americani) e le forze alleate furono disciplinati dal cosiddetto lungo armistizio (cioè le condizioni aggiuntive, firmate a Malta il 29 settembre e non rese pubbliche) che, con particolare durezza, di fatto assoggettarono integralmente l'amministrazione italiana al controllo politico e militare alleato. Le forze alleate avrebbero governato direttamente le zone sottoposte a operazioni militari, valendosi dell'amministrazione italiana, mentre nelle restanti zone avrebbero esercitato penetranti poteri di controllo sul Governo italiano, il quale dunque manteneva la giurisdizione su un proprio territorio: ciò permise la continuità dello Stato.

Mentre Roma era ancora occupata, il Governo della Repubblica sociale italiana (RSI) trasferì comunque in Italia settentrionale le amministrazioni centrali dello Stato (circolare Barracu del 14 ottobre 1943) e la Camera dei fasci e delle corporazioni venne trasferita a Venezia, visto che evidentemente la RSI non riconosceva alcun effetto allo scioglimento disposto dal Governo Badoglio. A carico dell'esercizio finanziario della RSI furono previste due voci di spesa, una per la sede di Venezia e una per la sede di Roma. La Camera non si riuniva, anche in attesa della convocazione di una "Costituente" della RSI, mentre i poteri legislativi erano esercitati dal sedicente governo repubblicano (Decreto del Duce dell'8 ottobre 1943), e gli uffici di Venezia rimasero adibiti principalmente alla creazione di uno "schedario" della legislazione della Repubblica di Salò (Rossi Merighi, pp. 239-240). Sotto la Repubblica sociale italiana, la gestione straordinaria della Camera dei fasci e delle corporazioni e del Senato, a Venezia, fu affidata a un commissario di nomina governativa (dicembre 1943) <sup>(40)</sup>.

Nel frattempo, a Roma, dal 1° febbraio al 5 giugno 1944 non rimase nel Palazzo di Montecitorio che un "Ufficio di collegamento".

All'indomani della Liberazione di Roma (4 giugno 1944) e della nomina di Umberto di Savoia a Luogotenente generale (R. D. 5 giugno 1944, n. 140), al Governo Badoglio succedette il Governo Bonomi (18 giugno 1944), espressione dei partiti del CLN, composto, fra gli altri, da personalità quali De Gasperi, Togliatti, Gronchi, Ruini, Saragat, Sforza e inizialmente Croce.

Il 25 giugno 1944 fu emanato il decreto-legge luogotenenziale n. 151, anche noto come “prima costituzione provvisoria”. Il decreto, in sintesi, attribuì il potere legislativo al Consiglio dei ministri – che lo esercitava a mezzo di provvedimenti sanzionati e promulgati dal Luogotenente, denominati appunto “decreti legislativi luogotenenziali” – e prevede l’elezione a suffragio universale, dopo la Liberazione, di un’Assemblea Costituente che avrebbe dovuto approvare la nuova Costituzione e scegliere la forma istituzionale dello Stato (questa seconda previsione fu poi superata dal decreto legislativo luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, noto come “seconda costituzione provvisoria”, che affidò a un *referendum* popolare la scelta tra monarchia e repubblica. Il d. l. lgt. n. 151 del 1944 fu da ultimo convertito in legge dalla XV disposizione transitoria e finale della Costituzione).

Dopo la Liberazione Roma rimase ancora sottoposta all’Amministrazione Militare Alleata. Solo il 15 agosto 1944 l’esercizio di tutti i poteri dello Stato a Roma e in alcune aree limitrofe venne riassunto dal Governo italiano (d. lgs. lgt. n. 169 del 12 agosto 1944 e Proclama del Presidente del Consiglio Bonomi, entrambi nella Gazz. Uff. n. 46 del 15 agosto 1944. La relativa deliberazione ebbe luogo nel Consiglio dei Ministri del 10 agosto, previ accordi con le autorità alleate).

Nel periodo giugno-luglio 1944, l’amministrazione della Camera a Roma fu affidata a un funzionario della stessa, Ubaldo Cosentino, quale “funzionario incaricato dal Comando civile e militare di Roma di provvedere alla riorganizzazione dei servizi”.

Il 15 luglio 1944, nella prima seduta tenutasi in Roma liberata, il Governo Bonomi invitò Vittorio Emanuele Orlando a riassumere le funzioni di Presidente della Camera dei deputati. <sup>(41)</sup> Infatti, il Consiglio dei ministri approvò il seguente ordine del giorno: «Il Consiglio, considerata la continuità ideale dell’antica Camera dei Deputati con l’Assemblea che sarà liberamente eletta dal popolo italiano quando esso avrà deciso i suoi ordinamenti costituzionali, considerato che anche in periodo di vacanza parlamentare per lo scioglimento della Camera l’ultima Presidenza continuava la sua funzione fino all’elezione della nuova Camera, considerato che l’ultimo Presidente vivente e non passato all’altra Assemblea legislativa è S. E. l’on. Vittorio Emanuele Orlando, che nobilmente esprime le tradizioni parlamentari italiane, decide di invitarlo ad esercitare le sue antiche funzioni» (Archivio centrale dello Stato, *Verbali del Consiglio dei ministri*, vol. III, pp. 33-34). La decisione del Consiglio dei ministri era volta ad avviare la ricostituzione delle istituzioni rappresentative. Inoltre Bonomi intendeva permettere al Capo dello Stato di

effettuare le tradizionali consultazioni per la scelta del Presidente del Consiglio (anche per prevenire eventuali “fughe in avanti” di parti del CLN) e sottolineare il rapporto ideale fra la futura Camera e quella risorgimentale-liberale (così Ghisalberti, p. 399). È emblematico, e non dovrebbe rimanere sottaciuto, il raffronto fra il commissariamento di una Camera-fantasma ad opera del governo della sedicente RSI e l'ossequio formale e sostanziale alla futura Assemblea elettiva ad opera del legittimo Governo italiano, espressione del CLN, che ne avvia la ricostituzione.

L'esimio giurista e statista liberale, già ottuagenario, accettò l'incarico e lo svolse con sapienza e vigore, ricostruendo l'amministrazione della Camera e assicurando, pur in un periodo così travagliato, le basi per il lavoro della Consulta e della Costituente. Orlando volle ricostituire sin dall'inizio un vero e proprio Ufficio di Presidenza, invitando a tale compito quattro ex-deputati: Romita, Mazzolani, Veroni e Micheli <sup>(42)</sup>, in rappresentanza delle diverse gradazioni politiche della Camera prefascista, e ne convocò la prima riunione immediatamente, già per il 18 luglio.

In questa riunione Vittorio Emanuele Orlando, assunte le funzioni quale ex Presidente dell'ultima Camera senza deputati fascisti per compiere l'opera di riconsacrazione dell'Istituto parlamentare e ricostituito come detto l'Ufficio di Presidenza, volle chiarire con fermezza che la deliberazione del Consiglio dei Ministri del 15 luglio non era una nomina, bensì un invito ad assicurare la vita autonoma e sovrana della Camera nell'intervallo fra una Legislatura e l'altra, a norma del tradizionale diritto parlamentare per cui neanche in periodo di vacanza legislativa era ammesso l'esercizio di altro potere, che non fosse di natura esclusivamente parlamentare, per quanto concerne i servizi e gli uffici della Camera e il suo personale (ASCD, *Verbali dell'Ufficio di Presidenza 18 luglio 1944 – 8 agosto 1951*). Nella medesima seduta l'Ufficio di Presidenza stabilì che Micheli e Romita avrebbero svolto il ruolo di Vicepresidenti, mentre Mazzolani e Veroni quello di Questori. <sup>(43)</sup> Inoltre, senza attendere le risultanze di un'apposita istruttoria, l'Ufficio di Presidenza riammise immediatamente in servizio lo stenografo Bonfigli - già destituito, come visto, per antifascismo - riparando così, in autonomia, all'ingiustizia perpetrata.

È davvero notevole che il principio secondo cui l'Ufficio di Presidenza e i Questori sarebbero rimasti in carica anche a Camera chiusa e avrebbero dovuto rendere conto solo alla Camera stessa, conquistato e non concesso fra il 1849 e il 1851, abbia trovato a distanza di un secolo un'applicazione tanto fondamentale proprio alla caduta di una dittatura antiparlamentare, e

ciò - per di più - ad opera di un esponente del medesimo partito liberale che tanto aveva contribuito al Risorgimento e al parlamentarismo: le richieste dei deputati subalpini più avveduti, di varie correnti politiche, che avevano voluto affermare l'autonomia della Camera dei deputati pur quando essa non appariva particolarmente minacciata, rendevano ora possibile la Presidenza di transizione di Vittorio Emanuele Orlando e la relativa, autonoma ricostruzione dell'istituto parlamentare.

L'operosa attività di ricostruzione della Presidenza Orlando riguardò principalmente i bilanci interni, la riorganizzazione amministrativa e l'epurazione <sup>(44)</sup>.

In tema di bilanci interni, l'Ufficio di Presidenza volle tornare alla normalità: il 18 luglio 1944 fu quantificata e richiesta al Tesoro la dotazione della Camera e fu dato mandato ai Questori di predisporre il bilancio interno, curando in particolar modo i lavori di "defascistizzazione" dell'Aula. La dotazione della Camera dei deputati così richiesta fu inserita, dal Consiglio dei ministri del 5 agosto 1944, nello stato di previsione del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1944-1945 con una variazione recata dal d. lgs. lgt. 21 settembre 1944, n. 259 (art. 2): lo stato di previsione fu pubblicato, tardivamente, con decreto ministeriale 31 marzo 1945 (suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 76 del 26 giugno 1945, p. 29, voce 41); il bilancio interno 1944-1945 fu approvato il 5 agosto (si può anche arguire che l'Ufficio di Presidenza abbia atteso la deliberazione del Consiglio dei ministri). Per quanto riguarda i conti del passato, l'11 ottobre del '44 l'UdP esaminò i consuntivi 1942-43 e 1943-44: non li volle formalmente approvare poiché era rimasto estraneo alla loro gestione (ma evidentemente soprattutto per prendere le distanze dai vertici della Camera fascista e dalle loro scelte amministrative), bensì si limitò a prendere atto della loro regolarità contabile, in tal modo i conti furono chiusi. Nel successivo stato di previsione del Ministero del tesoro la dotazione della Camera, ormai nuovamente regolarizzata, fu incrementata per la ricostruzione. <sup>(45)</sup>

In tema di riorganizzazione amministrativa e regolamentare, oltre a varie decisioni operative per far ripartire l'apparato servente della Camera, la Presidenza Orlando procedette a una riorganizzazione degli uffici e dopo aver nominato Segretario generale il funzionario Ubaldo Cosentino (5 agosto 1944) gli diede mandato di predisporre degli schemi di regolamenti interni amministrativi. La riorganizzazione proseguì anche dopo la Liberazione dell'Italia settentrionale, allorché nei mesi di maggio e di giugno 1945



a Roma rientrarono personale e materiali che erano stati trasferiti a Venezia durante la RSI.

La decisione di procedere in autonomia all'epurazione fu forse l'impronta più profonda del Presidente Orlando, ritenuta tale sin già dai contemporanei (ad es. Astraldi-Cosentino, p. 227-228) e ancor oggi spesso rammentata. Nella riunione del 18 luglio 1944 l'Ufficio di Presidenza deliberò all'unanimità di procedere all'epurazione tenendo presenti le disposizioni emanate dal Governo (disposizioni di legge, va rammentato, perché il potere legislativo rimaneva attribuito al Consiglio dei ministri) ma provvedendo in forma del tutto autonoma, sia per la forma sia per il merito: notevole appare l'importanza politica – oltre che giuridica – di una siffatta deliberazione, assunta all'unanimità da un collegio i cui componenti, tutti di antica esperienza parlamentare, non erano certo sospettabili di simpatie per il passato regime. L'Ufficio di Presidenza nominò quindi una commissione di epurazione (Presidente: Micheli, componenti: Mazzolani e Veroni) con il compito di esaminare le singole posizioni e di proporre al *plenum* dell'UdP l'adozione dei provvedimenti definitivi. Numerose sedute, a partire dalla prima, furono dedicate all'epurazione: alcuni elementi furono sanzionati e altri destituiti. In alcuni casi l'Ufficio di Presidenza esaminò e decise in via definitiva i ricorsi proposti contro i suoi stessi provvedimenti (v., per es., seduta del 2 marzo 1946): se ne trae una netta ulteriore conferma che l'autonomia giurisdizionale della Camera in tema di *interna corporis* continuasse ad essere pienamente operante pur nella delicata fase di transizione costituzionale. Il Presidente Orlando svolse altresì un'attività di coordinamento con il Commissario per l'epurazione al fine di assicurare uniformità di trattamento rispetto al restante personale statale.

Nel frattempo, dopo tanti anni senza una Camera elettiva, appariva sempre più indifferibile istituire un organo almeno sufficientemente rappresentativo (pur non potendosi ancora tenere elezioni generali) il quale, senza togliere al Governo il potere di emanare provvedimenti legislativi, potesse almeno esprimere un parere su di essi. Di conseguenza, con il d. lgs. lgt. 5 aprile 1945, n. 146, fu istituita la Consulta nazionale, con la funzione di dare pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che le fossero stati sottoposti dal Governo, e i cui componenti (consultori) furono nominati dal Governo stesso sulla base di un sistema di designazioni volto a ricercare quella rappresentatività che le circostanze concretamente permettevano. La Consulta sedette a Montecitorio dal 25 settembre 1945 al 9 marzo 1946 e cessò il 1° giugno 1946.

Il funzionamento della Consulta fu dettato in parte dal decreto istitutivo, ma soprattutto dal d. lgs. lgt. 31 agosto 1945, n. 539, recante “norme regolamentari per la costituzione ed il funzionamento della Consulta nazionale”<sup>(46)</sup>. Questo decreto fissò alcune norme di funzionamento e stabilì: «Fino a che la Consulta nazionale non avrà elaborato il proprio regolamento interno, per quanto non disposto dal presente decreto si osservano, in quanto applicabili, le disposizioni contenute nel regolamento della Camera dei deputati in vigore prima del 28 ottobre 1922. Il regolamento interno previsto dal comma precedente sarà presentato al Governo per l’approvazione» (art. 29). La Consulta approvò poi il proprio Regolamento l’11 gennaio 1946, quasi al termine della propria attività.

Oltre alle limitazioni dell’autonomia regolamentare, risultanti dalle disposizioni sopra riportate, alla Consulta non fu attribuita neppure l’autonomia amministrativa ed economica. Infatti il d. lgs. lgt. 31 luglio 1945, n. 443, aveva istituito il Ministero per la Consulta nazionale, che, fra l’altro, doveva predisporre ed attuare «tutte le misure necessarie per il funzionamento della Consulta, provvedendo all’organizzazione dei relativi servizi tecnici ed amministrativi»<sup>(47)</sup>. Coerentemente, dunque, il Governo con le citate “norme regolamentari” del 31 agosto stabilì che: «La Consulta, per il suo funzionamento, si avvale dei locali e dei servizi della Camera dei deputati. Agli eventuali servizi che non possono essere prestati dalla Camera, provvede il Ministero per la Consulta nazionale», mentre rimanevano fermi i poteri del Presidente della Camera dei deputati, Orlando (art. 13).<sup>(48)</sup>

L’Ufficio di Presidenza della Consulta s’insediò già nella seconda seduta, il 26 settembre 1945. Durante i dibattiti sul Regolamento in assemblea plenaria, svoltisi nel gennaio 1946, la Consulta non rivendicò alcun ulteriore margine di autonomia amministrativa<sup>(49)</sup>. Il Regolamento infine prevede che l’Ufficio di Presidenza fosse composto dal Presidente, da due Vicepresidenti, da quattro Segretari e da quattro Questori (art. 3), eletti dalla Consulta con voto limitato (art. 4). Ma, date le limitazioni di autonomia interna già previste legislativamente, all’Ufficio di Presidenza non fu attribuita la potestà regolamentare in tema di *interna corporis* (cfr. art. 13) e ai Consulori Questori fu affidato il compito di sovrintendere solo “al cerimoniale e alla polizia della Consulta” (art. 15), omettendo non casualmente le altre due funzioni tradizionalmente loro affidate: il “materiale” e le “spese”<sup>(50)</sup>.

Diversamente, alla Consulta fu comunque attribuita l’immunità di sede e la polizia delle proprie sedute. Già prima del Regolamento interno, il citato decreto n. 539 del 1945 aveva attribuito ai Questori la competenza

sul cerimoniale e sulla “polizia della Consulta” (art. 10). Infatti, i Consultori Questori esercitarono ben presto le funzioni di polizia della sede in occasione di una rissa fra giornalisti (res. sten. 29 settembre 1945, p. 83) e, su tale tema, il Regolamento della Consulta, con l’approvazione del Governo, finì col riprodurre testualmente il Regolamento della Camera secondo la già nota riforma del 1900<sup>(51)</sup>.

Nel periodo della transizione Vittorio Emanuele Orlando rimase Presidente *pro tempore* della Camera e “convisse” a Montecitorio con il Presidente della Consulta nazionale: alla Consulta e alla Costituente la Camera fornì infatti la sede, il personale e i mezzi (Longi, 1989, pp. 113-114).

La “seconda costituzione provvisoria” (d. lgs. lgt. 16 marzo 1948, n. 46, art. 4), dispose che, fino all’approvazione del proprio Regolamento, l’Assemblea Costituente avrebbe applicato «il regolamento interno della Camera dei deputati in data 1° luglio 1900 e successive modificazioni fino al 1922». L’Assemblea Costituente, eletta il 2 giugno 1946, pur avendo dunque piena autonomia regolamentare non deliberò un proprio regolamento ma applicò il regolamento della Camera prefascista, deliberando solo alcune modificazioni ed aggiunte funzionali alla propria specifica attività. Nella sua prima seduta (25 giugno) essa elesse il proprio Ufficio di Presidenza: Presidente fu eletto Saragat poi, dal febbraio 1947, Terracini.

A partire dalla sua prima riunione (27 giugno 1946) l’Ufficio di Presidenza dell’Assemblea Costituente subentrò nei poteri di amministrazione della Camera all’omologo Ufficio di transizione presieduto da Orlando: si chiudeva così la transizione amministrativa dal fascismo alla Costituente e il Presidente cessava dalla carica. Anche dopo l’entrata in vigore della Costituzione, l’Ufficio di Presidenza della Costituente seguì a riunirsi per assicurare l’ordinaria amministrazione.

Sempre nella sua prima riunione, in piena continuità amministrativa, l’Ufficio di Presidenza della Costituente formulò anche la richiesta di dotazione al Ministero del tesoro. Per l’esercizio finanziario 1946-1947 continuò ad applicarsi l’ultimo bilancio interno approvato il 2 marzo 1946 dall’Ufficio di Presidenza Orlando (doc. V, n. 4, che infatti aveva già previsto le spese per la futura Costituente), mentre il primo bilancio interno approvato dall’Ufficio di Presidenza della Costituente fu quello per l’esercizio 1947-1948 (doc. V, n. 5, approvato il 31 maggio 1947). Nel bilancio dello Stato, la voce era iscritta come “dotazione della Camera dei deputati” e i documenti approvati dall’UdP della Costituente furono denominati “bilanci preventivi delle spese interne della Camera dei deputati”.

In fatto di polizia della sede, fra l'ottobre e il novembre del 1947 l'Ufficio indagò, avvalendosi della guardia di servizio, circa il furto di una lettera dell'on. Saragat, trafugata dai locali di Montecitorio. È di particolare importanza osservare che, per quanto riguarda i ricorsi e i reclami del personale, l'Ufficio di Presidenza della Costituente esercitò giurisdizione autonoma ed esclusiva; per esempio in un caso (riunione del 13 dicembre 1946) in cui era stata impugnata una sua precedente deliberazione, l'Ufficio osservò espressamente: «si è formata la cosa giudicata» (con ciò chiarendo di ritenere giurisdizionale e non amministrativa la propria attività).

Inoltre, l'insindacabilità degli atti dell'Assemblea Costituente da parte della magistratura amministrativa fu condivisa, *a posteriori*, dal Consiglio di Stato, IV Sez., che, con la decisione 20 ottobre 1950, n. 504, si pose in linea con i precedenti del 1898 e del 1927 e dichiarò inammissibile un ricorso perché l'atto impugnato era «emanato e proveniente da una autorità [*la Costituente, appunto*] estranea all'ordine amministrativo dello Stato». <sup>(52)</sup>

I costituenti esercitarono dunque incontestatamente le tradizionali garanzie dell'autonomia parlamentare e in un primo momento vollero anche consacrarle espressamente nella Costituzione, ma infine ritennero che esse non avessero bisogno di essere trattate nella Carta.

Infatti una prima proposta di articoli, formulata nella II Sottocommissione dal relatore Conti, prevedeva: «La Camera delibera il proprio regolamento e provvede alla propria amministrazione disponendo dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato»; mentre un altro articolo disponeva analogamente per il Senato <sup>(53)</sup>. Ma allorché la II Sottocommissione, competente sull'organizzazione costituzionale dello Stato, esaminò l'articolo sull'autonomia regolamentare delle Camere, l'on. Mortati osservò che la parte di testo concernente l'autonomia di bilancio della Camera si sarebbe potuta sopprimere, «non costituendo materia costituzionale» e la sua proposta fu approvata <sup>(54)</sup>. Quanto al Senato, nel quadro dei dibattiti che condussero alla soluzione del bicameralismo perfetto, Mortati propose di «estendere al futuro Senato i principi di alcune disposizioni che la Sottocommissione ha già deciso di adottare per la Camera dei Deputati. Tali principi riguardano il giuramento, le indennità, l'insindacabilità delle opinioni, le immunità, la pubblicità delle sedute, la verifica dei poteri, il diritto di emanare il proprio regolamento, la esclusione del mandato imperativo e la costituzione dell'Ufficio di Presidenza» e la proposta fu approvata. <sup>(55)</sup> In sede di coordinamento formale degli articoli relativi al potere legislativo, nella seduta del 20 dicembre 1946, la questione dell'autonomia delle Camere non fu neppure

sollevata allorché furono approvati gli articoli relativi alla potestà regolamentare delle Camere (attuale art. 64, primo comma) e all'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza (attuale art. 63, primo comma).

Nella seduta antimeridiana del 10 ottobre 1947 l'Assemblea Costituente approvò infine gli attuali articoli 63 e 64 (rispettivamente, 60 e 61 del progetto di Costituzione). Il primo articolo, relativo all'Ufficio di Presidenza, fu votato senza discussione, mentre il secondo fu votato dopo una breve discussione su altri aspetti del testo ma non vi furono interventi o proposte emendative sull'autonomia regolamentare ed amministrativo-economica.

La considerazione in cui erano tenute le prerogative parlamentari di autonomia amministrativa emerse con tutta evidenza anche mentre si dibatteva sulla verifica dei poteri. Infatti, l'on. Terracini, allora presidente della II Sottocommissione e poi dell'Assemblea costituente, rammentò autorevolmente il principio secondo il quale «il Parlamento si considera come una zona extraterritoriale; la Camera ha un'amministrazione sua e persino un suo governo interno [...]. Il che sta a provare che la Camera ha una sovranità che non tollera neppure nelle cose di minore importanza una qualsiasi limitazione. Potrà trattarsi di una posizione di carattere simbolico; tuttavia essa significa che ogni intromissione, sia pure della magistratura, è da evitarsi» <sup>(56)</sup>.

Infine, dunque, la Costituzione ha statuito all'art. 64 che «Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti», con una formulazione non priva di profili problematici. Come vedremo, la mancanza di un esplicito riconoscimento costituzionale dell'autonomia amministrativa (e soprattutto di quella giurisdizionale) sarà proprio uno dei motivi più costanti di critica alla prerogativa in esame.

### *3.5 - Il periodo repubblicano*

Le vicende dell'autonomia amministrativa della Camera e degli altri organi costituzionali nel periodo repubblicano sono oggetto di numerosi studi e analisi, gli eventi sono certo più noti e le fonti sono reperibili agevolmente: perciò si è ritenuta preferibile un'esposizione più sintetica, tale da evidenziare con immediatezza i punti salienti, proponendo altresì una periodizzazione di massima.

In un primo periodo, l'autonomia amministrativa degli organi costituzionali viene pacificamente esercitata e riconosciuta, senza essere messa in discussione se non da voci autorevoli ma isolate. Anzi, essa viene estesa, in

via legislativa e regolamentare, alla Corte costituzionale e alla Presidenza della Repubblica. Inoltre, si conferma l'unicità di tale prerogativa, che la Corte costituzionale non ritiene spettare alle regioni.

In un secondo periodo, che parte gradualmente alla fine degli anni '70, l'autonomia è seriamente messa in discussione ma confermata ai più autorevoli livelli: la Corte dei conti chiede di esaminare i rendiconti degli organi costituzionali sinora esonerati dal suo controllo, i quali elevano conflitto di attribuzione, e la Corte di cassazione solleva ripetuti dubbi di costituzionalità sull'autodichia. Adita, la Corte costituzionale con due fondamentali sentenze degli anni '80 risolve le controversie riconoscendo l'esistenza e l'efficacia delle prerogative contestate. Di qui, mentre gran parte della dottrina muove una serrata critica all'autonomia amministrativa, e soprattutto alla giurisdizione domestica (tendenza che prosegue tuttora), invece la magistratura si conforma alle indicazioni della Corte costituzionale ribadendole con una lunga serie di sentenze. La Camera rivendica con successo la propria autonomia di bilancio nei riguardi del Governo e l'immunità della sede nei riguardi della magistratura. A livello sovranazionale, mentre nel 1998 una sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee (sul Parlamento fiammingo) stabilisce in ambito UE l'applicabilità diretta delle norme comunitarie vincolanti all'attività amministrativa degli organi costituzionali degli Stati membri, nel 2009 la Corte europea dei diritti dell'uomo, in una causa concernente proprio la Camera dei deputati italiana, di fatto "salva" (nell'ambito, stavolta, del Consiglio d'Europa) l'autodichia.

### 3.5.1 - *Il primo periodo: l'autonomia amministrativa è incontestata*

Il primo bilancio interno della Camera dei deputati del periodo repubblicano si pose dichiaratamente in linea di piena continuità amministrativa ed economica con l'Assemblea Costituente (UdP, 1° dicembre 1948; seduta segreta del 3 febbraio 1949; Doc. V, n. 1, I legislatura).

Nella I Legislatura repubblicana, la Camera applicò il regolamento prefascista, apportandovi talune modifiche e sottoponendolo, nel 1949, a coordinamento formale. All'Ufficio di Presidenza fu attribuito, in via *esclusiva*, il giudizio sui ricorsi circa «la nomina, le promozioni, il collocamento a riposo, la revoca e la destituzione dei funzionari, impiegati, commessi ed inservienti» (art. 146): con tale intervento la lettera del Regolamento risultò infine adeguata alla consuetudine formatasi. La previsione fu confermata nel

1966, con un'importante modificazione: «All'Ufficio di Presidenza spetta in ogni caso la decisione *definitiva* sui ricorsi che attengono alla posizione e alla carriera giuridica ed economica di tutti i dipendenti della Camera» (art. 147, corsivo aggiunto).

Durante la II Legislatura, nel 1956, innovando la prassi fin allora costantemente seguita, il bilancio interno fu per la prima volta esaminato in seduta pubblica (seduta del 15 febbraio 1956, Doc. V, n. 5). Come visto, il Regolamento già permetteva tale opzione, che però non era mai stata applicata.

Fra il 1967 e il 1968 la Corte dei conti chiese ai cassieri della Camera e del Senato di depositare i conti delle gestioni delle Camere. Al diniego opposto, la Corte lasciò cadere l'iniziativa (Specchia, p. 61). Poco dopo, con la sentenza n. 143 del 1968, concernente il Consiglio regionale del Friuli-Venezia Giulia, la Corte costituzionale affermò in un *obiter dictum* che gli atti di spesa degli organi costituzionali non erano sottoponibili al controllo della Corte dei conti in quanto da tale controllo «è esente l'attività di quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e questa Corte, la cui posizione, ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo, un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia che gli sono attribuite».

Nel 1970 il Ministero del tesoro chiese alla Camera di costituire presso l'amministrazione ministeriale un conto corrente infruttifero. La legge n. 629 del 1966 aveva infatti previsto l'obbligo, per le amministrazioni dello Stato, comprese quelle con ordinamento autonomo, di tenere le disponibilità liquide in conti correnti con il Tesoro, allo scopo di soddisfare le esigenze di cassa senza necessità di ricorrere all'emissione di buoni del Tesoro, ma anche di poter tenere sotto controllo il movimento dei conti e dunque la spesa pubblica. In virtù dell'autonomia costituzionale, la richiesta non fu accolta e – a quanto risulta – non fu ripresentata (Camera, 1975, pp. 105-106).

Fra gli anni '60 e '70 invalse la prassi di attribuire al Collegio dei Questori un ruolo decisionale sempre più penetrante, rispetto all'Amministrazione, nelle autorizzazioni di spesa, anche in deroga al principio di separazione fra le attività di indirizzo e di controllo e quelle di amministrazione: questa prassi da un lato permetteva ai Questori, politicamente responsabili per il bilancio interno, di non doversi mai dichiarare giuridicamente incompetenti su taluni atti, dall'altro rispondeva all'opportunità di attribuire ai Questori stessi decisioni anche di dettaglio, ma avvertite come rilevanti per il corpo politico (Longi, 1994, pp. 96-97).

Per quanto concerne l'esercizio della potestà regolamentare in fatto di autoamministrazione, secondo la prassi dell'epoca la riserva posta dalla Costituzione in favore della fonte regolamentare era interpretata e praticata nel senso che l'applicazione di una norma dell'ordinamento generale richiedesse in modo generalizzato un recepimento da parte dell'Ufficio di Presidenza, dunque senza o con pochissime norme ritenute autoapplicabili all'ordinamento interno (Camera, 1975, *passim*).

Con la sentenza n. 231 del 1975 la Corte costituzionale si occupa per la prima volta dell'immunità di sede. Dopo aver premesso che «La posizione “di assoluta indipendenza” del Parlamento, come di altri organi “ai vertici dello Stato”, anche nei loro rapporti reciproci ... è stata più volte riaffermata da questa Corte» e dopo aver accomunato l'autonomia normativa ed organizzativa (articolo 64 Cost.) ad altre guarentigie del Parlamento (di cui agli articoli 66 e 68), osserva: «da queste disposizioni [art. 62 Reg. Camera e art. 69 Reg. Senato] per lunga tradizione, si suole trarre la regola della così detta “immunità della sede” (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi. Di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione».

Nei primi decenni del periodo repubblicano si manifestano con chiarezza due tendenze speculari e parallele: per un verso, forme e aspetti di prerogative di autoorganizzazione delle Camere sono estese agli altri organi costituzionali (ma non, ovviamente, al Governo), per l'altro, la Corte costituzionale ribadisce che dette prerogative appartengono solo agli organi di vertice dello Stato e non sono invocabili dalle regioni, neppure quelle a statuto speciale.

Il riconoscimento dell'autonomia amministrativa ed economica della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica è particolarmente ricco di significato perché il principio di autonomia degli organi costituzionali trova il suo fondamento direttamente nella stessa Costituzione, la quale però non ne disciplina *ex professo* le forme di esercizio, le condizioni e l'ampiezza. Ne deriva che le norme, gli atti e i comportamenti posti in essere dagli attori istituzionali già dai primi tempi del nuovo quadro costituzionale hanno storicamente contribuito a configurare l'autonomia amministrativa ed economica degli organi costituzionali, in particolare modellandola con talune differenze su quella tradizionale delle Camere, facendole assumere l'attuale conformazione. Ciò è particolarmente evidente se si considera che



per la Corte costituzionale, resa funzionante nel 1956, non potevano certo invocarsi consuetudini o prassi invalse, mentre quanto alla Presidenza della Repubblica la continuità di certi istituti formati in rapporto al Capo dello Stato in epoca monarchica era certo sostenibile, ma con tutte le dovute specificazioni, riserve e criticità (senza contare che l'autoamministrazione della Casa Reale non era considerata uguale all'autonomia amministrativa delle Camere, sia per la diversa qualificazione statutaria del Sovrano sia per il concorrere di elementi privatistici, assenti presso le Camere).

Già a metà degli anni '50 sono dunque attestate per tutti gli organi costituzionali forme di autonomia amministrativa, soprattutto contabile, particolarmente avanzate (e da un autore, Buscema, che ne è uno dei primi autorevoli critici).

In tema, invece, di giurisdizione domestica, in questa fase si rileva una "inversione" del tutto contingente, nel senso che tale prerogativa non era riconosciuta alla Presidenza della Repubblica (Corte di cassazione, sent. n. 2979 del 1975) mentre permaneva attribuita alla Corte dei conti, che non è un organo costituzionale bensì di rilievo costituzionale, ancora sulla base di una legge (art. 3 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e art. 2 della legge 21 marzo 1953, n. 161) che, al vaglio della Corte costituzionale, non fu neppure dichiarata incostituzionale (sent. n. 135 del 1975). Tale incongruenza venne meno successivamente, dapprima con l'abrogazione della citata disposizione del 1934, ad opera della legge 6 agosto 1984, n. 425 (art. 12), e poi, dopo alcune incertezze, con il mutamento di giurisprudenza della Corte di cassazione la quale, con l'ordinanza n. 6529 del 2010, ha riconosciuto l'autodichia della Presidenza della Repubblica dopo che essa si è dotata di un regolamento giurisdizionale interno.

Per altro verso, viene ribadito che le garanzie in esame sono proprie dei soli organi costituzionali. Con la sentenza n. 66 del 1964 la Corte costituzionale affermò per la prima volta la particolare posizione di autonomia amministrativa degli organi costituzionali. Nel respingere una pretesa della regione siciliana che rivendicava la potestà di giudicare dei rapporti di impiego con il proprio personale, la Corte affermò la non equiparabilità fra le forme di autonomia speciale attribuite alla Regione siciliana e la posizione degli organi costituzionali dello Stato. Ancora, nella sentenza n. 110 del 1970, la Consulta esclude che l'esonero dal giudizio contabile della Corte dei conti fosse applicabile anche al Consiglio regionale della Sardegna, infatti «deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del

potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta parità».

### 3.5.2 - *Il secondo periodo: l'autonomia amministrativa è oggetto di controversie e di riconferme*

Nella seconda metà degli anni '70, l'autonomia amministrativa cominciò ad essere severamente criticata da gran parte degli studiosi e fu posta in dubbio dalla Corte dei conti e dalla Corte di cassazione.

Con l'ordinanza n. 356 dell'11 luglio 1977 la Corte di cassazione sollevò questione di costituzionalità dell'art. 12 del Regolamento del Senato e comunque della norma attributiva al Senato dell'autodichia nei confronti del personale. <sup>(57)</sup> Ad essa seguirono altre due ordinanze del 1980, di analogo contenuto, che estesero la controversia anche direttamente alla Camera.

Inoltre, nel 1979 la I sezione giurisdizionale della Corte dei conti prescrisse ai tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera, del Senato e della Corte costituzionale di presentarle i conti delle loro gestioni. Gli organi costituzionali in risposta sollevarono conflitto di attribuzione. La Corte costituzionale, giudice del conflitto, per ragioni di opportunità non si unì agli altri organi ricorrenti: essa si astenne comunque dall'accedere alla richiesta della Corte dei conti.

Il conflitto fu risolto in favore dei tre organi costituzionali ricorrenti con la sentenza n. 129 del 1981. La Corte costituzionale richiamò, ad integrazione del dettato costituzionale, le consuetudini costituzionali formatesi sotto lo Statuto albertino e proseguite in epoca repubblicana ed individuò un regime di autonomia comune agli organi costituzionali ricorrenti, basato sul potere di interpretare ed attuare in via esclusiva, anche mediante misure amministrative e rimedi, le norme da essi stessi poste. <sup>(58)</sup> La Corte costituzionale esaminò poi, con la sentenza n. 154 del 1985, la questione di costituzionalità sollevata circa le norme regolamentari della Camera e del Senato attributive dell'autodichia e riconobbe che spettava alle Camere una "indipendenza garantita" nei confronti di qualsiasi altro potere; conseguentemente dichiarò i regolamenti parlamentari non sottoponibili al giudizio di costituzionalità, poiché essi sarebbero potuti rientrare nella nozione di atti aventi forza di legge solo mediante un'interpretazione che avrebbe finito per menomare le prerogative del Parlamento. La Corte dunque dichiarò inammissibile

la questione di legittimità costituzionale, irrobustendo le prerogative parlamentari. <sup>(59)</sup>

Da qui, la magistratura di legittimità e amministrativa ribadì le indicazioni della Corte costituzionale con una lunga serie di decisioni conformi <sup>(60)</sup>. La Camera, dal canto suo, raccolse le perplessità espresse dalla Consulta, si attrezzò per garantire maggiormente i ricorrenti e, nel 1988, l'Ufficio di Presidenza approvò il regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti, con organi giurisdizionali composti da deputati in carica, cui seguirà, dopo le riforme regolamentari del 1998 (v. *infra*), nel 1999 un analogo regolamento relativo agli atti non concernenti i dipendenti. Per entrambi i riti, organo giurisdizionale d'appello era l'Ufficio di Presidenza, nel suo *plenum* o in una sezione specializzata giurisdizionale.

Nei rapporti con il Governo, vi furono dei tentativi di "erosione" delle prerogative parlamentari, che però le Camere decisamente respinsero: nel 1993 il decreto-legge n. 155, in un momento difficile per la finanza pubblica, ridusse d'autorità la dotazione degli organi costituzionali, ma in sede di conversione in legge la Camera soppresse la disposizione lesiva, impegnando il Governo, con due ordini del giorno a «prendere immediato contatto con tutti gli organi costituzionali al fine di definire concordemente le linee di intervento per un'adeguata riduzione delle spese preventivate ...» (o.d.g. 9/2695/6) e a «coordinare con gli organi costituzionali le procedure per l'immediata autoriduzione delle spese ...» (o.d.g. 9/2695/7). Una vicenda analoga si ripeté poco dopo, al Senato, con il decreto-legge n. 41 del 1995, ma lo stesso Governo, alle reazioni politiche, presentò un emendamento soppressivo. <sup>(61)</sup>

Nei rapporti con la magistratura, limitandosi alle prerogative in esame, vi furono tensioni sull'immunità delle sedi. Il 2 febbraio 1993 un ufficiale della Guardia di finanza si presentò, su richiesta della Procura della Repubblica presso il tribunale di Milano, all'ingresso di Montecitorio per acquisire presso la Camera documenti richiesti dalla Procura stessa, che peraltro erano già stati pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Il Segretario generale, sentito il Presidente, contestò la richiesta dell'ufficiale e non gli permise di accedere alla sede della Camera. Nella seduta del 4 febbraio il Presidente ne diede comunicazione all'Assemblea, rese note le scuse formali rivoltegli dal Procuratore Capo della Repubblica di Milano, rivendicò con fermezza la sua sensibilità alla difesa delle prerogative del Parlamento e invitò i deputati a non aprire un dibattito. Scrive di ciò nella sua biografia politica l'allora Presidente della Camera: «Difesi in tutti i casi decisamente le prerogative del Parlamento.» <sup>(62)</sup> Questa costante difesa dell'autonomia parlamentare fu

portata avanti anche in forme meno evidenti. In un altro libro di memorie l'allora Presidente aggiunge: «... di fronte a indagini dell'autorità giudiziaria miranti a contestare a dei deputati comportamenti tenuti in Assemblea o interpretazioni e attuazioni pur discutibili di deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza della Camera, sono discretamente intervenuto, cercando il dialogo con i magistrati interessati, per riaffermare l'inammissibilità di interferenze del potere giudiziario nella vita interna e nelle autonome decisioni di un organo costituzionale come la Camera dei Deputati» (Napolitano 1994, p. 45).

Ulteriori casi di difesa dell'immunità delle sedi si leggono nella relazione della Giunta per il Regolamento alle modifiche regolamentari del 1998 (XIII leg, Doc. II, n. 31, p. 8), cui si rinvia.

Il 16 dicembre 1998 la Camera approvò le modifiche al proprio Regolamento in materia di autonomia amministrativa e di immunità di sede. In particolare, furono modificati gli articoli 12 (sull'autonomia amministrativa nell'ambito dei poteri dell'Ufficio di Presidenza) e 62 (sull'immunità di sede). Le ragioni della riforma sono individuabili nell'opportunità di elaborare una disciplina sistematica, compiuta e razionale delle complesse materie, nell'esigenza di chiarezza, cui si ricollega anche l'uso della fonte normativa scritta, nell'ampliamento della tutela giurisdizionale dei terzi che vengano in rapporto con l'amministrazione della Camera dei deputati (Stevanin, pp. 389 e ss.).

Con la riforma dell'articolo 12, fra l'altro, la competenza giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza viene ampliata ai ricorsi e alle impugnative, anche presentate da soggetti terzi, avverso atti di amministrazione della Camera (ad es. in materia di contratti pubblici), ferma restando la giurisdizione sui ricorsi del personale. Si dà inoltre fondamento normativo al potere regolamentare dell'Ufficio di Presidenza in materia di giurisdizione domestica. Con la riforma dell'articolo 62 si chiarisce che l'immunità delle sedi non concerne solo l'Aula delle sedute ma più in generale le sedi della Camera e degli organi parlamentari bicamerali, che essa è valevole anche nei riguardi della polizia giudiziaria, e che è estesa a documenti, beni o attività della Camera; si delinea, inoltre, la procedura di autorizzazione o richiesta presidenziale per l'esercizio di poteri di enti e organi estranei. La necessità di specificare più esplicitamente l'esatta latitudine della garanzia ha, purtroppo, reso necessario modificare la tradizionale formulazione regolamentare che era durata, come abbiamo visto, sin dal 1848 con le aggiunte del 1900.

Con un atto solo apparentemente di carattere minore, ma forse rappresentativo di nuove tendenze nell'esercizio delle prerogative amministrative, nel 2010 l'Ufficio di Presidenza ha approvato un nuovo regolamento interno di amministrazione e contabilità fortemente allineato alla normativa esterna, disponendo fra l'altro che ai contratti pubblici e alla selezione del contraente si applichi, salvo limitate eccezioni, l'ordinaria normativa nazionale e comunitaria (art. 39). Ciò ha dato un fondamento regolamentare a una prassi in tal senso già avviata e deliberata dal Collegio dei Questori.

Le prerogative parlamentari, italiane e non solo, nel frattempo sono giunte anche all'attenzione degli organi di giustizia sovranazionali.

Con la sentenza del 17 settembre 1998 (causa C-323/96) contro il Regno del Belgio, la Corte di giustizia delle Comunità europee, giudicando circa un appalto di lavori affidato autonomamente dal Parlamento fiammingo in difformità dalla normativa comunitaria, ritenne il Parlamento fiammingo una "amministrazione aggiudicatrice" come le altre (in quanto gli organi legislativi devono essere considerati facenti parte dello Stato) e dunque soggetta alle direttive comunitarie sugli appalti. <sup>(63)</sup> In ambito UE, dunque, ne risultava un precedente che rendeva immediatamente applicabili le norme comunitarie con diretta efficacia vincolante.

Il sistema di autodichia, dopo essere stato vagliato dai giudici nazionali, poteva essere travolto in sede sovranazionale: la giurisdizione domestica era sempre sembrata decisamente poco compatibile con l'art. 6, comma 1, della Convenzione europea sui diritti dell'uomo, che prevede il diritto a un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge. Invece, la Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU), adita da alcuni ricorrenti italiani, dipendenti della Camera e partecipanti ad un concorso, ha ravvisato la violazione dell'articolo 6 solo in riferimento all'organo giurisdizionale d'appello (una sezione dell'Ufficio di Presidenza), ma non in riferimento agli organi di primo grado (composti da deputati non facenti parte dell'Ufficio) o alla stessa previsione di un sistema di autodichia (sentenza 28 aprile 2009, n. 14, causa Savino e altri c. Italia).

Il 7 luglio 2009 la Camera ha approvato ulteriori modifiche regolamentari all'articolo 12, che hanno escluso i componenti dell'Ufficio di Presidenza dagli organi interni giurisdizionali, sia di primo sia di secondo grado. Con ciò è stata realizzata la terzietà del giudice nei termini emersi dalla sentenza della CEDU.

#### 4 - *Considerazioni conclusive*

Negli ultimi anni si sono registrati ulteriori episodi e vicende che hanno riguardato l'autonomia della Camera ma, essendo ancora insufficiente la prospettiva per una loro lettura in chiave storico-evolutiva, non se ne è trattato in questo elaborato.

Un'analisi storica delle prerogative amministrative rileva non solo sul piano culturale ma anche su quello più propriamente giuridico e pratico. Considerando, per esempio, la sentenza del 1981 sull'autonomia contabile, si osserva che la Corte costituzionale integra il dettato della Carta ricorrendo a fonti che definisce vere e proprie consuetudini costituzionali; in seguito, richiamata brevemente la prassi formatasi sin dai tempi dello Statuto albertino e proseguita immutata nell'ordinamento repubblicano, osserva: «non sarebbe fondato sostenere che si tratti di una prassi irrilevante dal punto di vista del diritto costituzionale».

Dunque, il fatto con la sua ripetizione assume rilievo sul piano giuridico, come uno degli elementi costitutivi della consuetudine, e sul piano pratico, come precedente che, com'è noto, di regola funge da guida alla corretta azione dei poteri pubblici, per ingenerare affidamento nella prevedibilità dei comportamenti e garantire la congruenza delle condotte.

Da una lettura critica delle vicende esposte risalta il dato della continuità degli istituti esaminati (che si palesa sin dal punto di vista terminologico e lessicale). Ripresa all'inizio da altri ordinamenti e poi oggetto di originali rielaborazioni da parte politica e scientifica, la prerogativa dell'autonomia amministrativa ed economica mostra una ragguardevole capacità di attraversare le epoche e gli ordinamenti, sicché è agevole scorgere nei dibattiti ottocenteschi le radici di norme regolamentari o di consuetudini tuttora vigenti, osservate e praticate, e d'altro canto si riconoscono nelle sentenze e nella dottrina più antiche problemi e questioni che ancor oggi si ripropongono in termini assai simili.

Per il futuro, è difficile ipotizzare se vi saranno evoluzioni e adattamenti dell'autonomia amministrativa, e in quali direzioni. La tendenza attuale è quella di prevedere e di attuare deroghe al diritto comune solo se ciò sia necessario per tutelare le funzioni della Camera: ciò è ben rappresentato dal nuovo regolamento di amministrazione del 2010, di cui si è appena parlato.

In ogni caso (prescindendo qui dalla diversa posizione del Governo), qualunque sarà lo sviluppo delle antiche guarentigie, dovranno rimanere assicurate forme efficaci di incondizionabile autodeterminazione nel funzio-

namento degli organi di vertice dello Stato ai quali la Costituzione ha affidato funzioni di indirizzo politico e di garanzia.

## Note

(<sup>1</sup>) Essa non è dunque un privilegio, in quanto l'esonerazione dalle regole generali è dato non nel mero interesse del titolare bensì per il migliore svolgimento di un'attribuzione. Per prerogativa si intende anche un potere che può/deve essere esercitato con ampia discrezionalità, in autonomia e in modo insindacabile o quasi. È utile sottolineare che, invece, nel parlamentarismo inglese si indica con *privilege* un'esonerazione dalle regole generali, qualunque ne sia la finalità, e con *prerogative* il potere come sopra descritto (per es.: *royal prerogative*). Ciò spiega perché in inglese questo istituto rientri nella nozione di *parliamentary privilege*.

(<sup>2</sup>) L'UdP può disciplinare espressamente una fattispecie o, per così dire, "recepire" norme dell'ordinamento giuridico generale. Con il recepimento le norme "esterne" sono rese vigenti nell'ordinamento interno (efficacia costitutiva) oppure, nel caso di norme che già sarebbero automaticamente efficaci "all'interno", si constata la loro vigenza (efficacia ricognitiva o dichiarativa): in questa seconda ipotesi il termine "recepimento" è impreciso ma rende bene l'idea.

(<sup>3</sup>) È suggestivo osservare che, a grandi linee, nell'ordinamento amministrativo della Camera il "potere legislativo" spetta all'Ufficio di Presidenza e all'Assemblea, il "potere esecutivo" al Collegio dei Questori, il "potere giudiziario" a collegi giurisdizionali composti da deputati in carica, mentre al Presidente sono attribuiti poteri "di garanzia" e all'Assemblea poteri "di indirizzo e di controllo".

(<sup>4</sup>) Tale impostazione comporta l'esclusione di ogni valutazione dei giudici sulla costituzionalità sostanziale delle leggi. Propria degli ordinamenti a costituzione flessibile o caratterizzati dal principio di *Parliamentary sovereignty*, intesa come inopponibilità di limiti al potere legislativo, questa posizione era seguita anche in Italia, sotto la vigenza dello Statuto albertino, e in molti altri Paesi, a differenza (come ricorda lo stesso autore) di quanto avveniva negli Stati Uniti.

(<sup>5</sup>) La vicenda è narrata, fra gli altri, da Renzo De Felice, *Mussolini il duce, Tomo 2°: Lo Stato totalitario, 1936-1940*, Torino, 1981, pp. 23-34 (in appendice si legge anche il parere di Santi Romano). Nel pomeriggio del 30 marzo 1938, dopo un ottimistico discorso di Mussolini al Senato, i deputati che avevano assistito con entusiasmo dalle tribune decisero (in modo *apparentemente* spontaneo) di recarsi alla Camera, ove approvarono per acclamazione la proposta di legge che conferiva il primo maresciallato al duce e al Re. I deputati in chiasiosa comitiva portarono subito al Senato il testo, scritto a matita. Dopo pochi minuti di riunione della Commissione, anche la Camera alta approvò la proposta per acclamazione. Il parere di S. Romano fu trasmesso al Re che, ritenendo usurpate le proprie prerogative in campo militare, non voleva sanzionare la legge.

(6) V., per es., le sentenze n. 152 del 1982 e n. 292 del 1984, e ora la recentissima sent. n. 22 del 2012, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni inserite in un decreto-legge durante l'esame del disegno di legge di conversione: la Corte costituzionale ha infatti osservato che (nel caso sottoposto al suo giudizio) l'estraneità di materia del relativo emendamento costituisce una violazione costituzionale, in virtù della specifica disciplina che la Costituzione prevede per i decreti-legge. In coerenza con i principi seguiti, la Corte, pur evidenziando le norme regolamentari che riguardano la fattispecie, si è astenuta dal rilevare se vi fosse stata un'ipotetica violazione dei regolamenti parlamentari, e ciò sul presupposto dell'esclusiva potestà di cognizione delle Camere in materia.

(7) «Quando i comportamenti dei membri delle Camere trovino nel diritto parlamentare la loro esaustiva qualificazione, nel senso che non esista alcun elemento del fatto che si sottragga alla capacità qualificatoria del regolamento, non possono venire in considerazione qualificazioni legislative diverse, interferenti o concorrenti [...] non può pertanto essere ammesso, in simili casi, un sindacato esterno da parte dell'autorità giudiziaria. Proprio in ciò consiste, infatti, la riserva normativa - che include il momento applicativo - posta dagli artt. 64 e 72 della Costituzione a favore di ciascuna Camera. Si può anzi dire che l'essenza della garanzia contro l'interferenza di altri poteri che la Costituzione riconosce alle Camere è data proprio dalla esclusività della capacità qualificatoria che il regolamento parlamentare possiede allorché la disciplina da esso posta sia circoscritta all'organizzazione interna di ciascuna Camera, ai procedimenti parlamentari e allo svolgimento dei lavori» e «Il confine tra i due distinti valori (autonomia della Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga leso o menomato dall'attività dell'altro» (corsivi aggiunti).

(8) Il nome dei Questori richiamava i magistrati che nell'antica Roma avevano la gestione del tesoro pubblico (*aerarium populi romani*) e fu suggerito dalla rinascita, all'epoca, del gusto classico (scoperta di Pompei, conquista dell'Egitto...), come pure denominazioni romane ebbero altre istituzioni contemporanee (consoli, tribunato, lo stesso Senato ecc.) (Assemblee nazionale, pp. 6-7).

(9) L'influenza francese si palesa dalle stesse denominazioni dei deputati incaricati dei servizi interni: "Ispettori della Sala" (Repubblica cisalpina, Corpo legislativo della Repubblica ligure) o "deputati della sala" (Repubblica lucchese) e, dopo il 1803, "Questori" (Regno d'Italia sorto nel marzo 1805 dalla Repubblica italiana, Parlamenti napoletano e veneziano del 1848...)

(10) Alcuni autori moderni (Mazzoni Honorati, p. 16, nota 16) hanno considerato una "eccezione" al principio dell'autonomia regolamentare la compilazione dei regolamenti parlamentari provvisori, "disposti dal Governo senza alcun rispetto per l'autonomia parlamentare, pure sancita dall'art. 61 dello Statuto", ma va pur sempre considerato che: a) le Camere avrebbero potuto modificare i regolamenti in ogni momento, sin dalla prima seduta, e senza vincoli giuridici o di opportunità; b) i due regolamenti provvisori, a differenza degli altri atti normativi elaborati dal Governo, non furono sanzionati e promulgati dalla Corona né pubblicati sulla *Gazzetta piemontese* (quando lo stesso Statuto fu promulgato, numerato e pubblicato): essi furono solo stampati e distribuiti ai parlamentari nella prima seduta. Ciò evidenzia la loro sostanziale natura di "bozze" o "schemi" provvisori soggetti ad approvazione dell'organo competente con eventuali modifiche, e dunque la prospettata violazione dell'autonomia regolamentare delle Camere ne risulta non sussistente o, al più, grandemente attenuata.

(11) «Ils [i Questori] se concertent avec les personnes désignées a cet effet par le Sénat, pour les mesures qui concernent l'entretien du palais et pour toutes celles qui intéressent en commun les deux Chambres». L'omissione della "manutenzione del palazzo" dipende dal fatto che sin dai tempi di Torino capitale la Camera e il Senato ebbero sede in due palazzi diversi (rispettivamente Palazzo Carignano e Palazzo Madama).

(12) Questa opinione appare basata sul citato articolo del 6 maggio di Cavour, secondo il quale - per conciliare l'esigenza di predisporre un regolamento con il rispetto delle forme parlamentari - il regolamento provvisorio compilato dal Governo avrebbe dovuto «restringersi a provvedere ai mezzi di



procedere indilatamente ai lavori legislativi i più urgenti, senza estendersi a quelli che possono essere rimandati sin dopo l'adozione [ad opera di ciascuna Camera] del regolamento definitivo» (p. 112).

<sup>(13)</sup> Nella prima legislatura i titoli dei progetti di legge erano variabili: il progetto Ricci è così intitolato, in diversi documenti, come “stanziamento delle somme indispensabili al Parlamento Nazionale”, “dotazione finanziaria del Parlamento”, “dotazione del Parlamento”.

<sup>(14)</sup> Fra gli studiosi che hanno trattato queste vicende, secondo alcuni (Specchia; Soddu; Pacelli, 2006, p. 16) il 18 maggio il contenuto del progetto Ricci fu trasfuso in un *decreto luogotenenziale*, cioè un provvedimento d'urgenza analogo all'attuale decreto-legge (emanato da Eugenio di Savoia, che dal 28 marzo era Luogotenente del Re Carlo Alberto, il quale si trovava al fronte per la prima Guerra d'Indipendenza). Altri studiosi invece (Finzi, Ferrari Zumbini, Sardo, Arbib, Ungari) non fanno il minimo cenno a un decreto siffatto. Il testo di questo atto - che effettivamente è leggermente equivoco (Soddu lo definisce “atipico”) - compare nei documenti della I Legislatura della Camera dei deputati (p. 36), allegato alla Relazione della Commissione, ed è anche stato pubblicato nella *Gazzetta piemontese* n. 123 del 18 maggio 1848 (p. III): l'atto è datato 18 maggio (il giorno successivo alla presentazione del progetto) e vi si legge che Eugenio di Savoia, luogotenente del Re, *dopo l'approvazione della Camera e del Senato* (che però era ancora di là da venire!) decreta “quanto segue” (e seguono i quattro articoli del progetto Ricci nel testo originario) e ne ordina l'esecuzione e la registrazione. A parere di chi scrive questo testo non è affatto un decreto autonomo, bensì solamente il testo del progetto di legge (recante già, ben curiosamente, l'intestazione del Luogotenente, la formula dell'approvazione e la formula prevista per l'esecutorietà) da sottoporre all'esame del Parlamento. E ciò in considerazione dei seguenti elementi che, singolarmente presi, non sono risolutivi ma nel loro insieme appaiono convincenti: *a)* il testo di un siffatto decreto non è pubblicato né nella *Raccolta ufficiale degli atti del Governo* né nella “*Collezione celerifera*” del 1848 e degli anni immediatamente successivi; *b)* nel testo dell'atto, oltre all'intestazione “Eugenio Principe di Savoia Carignano ...” e alla formula “noi abbiamo decretato e decretiamo quanto segue”, si legge anche “Il Senato e la Camera dei Deputati hanno adottato...” (quando l'approvazione definitiva avverrà solo il 1° luglio: se fosse stato un decreto immediatamente esecutivo - invece di un mero progetto - avrebbe contenuto un vistoso falso); *c)* nei citati documenti stampati della I Legislatura, il testo accompagna la relazione della Commissione, cui segue il testo emendato dalla Commissione e sottoposto all'Assemblea: anche ciò lascia pensare che si tratti semplicemente del testo iniziale del progetto di legge; *d)* nella sopra citata *Gazzetta piemontese* l'atto è intestato “progetto di legge” e nelle *Gazzette* dei giorni immediatamente successivi non si menziona alcun decreto luogotenenziale; *e)* dell'esistenza di un siffatto ipotetico decreto non si fa alcuna menzione né nella presentazione del Ministro Ricci (17 maggio), né nella dettagliata relazione della Commissione (doc. citato), che pure accompagna questo testo, né nella discussione parlamentare presso la Camera (14 giugno) o presso il Senato (1° luglio), e sembra strano che mai si sia posta la questione dell'emendabilità o della “conversione” di un decreto della Corona; *f)* non si comprendono le ragioni dell'urgenza di un decreto (Soddu, p. 21, nota 11, spiega che il “decreto” era probabilmente volto a rendere immediatamente esecutivo lo stanziamento): senonché, salvo un primo pagamento di ridotto ammontare (del quale però le tracce d'archivio sono solo parziali) del 10 giugno del 1848, i primi mandati di pagamento a favore della Camera furono emessi solo *dopo* l'approvazione della legge di dotazione (Archivio storico della camera dei deputati (ASCD), *Questura del Regno, dotazione*, fasc. 101); *g)* il primo rendiconto della Camera per gli anni 1848-1849 (*ivi*, fasc. 102, foglio 5) indica chiaramente quale data del primo stanziamento - non pagamento - in favore della Camera il 14 giugno (data in cui la Camera approvò la legge) e non il 18 maggio (data del presunto decreto luogotenenziale); *h)* non si tratta di un caso unico nella I Legislatura: anche per altre proposte di legge di iniziativa governativa (ma non per quelle di iniziativa parlamentare) si riscontra che la redazione originaria assumeva questa forma che assomiglia a un decreto immediatamente esecutivo. Si confronti ad es., negli atti parlamentari: la legge sull'estensione del codice civile e penale alla Sardegna (*Raccolta degli atti stampati - I Legislatura*, p. 47) e altre proposte a pp. 71 e 84 e nel medesimo numero della *Gazzetta piemontese* sopra citata un altro atto redatto nella stessa curiosa forma si può leggere proprio a fianco del “progetto Ricci”.

È questa la sede per chiarire altresì un apparente anacronismo riportato in alcune fonti (Specchia, p. 16), secondo cui il primo pagamento del Governo regio alla Camera risalirebbe al 14 gennaio

1848, cioè prima dell'istituzione della stessa Camera. Il dubbio nasce probabilmente da una lettera (ASCD, *Questura del Regno, dotazione*, fasc. 101, foglio 1) datata appunto 14 gennaio 1848, con la quale il Ministero degli interni comunica che su richiesta dei Questori è stato emesso un mandato di pagamento in favore della Camera. In realtà si deve ritenere che si tratti di una svista del copista della lettera, magari ancora "abituato" a datare gli atti 1848 (siamo pur sempre a gennaio!), e che la data sia, in realtà, quella del 14 gennaio 1849, sulla base dei seguenti elementi: *a*) nel gennaio del 1848 non era ancora stata istituita la Camera, per cui sarebbe stato giuridicamente impossibile emettere un mandato in favore di un ente inesistente: ciò tanto più che anche il proclama con cui Carlo Alberto preannunciò il nuovo Statuto è successivo, dell'8 febbraio 1848; *b*) il mandato è stato emesso "su richiesta dei Questori", ma l'elezione dei primi due Questori avvenne, come abbiamo visto, solo il 17 maggio del '48; *c*) se si raffrontano i mandati di pagamento con il sopra citato rendiconto della Camera per gli anni 1848-1849, si riscontrano due fatti coerenti: che un mandato di pari importo dovette effettivamente essere emesso proprio nel gennaio del 1849 e, soprattutto, che nessun pagamento o stanziamento risulta effettuato in favore della Camera nel gennaio del 1848; *d*) la lettera è indirizzata alla Presidenza della Camera, organo – anch'esso – inesistente nel gennaio del 1848. Le ricostruzioni della presente nota, benché pedanti, possono nondimeno essere utili per chiarire un atto normativo e una datazione altrimenti incoerenti e, di conseguenza, per prevenire interpretazioni inesatte sul piano storico-istituzionale. Un'ulteriore conferma sarebbe stata resa possibile dalla consultazione della serie dei "registri dell'ufficio di contabilità della Questura", ma tale serie è attualmente non più presente nell'Archivio storico della Camera (ASCD, *Quaderno n. 3*, 1995, p. VIII).

<sup>(15)</sup> La "Commissione" non deve essere confusa con l'omonimo organo odierno. Il Regolamento prevedeva infatti il "sistema degli uffici", in base al quale - in estrema sintesi - le *proposizioni* di legge erano esaminate da ciascuno degli *uffici* nei quali i deputati erano periodicamente sorteggiati. Esaminato il progetto, ogni *ufficio* doveva nominare un relatore. I relatori degli uffici costituivano, nel loro insieme, la *Commissione* (che dunque non era un organo permanente e specializzato per materia, come avviene oggi, ma formato di volta in volta sul singolo atto da trattare): la Commissione riferiva il progetto all'Assemblea a mezzo di un proprio rappresentante, denominato anch'egli *relatore*. Gli uffici erano sette e divennero nove dopo il 1860: può essere interessante notare che è dal sistema dei nove commissari designati da ciascun ufficio che nacque il "Comitato dei nove", dicitura tuttora in uso per indicare i componenti della Commissione che sostengono la discussione di un provvedimento in Assemblea.

<sup>(16)</sup> Cfr. ASCD, *Quaderno n. 3*, 1995, p. 32 e Specchia, p. 31. La legge, infatti, non è neppure numerata e pubblicata nella *Raccolta ufficiale degli atti del Governo*, anno 1848, nella "*Collezione celerifera*" del medesimo anno o nella *Gazzetta piemontese* dei giorni immediatamente successivi all'approvazione. Secondo Ferrari Zumbini probabilmente la mancata promulgazione fu concordata con le Camere per la volontà di non evidenziare una spesa rilevante in un momento che, a causa della guerra contro l'Austria, era divenuto difficile per le finanze pubbliche (p. 157 e, *ivi*, nota n. 69) oppure anche perché dopo l'autoriduzione della dotazione della Camera, la dotazione del Senato appariva fuori proporzione rispetto alla composizione numerica delle due Camere (p. 138). Trattandosi, però, dell'unica legge della legislatura approvata e non sanzionata dal Luogotenente generale del Re (come pure non fu promulgato il Regolamento provvisorio), a parere di chi scrive appare ipotizzabile che alla mancata sanzione regia non fosse estraneo un tratto di ossequio verso l'autonomia delle Camere: com'è noto, infatti, la sanzione regia era espressione di un potere discrezionale ben penetrante cui corrispondeva, implicitamente, il potere di veto. Inoltre, poiché la sanzione sovrana era esercitata con la controfirma del Ministro competente, in alcuni casi il Governo rallentò la sanzione o addirittura la condizionò all'approvazione di altre leggi.

<sup>(17)</sup> L'Azienda (o ufficio) del controllo generale delle finanze era un organo amministrativo (non giudiziario), diretto dal Controllore generale e facente capo al Ministro delle finanze, che aveva il compito di "vidimare" gli atti di spesa (mandati di pagamento, schemi dei bilanci annuali delle *Aziende* e dei ministeri, schemi degli assestamenti dei bilanci ecc.) sulla base dei relativi documenti giustificativi che dovevano essergli trasmessi. Senza la registrazione e il visto del Controllo generale

i mandati non potevano essere pagati (v. Camera dei deputati, *Raccolta degli atti stampati, Bilanci e spogli, Legislature I-III*, p. 26). Fra il 1848 e il 1850 si fa cenno ripetutamente a questo controllo esterno sui mandati della Camera: per un esempio fra tutti v. ASCD, *Questura del Regno, Dotazione*, fasc. 103, foglio 2.

<sup>(18)</sup> Non si è rinvenuta la domanda del Questore, ma sia la risposta ministeriale sia il testo, uniforme, dei primi mandati di pagamento conservati presso l'Archivio Storico della Camera (fascicoli della medesima serie relativi agli anni 1849 e 1850) non lasciano dubbi sul suo contenuto. Il Tesoriere ministeriale si chiamava Giuseppe Vigliotti.

<sup>(19)</sup> Ulteriori notizie sull'*iter* legislativo del progetto di legge di dotazione del 1848 e di quello sul credito supplementare del 1850 non sono state reperite perché presso l'Archivio storico la serie dei "*Disegni e proposte di legge e incarti delle Commissioni*", lacunosa, non fornisce elementi ulteriori sulle due proposte (ASCD, *Quaderno n. 3*, 1995, pp. 100 e 141).

<sup>(20)</sup> Il 26 gennaio 1851 la Camera si riunì in Comitato segreto, ma non poté approvare il proprio bilancio interno perché mancava il numero legale. Nella seduta pubblica del 27 gennaio, la Camera approvò la mozione del Presidente volta a far esaminare il progetto di bilancio interno, predisposto dall'Ufficio di Presidenza, direttamente dalla Commissione del bilancio senza passare prima per gli Uffici (sui compiti degli uffici nell'*iter* legislativo e sulla loro formazione v. la nota 15). Dietro ai tecnicismi della discussione si evidenziò la volontà politica dell'Ufficio di Presidenza di assumere e di mantenere la "paternità" del progetto, facendone un progetto a iniziativa riservata e il cui contenuto era di fatto più vincolato rispetto a un'iniziativa parlamentare qualunque, da sottoporre a tutti gli Uffici, in quanto l'Ufficio di Presidenza avrebbe di fatto svolto per l'Assemblea il ruolo istruttorio del progetto altrimenti svolto dagli Uffici stessi: in termini odierni, l'UdP avrebbe svolto il ruolo della Commissione. Il 27 febbraio, mentre si esaminava il bilancio delle spese generali dello Stato, il relatore fornì brevi spiegazioni sull'ammontare complessivo della categoria 6 (dotazione della Camera dei deputati), e alcuni deputati presero lo spunto per aprire una discussione sulle retribuzioni di alcuni impiegati della Camera, mentre altri (fra cui principalmente il deputato Di Revel) si opposero sostenendo l'opportunità che il dibattito avvenisse in Comitato segreto. Il Presidente pose dunque ai voti "la mozione che la Camera si raduni in comitato segreto" per esaminare nei particolari la *categoria* della dotazione della Camera: chiamata a votare la questione incidentale, la Camera approvò l'ipotesi del Comitato segreto, avviando così la prassi che perdurò invariata fino al 1956. Quanto ai Ministri, risulta che essi si astenessero dall'intervenire nelle discussioni sul bilancio interno per rispetto della prerogativa delle Camere (Racioppi – Brunelli, p. 235) e dalle relative votazioni (Mancini – Galeotti, p. 302). Nel 1907 il deputato Montagna propose di riformare il Regolamento per discutere il bilancio interno in seduta pubblica: la proposta fu però approvata insieme a un emendamento della Giunta per il Regolamento che mantenne la possibilità di deliberare la seduta segreta. La Camera continuò dunque ad esaminare i propri bilanci in seduta segreta. Il testo così riformato del Regolamento, attraverso il "ripescaggio" dei regolamenti liberali durante la I legislatura repubblicana, rimase in vigore fino alla riforma regolamentare del 1971, che invece recepì la nuova prassi delle sedute pubbliche (pur mantenendo aperta la possibilità, residuale, delle sedute segrete). Il primo caso documentato di ordine del giorno sul bilancio rivolto alla Presidenza è del 1° marzo 1851, mentre del 10 dicembre è una richiesta circa l'attuazione di alcune deliberazioni. Ulteriori novità procedurali, che però rimasero isolate, si ebbero nel 1853 allorché l'Ufficio di Presidenza dovette riunirsi, il 20 febbraio, per apportare delle modifiche al progetto di bilancio interno sulla base degli emendamenti approvati dalla Camera in Comitato segreto: non sembra che in seguito vi siano stati altri casi di emendamenti di tale portata, e anzi risulterebbe che le proposte di bilancio interno siano costantemente state approvate senza emendamenti, ma il carattere informale e l'elasticità procedurale dei Comitati segreti sembrano rendere tale conclusione provvisoria e bisognosa di ulteriori approfondimenti. Del 1854 è l'approvazione, da parte dell'Ufficio di Presidenza (seduta del 10 dicembre, ASCD, *Verbali della Presidenza*, cit.), della prima "nota di variazione", resa necessaria da alcune impreviste spese straordinarie. Nel 1865 (ASCD, *Questura del Regno, Dotazione*, fasc. 119, foglio 22) il bilancio interno fu approvato solo dall'Ufficio di Presidenza e non dall'Assemblea, a causa dell'imprevista brevità della sessione. In almeno un caso, nel 1866 (*ivi*, fasc. 119, foglio 3), i

fondi stanziati per la dotazione e che non erano poi stati richiesti nel corso dell'anno dai Questori furono portati a economia del bilancio dello Stato. La dotazione non veniva erogata in soluzione unica ma in più *tranches*.

<sup>(21)</sup> Che si tratti della prima richiesta assoluta di tal genere è confermato altresì dalla coeva relazione con cui il segretario contabile della Camera illustrava ai Questori il progetto di bilancio interno per il 1853 (ASCD, *Questura del Regno, Dotazione*, fasc. 106, foglio 14).

<sup>(22)</sup> Identica era la prassi francese: nei periodi in cui la Francia ebbe un sistema bicamerale, ciascuna delle due Camere approvava da sola il proprio bilancio interno, ma ogni richiesta di crediti supplementari al bilancio interno era oggetto di un'apposita legge, votata dalle due Camere restando inteso che, per tradizione, la domanda di fondi aggiuntivi non era oggetto di discussione da parte della Camera che non ne era l'autrice (*Assemblée nationale*, p. 44 e nota n. 20).

<sup>(23)</sup> Peraltro in alcuni anni l'esame tardò, tanto da spingere il segretario contabile ad invocarlo per ottenere il discarico delle proprie responsabilità (ASCD, *Questura, Dotazione*, fasc. 104, foglio 1).

<sup>(24)</sup> In un decreto dell'Assemblea Costituente francese del 20 giugno 1790 si legge anche l'espressione "*police intérieure*" (attribuita al Presidente) la quale però parrebbe riferirsi all'ordinato svolgimento delle sedute piuttosto che all'esercizio autonomo di poteri coercitivi.

<sup>(25)</sup> A sua volta esso era identico al previgente Regolamento della Camera dei deputati francese del 1814 (cfr. Poudra e Pierre, p. 99; Bonnard). Questa risulta dunque essere l'origine storica della locuzione "guardia di servizio" che è tuttora impiegata nel vigente Regolamento della Camera (art. 62, comma 1): un caso emblematico di continuità delle tradizioni parlamentari al di là del mutare dei Paesi, delle epoche e degli ordinamenti.

<sup>(26)</sup> Due dei Questori furono arrestati mentre il terzo, a un ufficiale che gli ordinava di impedire ai deputati l'ingresso in Aula, rispose che, all'interno del Palazzo, non riconosceva alcun'altra autorità che quella della stessa Assemblea.

<sup>(27)</sup> Va detto che un successivo plebiscito approvò il colpo di Stato, per diverse ragioni fra le quali il generalizzato malcontento verso l'Assemblea e la paura dei rivoluzionari "rossi".

<sup>(28)</sup> In termini generalissimi, il diritto d'asilo esclude l'ingresso dell'autorità esterna, l'immunità di sede lo permette subordinandolo però a un invito o a un'autorizzazione. Inoltre il primo può comportare l'impunità dell'accusato che si rifugia in un luogo d'asilo mentre la seconda no (Orlando, 1898).

<sup>(29)</sup> La modifica regolamentare del 1949 fu comunque preceduta da alcune innovazioni parziali o di fatto. Il Regolamento del 1925 prevede la *prorogatio* dei soli Vicepresidenti limitatamente agli affari urgenti che non fossero di competenza dei Questori. Dopo che il Governo Badoglio sciolse la Camera dei fasci e delle corporazioni (v. § 3.4) la sua amministrazione interna rimase temporaneamente affidata all'Ufficio di Presidenza, per quanto l'eccezionalità delle circostanze e la particolare configurazione di questa "assemblea" rendono ben difficile valutare questo dato di fatto come un vero e proprio precedente. Più importante è che l'Ufficio di Presidenza della Costituente continuò a riunirsi anche nei mesi fra la cessazione delle funzioni dell'Assemblea e la prima seduta della Camera dei deputati (v. § 3.4).

<sup>(30)</sup> Il Regolamento del 1971 ha statuito per la prima volta espressamente che tutti i gruppi parlamentari debbano essere rappresentati nell'Ufficio di Presidenza, tuttavia la rappresentanza delle minoranze era un'antica tradizione del Parlamento italiano, che infatti prevedeva per la sua elezione il sistema del voto limitato.

<sup>(31)</sup> Le disposizioni furono poi trasfuse nel testo unico approvato con R. D. 21 febbraio 1895, n. 70, agli artt. 8 e 175.

<sup>(32)</sup> Scriveva V. E. Orlando (nel 1933, ma in evidente riferimento a un Parlamento ideale ed astratto dalla Camera fascista) «le Camere del Parlamento ... sovraneamente gestiscono ... il bilancio loro; hanno una amministrazione loro, sottratta a qualsivoglia controllo; ufficii loro, la cui gerarchia si contiene e si esaurisce entro la sfera parlamentare e i cui funzionari sono impiegati pubblici, di

Stato non dello Stato, ma bensì, ed esclusivamente, delle Camere ...» (p. 26). Savignano (p. 629) e Mazzoni Honorati (p. 62) citano entrambi a mo' di esempio un medesimo lungo passo delle *Istituzioni di diritto costituzionale* di Arangio-Ruiz (1913) secondo cui, fra l'altro, nelle Camere «nessun controllo esiste sulla erogazione delle somme, sull'amministrazione devoluta all'ufficio o consiglio di presidenza e propriamente ai questori: a nessun reclamo o ricorso ad autorità estranea alla Camera (salve le eventuali controversie giudiziarie civili) sono soggetti i provvedimenti che concernono la carriera e la disciplina di impiegati e inservienti». Un vasto florilegio di analoghe citazioni avrebbe appesantito eccessivamente il testo aggiungendo poche informazioni ulteriori: risulta dunque poco comprensibile l'affermazione secondo cui anche in epoca statutaria le prerogative sarebbero state ritenute semplicemente un retaggio del passato.

(<sup>33</sup>) Pacelli (2006, pp. 91-92) ricorda che nel settembre del 1925 «*Il Tevere*, giornale fra i più intransigenti del regime ... dopo aver sottolineato che il personale della Camera era un campionario 'di massoni, di socialisti, di repubblicani, di popolari', concludeva con l'invito a 'disinfettare un po' l'ambiente.' »

(<sup>34</sup>) Mentre le pensioni degli impiegati della Real casa rimanevano liquidate dal Ministero delle finanze (art. 19 del R.D. n. 703 del 1933), ma tale amministrazione – nonostante alcune evidenti affinità – era comunque ritenuta strutturalmente diversa da quelle delle Camere (motivazione e giurisprudenza in Finzi, p. 173).

(<sup>35</sup>) Tribunale di Roma, udienza 19 giugno 1925, pubblicata in *Foro italiano*, 1925, I, p. 953-955. Un dipendente collocato a riposo aveva chiesto l'applicazione di un regolamento previgente anziché del regolamento successivo, a lui meno favorevole. Il dipendente lamentava la lesione di un suo diritto soggettivo, azionabile dunque dinanzi alla magistratura ordinaria e non a quella amministrativa (è possibile che – dopo il precedente del 1898 – il dipendente temendo l'incompetenza della magistratura amministrativa avesse tentato una strada processuale alternativa). Il Tribunale, pur riconoscendo la particolare autonomia delle Camere, osservò che esse erano comunque organi di diritto pubblico «onde i rapporti che vengono ad instaurarsi fra la Camera dei deputati od il Senato ed i loro funzionari e dipendenti, non possono rientrare, completamente, nel campo del diritto privato, come sostiene la difesa attrice», e ciò analogamente «a quanto si verifica per [i rapporti] fra funzionari e pubbliche Amministrazioni». Perciò «l'ampia facoltà discrezionale nell'organizzare il funzionamento dei propri servizi» fa sì che «la sussistenza di diritti subiettivi veri e propri, a meno che si tratti del pagamento dello stipendio o di altre indennità, e salve precise disposizioni regolamentari, non sia facilmente riscontrabile nella disciplina generale del rapporto, e sia del tutto da escludere nel senso che l'impiegato possa pretendere ... l'applicazione nei suoi riguardi di una disposizione del regolamento vigente al tempo in cui il rapporto fu creato, nonostante che questa sia stata poi modificata». Perciò, «non sussiste, a favore dell'attore, un diritto subiettivo tutelabile dal magistrato ordinario. Di qui l'improponibilità della domanda ...».

(<sup>36</sup>) La sentenza del 1927 (pubblicata in *Il Foro Amministrativo*, 1927, I, p. 455 e *Foro italiano*, 1928, III, p. 45 e riportata in ampi stralci da Finzi e integralmente in AA. VV., *I dipendenti degli organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale*, Roma, 1991) conferma, con una motivazione più ampia di quella del 1898, alcuni punti fermi di particolare importanza: ribadito e motivato che il discrimine per individuare la propria giurisdizione è dato non dal contenuto dell'atto bensì dalla natura dell'organo che lo ha emesso, la Sezione osserva: «la Camera dei Deputati ... attende ad una funzione ben diversa e distinta da quella attribuita al potere esecutivo. Le camere legislative sono organi della attività di legislazione, non della attività di amministrazione dello Stato e, per quanto riguarda il modo di esercizio di questa funzione, esse hanno riconosciuta dall'articolo 61 dello Statuto ... assoluta indipendenza dal potere esecutivo; né alcuna legge esiste che abbia, successivamente, limitato questo loro diritto di provvedere con piena autonomia alla loro organizzazione e alla loro gestione patrimoniale ... la Camera dei Deputati ... non muta la sua natura di organo legislativo né, perché compia atti che per il loro contenuto sono amministrativi in senso sostanziale, può mai considerarsi autorità amministrativa. Donde segue che tali atti, insindacabili amministrativamente, nemmeno possono ai termini dell'articolo 26 [del nuovo testo unico sul Consiglio di Stato del 1924, identico al già citato articolo 24 della legge Crispi del 1889] essere denunziati al Consiglio di Stato

per un eventuale annullamento». Indi, si argomenta altresì che neppure la recente attribuzione al Consiglio di Stato della giurisdizione esclusiva sui «ricorsi relativi al rapporto di impiego prodotti dagli impiegati dello Stato, degli enti od istituti pubblici sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dell'Amministrazione centrale dello Stato» (v. art. 29 del T.U. 26 giugno 1924, n. 1054) muta tali conclusioni, «... dal momento che per l'articolo 26 il ricorso, nella specie, è improponibile, ostando alla sua ammissibilità, a prescindere dal principio di autonomia del Parlamento nella propria amministrazione interna, la posizione costituzionale della Camera dei Deputati tra gli organi dello Stato, alla quale in nessun caso può riconoscersi la qualità di autorità amministrativa o di corpo amministrativo deliberante».

<sup>(37)</sup> Finzi e la sua famiglia trovarono la morte ad Auschwitz. Arrestati a Roma nell'ottobre del 1943, per un lungo periodo non se ne seppe più nulla. Il 24 marzo 1948 l'Ufficio di Presidenza dell'Assemblea Costituente, avuta notizia certa della loro morte da un nipote, istituì in memoria di Carlo Finzi una borsa di studio.

<sup>(38)</sup> Il citato regio decreto-legge disponeva altresì: "Sarà provveduto, nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei Deputati e alla conseguente convocazione ed inizio della nuova legislatura". Tale disposizione non ebbe effetto concreto perché prima di trovare applicazione fu abrogata dal decreto-legge luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, di cui parleremo nel seguito del testo.

<sup>(39)</sup> Risulta da una ricostruzione in: ASCD, *Verballi dell'Ufficio di Presidenza 1944-1951*, seduta 11.10.1944.

<sup>(40)</sup> Dapprima l'ing. Elio Turola poi, dall'8 marzo del 1944, Araldo Di Crollalanza.

<sup>(41)</sup> Anche se diversi testi parlano di "nomina" governativa, tale dicitura appare imprecisa: una iniziativa d'autorità del Governo sarebbe anche stata comprensibile, a causa della pura e semplice inesistenza di una Camera funzionante e in grado di eleggere un suo Presidente e della situazione bellica e istituzionale del Paese, ma il Governo di liberazione non mancò di rispettare anche in una siffatta durissima congiuntura l'autonomia della Camera. Ciò risulta indubitabilmente dal confronto con la sorte del Senato, Assemblea non elettiva, la quale – pur non svolgendo più l'attività legislativa che era stata affidata al Governo – non era formalmente stata disciolta. Eppure, il Presidente di tale Assemblea fu – al contrario della Camera – *nominato* dal Consiglio dei ministri immediatamente successivo (17 luglio 1944).

<sup>(42)</sup> Micheli fu invitato al posto di Cingolani, impossibilitato ad accettare a causa della situazione militare.

<sup>(43)</sup> Inoltre, pur reputandosi Orlando "ex Presidente" dell'ultima Camera, l'Ufficio di Presidenza deliberò all'unanimità che i provvedimenti di organizzazione, per darvi efficacia esteriore, sarebbero stati intestati "decreto presidenziale" e sottoscritti "il Presidente della Camera".

<sup>(44)</sup> A questi temi principali si aggiunse, fra l'altro, l'ipotesi di predisposizione di un Regolamento per la futura Assemblea. Nella seduta del 5 agosto 1944 l'Ufficio di Presidenza deliberò di preparare un nuovo Regolamento per la futura Assemblea, senza affidarne la stesura al Governo, bensì decidendo di richiamare in vita l'ultimo Regolamento anteriore al fascismo introducendo i necessari ritocchi. Più specificamente, l'11 settembre 1944 l'Ufficio di Presidenza richiese al Presidente Orlando di far predisporre un Regolamento d'Assemblea sotto la sua direzione: lo schema sarebbe poi stato esaminato dall'Ufficio stesso e tenuto pronto per l'Assemblea futura. Non sembra che tale schema di Regolamento, se pure fu effettivamente elaborato, sia poi stato sottoposto all'Ufficio di Presidenza, ma ricerche ulteriori potrebbero forse fornire esiti diversi: in ogni caso è certo che né la Consulta, né la Costituente né la stessa Camera dei deputati nella sua prima Legislatura si avvalsero di un simile nuovo testo regolamentare in quanto ricorsero ai regolamenti prefascisti (cfr. Lupo, p. 120-124; Archivio Storico della Camera, *I regolamenti*; Longi - Stramacci).

<sup>(45)</sup> D. lgs. lgt. 10 agosto 1945, n. 481, nel suppl. ord. alla Gazz. Uff. n. 104 del 10 agosto 1945. La dotazione è a p. 31, voce 37. Per notizie più generali sui bilanci dello Stato nel periodo bellico, Archivio Centrale dello Stato, *Verballi del Consiglio dei Ministri*, pp. 316-326.

(46) Anche in questo caso, come nel 1848, il Governo in carica predisponeva un regolamento per una futura Assemblea non ancora funzionante ma, nonostante le suggestive analogie, fra i due casi vi sono importanti differenze che rispecchiano l'ovvia diversità (di funzioni, composizione, carattere permanente o transitorio, istituzione costituzionale o legislativa...) fra il Parlamento e la Consulta: *a*) nel 1848 i regolamenti erano testi provvisori che le Camere avrebbero potuto accettare o modificare sin dalla prima seduta, mentre nel 1945 molte disposizioni governative sarebbero rimaste vincolanti e inderogabili per la stessa Consulta; *b*) le Camere del Regno di Sardegna erano abilitate a modificare il Regolamento in piena autonomia (art. 61, Statuto) mentre la Consulta avrebbe dovuto sottoporre al Governo il proprio Regolamento (art. 29, decreto citato); *c*) i regolamenti del 1848 erano, come visto, atti avente valore sostanziale di "schema", non sanzionati dalla Corona né pubblicati, bensì "stampati e distribuiti" ai parlamentari, mentre nel 1945 le "norme regolamentari" furono recate in un atto avente forza di legge approvato dal Consiglio dei ministri e sanzionato dal Luogotenente (e notiamo anche che il concetto di "regolamento", richiamato nel titolo del decreto, qui non indica né un atto di rango subordinato alla legge né un atto parlamentare equordinato alla legge ma da essa autonomo, bensì semplicemente – per lunga tradizione terminologica – l'insieme delle norme per il funzionamento di un'Assemblea).

(47) In seguito (d. lgs. lgt. 22 dicembre 1945, n. 826), il Ministero fu soppresso e le competenze passarono all'Ufficio per le relazioni con la Consulta nazionale, istituito presso la Presidenza del Consiglio. Con la cessazione delle funzioni della Consulta, in seguito all'elezione dell'Assemblea Costituente, anche l'ufficio fu soppresso (d. lgs. C.p.S. 2 agosto 1946, n. 60) e la trattazione degli affari ancora in corso fu devoluta alla Presidenza del Consiglio. Quanto alle spese per la Consulta, il d. lgs. lgt. 14 settembre 1945, n. 607 istituì un apposito stato di previsione della spesa del Ministero per la Consulta nazionale nell'esercizio finanziario 1945-1946. Gli stanziamenti erano dunque ben distinti da quelli per la dotazione della Camera che, come ripetuto, erano iscritti nello stato di previsione del Tesoro.

(48) Circa i rapporti fra la Consulta e l'amministrazione della Camera, si può rammentare un episodio marginale ma indicativo. Poiché un'associazione di reduci aveva proposto al Presidente della Consulta di commemorare i deputati uccisi dal fascismo con un'iscrizione nell'Aula di Montecitorio, il Presidente dichiarò: «... noi, sovrani nel funzionamento della Consulta, siamo ospiti della Camera dei Deputati. Quindi ogni mutamento in questa aula dipende dalla Presidenza della Camera ...» (res. sten. 26 settembre 1945, p. 19).

(49) Ciò appare rilevante se si considera, per differenza, che la Consulta – pur consapevole delle proprie limitazioni nei riguardi dell'Esecutivo, per un verso, e della necessità di non ritardare l'avvio della Costituente, per l'altro – tentò vivacemente di ampliare la propria sfera di azione (per esempio ottenendo i poteri di interrogazione e di interpellanza, ma non quelli di mozione, mentre una lunga discussione concerné l'autoconvocazione).

(50) Che le differenze rispetto al Regolamento della Camera prefascista fossero proprio intenzionali e non casuali lo si può dedurre sia dall'identità testuale di molti articoli sia, efficacemente, da una dichiarazione del relatore. Questi, in relazione a un altro articolo, si giustificò di una dicitura reputata poco comprensibile, spiegando che la Giunta l'aveva «trovata nell'antico regolamento» e non si era «azzardata di cambiarla» (res. sten. 11 gennaio 1946, p. 205).

(51) «La polizia della Consulta spetta alla Consulta stessa ed è esercitata in suo nome dal Presidente, per mezzo dei Questori che danno al personale di servizio gli ordini necessari. La forza pubblica non può entrare nell'aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia sospesa o tolta la seduta» (art. 25). Si può ipotizzare che il Governo abbia attribuito questa guarentigia alla Consulta perché forse era reputata connessa con le tradizionali immunità parlamentari dell'insindacabilità e dell'inviolabilità, anch'esse estese ai Consultori, o magari perché la Consulta si riuniva nella sede della Camera dei deputati, cui permaneva applicabile tale prerogativa sotto la Presidenza Orlando.

(52) Spiegava infatti il Consiglio di Stato: «L'assemblea legislativa, e il suo presidente, non cessano di essere organi del potere legislativo, anche quando compiono atti di mera amministrazione», motivando la propria incompetenza sulla base del principio di separazione dei poteri. Per

completezza va comunque notato che l'atto impugnato non concerneva una procedura amministrativa, ma un giudizio di verifica dei poteri: il Consiglio di Stato considerò infatti che l'atto impugnato non rientrava nella nozione oggettiva di atto amministrativo, ma aggiunte per buona misura le riportate considerazioni sulla carenza dell'elemento soggettivo le quali sarebbero dunque risultate estensibili anche ad atti di contenuto *obiettivamente* amministrativo (pubbl. in *Il Foro Amministrativo*, 1951, I, p. 93).

<sup>(53)</sup> Atti dell'Assemblea Costituente, Commissione per la Costituzione, resoconti della II Sottocommissione, seduta del 4 settembre 1946, p. 101, per l'inizio dell'esame di tale articolato, mentre l'intero testo, corredato da una relazione esplicativa (che però, essendo di carattere assolutamente generale, nulla dice sul tema del bilancio interno) si legge, nei medesimi atti, in: "Relazioni e proposte", II Sottocommissione, Conti - L'organizzazione costituzionale dello Stato, pp. 169-176.

<sup>(54)</sup> Atti dell'Assemblea Costituente, resoconti della II Sottocommissione, seduta del 20 settembre 1946, p. 245

<sup>(55)</sup> *Ivi*, seduta del 23 ottobre 1946, p. 411.

<sup>(56)</sup> *Ivi*, seduta del 19 settembre 1946, pp. 217-218.

<sup>(57)</sup> In particolare, secondo la Cassazione, il dubbio di costituzionalità sorgeva sia che si ritenesse la detta norma esclusiva di qualsiasi tutela giurisdizionale per i dipendenti del Senato, sia che la si ritenesse regolatrice di una giurisdizione speciale, inoltre i regolamenti parlamentari dovevano ritenersi assoggettati al sindacato di costituzionalità da un lato in quanto assimilabili, a questi fini, agli atti aventi forza di legge (art. 134 Cost.), dall'altro proprio perché con la sentenza n. 9 del 1959, la Corte avrebbe implicitamente ammesso il sindacato di costituzionalità sui regolamenti direttamente lesivi di norme costituzionali.

<sup>(58)</sup> «deroghe alla giurisdizione sono ammissibili solo nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento in posizione di assoluta indipendenza», «la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di essa ed in corrispondenza delle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono affermati principi non scritti, manifestatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire vere e proprie consuetudini costituzionali ... Effettivamente, sotto il vigore dello Statuto Albertino, per quanto risulta a questa Corte, non si è mai dubitato che i tesoriери della Real Casa e delle due Camere del Parlamento fossero esentati dalla giurisdizione contabile. Né quell'antica prassi ... è stata interrotta dall'instaurazione dell'ordinamento repubblicano ...» e dunque «l'esenzione dei loro agenti contabili dai giudizi di conto rappresenta ... il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui dispongono tuttora i tre organi costituzionali ricorrenti. Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed il funzionamento dei loro apparati serventi; ma 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 ... ciò significa da un lato che spetta alle Camere del Parlamento ed alla Presidenza della Repubblica dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesoriери; e comporta d'altro lato che rientri nell'esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali».

<sup>(59)</sup> «Poiché la formulazione [*dell'art. 134 Cost.*] ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano egualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema. La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento. È nella logica di tale sistema che alle Camere spetti - e vada perciò ricono-



sciuta - una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost. Le guarentigie non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme. Ed infatti, attengano esse all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi, è evidente la loro univocità, mirando pur sempre ad assicurare la piena indipendenza degli organi. Ne è conferma il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea - sia pure il Presidente della Repubblica o il membro di una Camera diversa da quella di appartenenza - di entrare nell'aula, che discende dall'art. 64, ultimo comma, Cost., prima ancora che dagli artt. 62.2 e 64.1 del regolamento della Camera e 69.2 e 70.1 del regolamento del Senato. Il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una "peculiarità e dimensione" (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere».

<sup>(60)</sup> Limitandosi ad enumerarne solo alcune, senza pretesa di esaustività, la Cassazione dichiara infatti il difetto di giurisdizione dei giudici ordinario e amministrativo relativamente ad una controversia sul rapporto di lavoro di un dipendente del Senato, reputando le norme dei regolamenti di Camera e Senato legittimamente attributive dell'autodichia (sent. 10 aprile 1986, n. 2546); afferma che i regolamenti delle Camere costituiscono atti normativi primari nell'ambito della riserva costituzionalmente stabilita, che all'autorità giudiziaria non è pertanto conferito il potere di disapplicare le norme dei regolamenti quand'anche essa ne ravvisi l'illegittimità e che di conseguenza, la definizione delle controversie in materia di impiego del personale delle Camere spetta ai rispettivi Uffici di Presidenza, non sussistendo pertanto la giurisdizione del giudice ordinario e amministrativo (sentenze 23 aprile 1986, num. 2861 e 2862); dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo e del giudice ordinario relativamente ad una controversia sul rapporto di lavoro di una dipendente del Senato (sent. n. 6241 del 18 novembre 1988) e la sussistenza dell'autodichia anche in relazione ai rapporti di lavoro *in fieri* (concorso bandito dalla Camera) (sent. n. 1993 del 18 febbraio 1992: è importante notare che la vicenda riguardava non già dei rapporti di lavoro già costituiti, bensì dei rapporti da costituire, con soggetti terzi, e che l'assoggettamento di queste controversie alla giurisdizione interna era stato operato da un regolamento "minore", approvato dall'Ufficio di Presidenza e non dall'Assemblea); esclude la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda, proposta da un dipendente del Senato, di equa riparazione del danno per eccessiva durata di una procedura svoltasi dinanzi agli organi giurisdizionali del Senato poiché sussiste, anche per tale domanda, la giurisdizione speciale dei medesimi organi (sent. n. 14085 del 27 luglio 2004). Ancora, nel 1999 la Cassazione dichiara inammissibile il ricorso straordinario per cassazione avverso i provvedimenti posti in essere dai due rami del Parlamento per la risoluzione delle controversie di impiego con i propri dipendenti, stanti l'esistenza di una specifica norma primaria istitutiva dell'autodichia (non suscettibile di disapplicazione da parte del giudice ordinario e sottratta altresì al sindacato di legittimità costituzionale), e la necessità di configurarli come atti di esercizio di detta prerogativa, strettamente inerenti all'organizzazione ed al funzionamento delle Camere e con uguali connotati di insindacabilità esterna (Sez. un., 27 maggio 1999, n. 317. Così, analogamente nei riguardi del Senato, Cass. 19 novembre 2002, n. 16267, dichiara altresì irrilevante la questione di legittimità costituzionale delle norme istitutive dell'autodichia, e Cass. 8 marzo 2004, n. 11019, rigetta perché inammissibile un ricorso avverso una sentenza dell'organo giurisdizionale di appello della Camera concernente un concorso per l'assunzione). Ulteriori conferme indirette, *a contrario*, si hanno quando la Cassazione dichiara che il rapporto di lavoro instaurato tra un parlamentare ed il suo collaboratore esula dall'autodichia della Camera, indicando diffusamente nella parte motiva la sussistenza di una siffatta autonomia giurisdizionale in relazione a fattispecie diverse da quella in esame (sent. 26 maggio 1998, n. 5234) e che l'autodichia non è applicabile all'attività di un gruppo parlamentare estranea alle funzioni parlamentari in senso proprio (nella specie, si trattava di un incarico di consulenza e di assistenza legale) (sent. 19 febbraio 2004, n. 3335). Quanto alla magistratura amministrativa, anch'essa dichiara il proprio difetto di giurisdizione sugli *interna corporis*: sull'esclusione di una ditta da una gara della Camera per l'affidamento di servizi e di forniture (Tar Lazio, sentt. n. n. 698 del 4.2.2000 e n. 3863

del 21.12.1999), sull'esclusione da concorsi della Camera (Tar Lazio, sent. n. 2905 del 20.4.2005) e in merito a un bando di concorso del Senato (Tar Lazio, sent. n. 7979 del 1.9.2008).

<sup>(61)</sup> Il Presidente del Consiglio inviò una lettera, letta nella seduta del 28 febbraio 1995, in cui scrisse: «Onorevole Presidente, desidero anzitutto rassicurarla che non è stato né è intendimento del Governo ... venir meno al consolidato, doveroso impegno di salvaguardare pienamente – negli ambiti di competenza dell'esecutivo e, segnatamente, in quello della provvista dei mezzi finanziari necessari al funzionamento degli organi costituzionali e, in primo luogo, delle Camere – il principio costituzionale dell'autonomia contabile e funzionale delle Assemblee legislative», lamentò un'inesatta rappresentazione del problema avvenuta durante «qualificati contatti informali», ribadì l'«assoluto rispetto del Parlamento» e confermò che la procedura seguita non poteva in alcun modo costituire precedente.

<sup>(62)</sup> Giorgio Napolitano, *Dal PCI al socialismo europeo: un'autobiografia politica*, Roma-Bari, 2005, pag. 275. Un episodio analogo si è recentemente verificato al Senato (vedi i quotidiani dell'8.2.2012), con il medesimo esito ma con molta sorpresa per il carattere sprovveduto del tentativo.

<sup>(63)</sup> Alle osservazioni del Governo belga sull'autonomia costituzionale del potere legislativo, la Corte rispondeva semplicemente che: «tale motivo, fondato sul diritto nazionale, non è di natura tale da rimettere in discussione né la constatazione secondo cui il Vlaamse Raad [Parlamento fiammingo] costituisce un'amministrazione aggiudicatrice ..., né il conseguente obbligo di rispettare le disposizioni di tali direttive ...» (num. 41) e «Infatti, secondo una giurisprudenza costante, uno Stato membro non può eccipire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza degli obblighi e dei termini imposti da una direttiva ...» (num. 42).

Bibliografia

- AA. VV., *Il Parlamento italiano – Storia parlamentare e politica dell'Italia 1861-1988*, Nuova CEI, Milano, 1988-1993.
- AA. VV., *Il centenario del Parlamento: 8 maggio 1848 - 8 maggio 1948*, Camera dei deputati. Segretariato generale, Roma, 1948.
- G. ANDREOTTI, *Vittorio Emanuele Orlando visto da vicino*, in: SENATO DELLA REPUBBLICA, *Vittorio Emanuele Orlando: lo scienziato, il politico e lo statista*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2003.
- E. ARBIB, *Cinquant'anni di storia parlamentare del Regno d'Italia*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1898-1907.
- ARCHIVIO CENTRALE DELLO STATO, *Verbali del Consiglio dei Ministri: luglio 1943 – maggio 1948*, edizione critica a cura di ALDO G. RICCI, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma, 1995.
- ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Le carte della Camera dei Deputati del Regno di Sardegna (1848 – 1861)*, Quaderni dell'Archivio storico, n. 3, Camera dei deputati, Roma, 1995.
- ARCHIVIO STORICO DELLA CAMERA DEI DEPUTATI, *Regolamenti di procedura della Camera dei deputati 1848 – 1971*, Camera dei deputati, Roma, 2010.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. SECRÉTARIAT GÉNÉRAL, *Les questeurs de 1803 à 2003* (testo di SERGE WARÉ), Secrétariat général de l'Assemblée nationale, Parigi, 2004.
- R. ASTRALDI, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano: storia, esposizione sistematica e confronti con regolamenti stranieri*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1932.
- R. ASTRALDI - F. COSENTINO, *I nuovi regolamenti del Parlamento italiano: storia, esposizione, raffronti, interpretazioni*, Colombo, Roma, 1950.
- C. BALBO, *Della monarchia rappresentativa in Italia*, Le Monnier, Firenze, 1857.
- A. BARBERA, *I parlamenti: un'analisi comparativa*, Laterza, Roma-Bari, 1999 [7<sup>a</sup> ed.: 2011].
- G. BERTOLINI, «Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli *interna corporis*» in: *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente*, Vallecchi, Firenze, 1969, Vol. 5.
- R. BONNARD, *Les règlements des assemblées législatives de la France depuis 1789: notices historiques et textes*, Sirey, Parigi, 1926.
- S. BUSCEMA, *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, CEDAM, Padova, 1958.
- P. CALAMANDREI, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in: AA. vv., 1948.
- CAMERA DEI DEPUTATI, SEGRETARIATO GENERALE, *Le relazioni sull'attività dell'ufficio speciale affari giuridici (1968-1974)*, Segretariato Generale, Roma, 1975.
- F. CAMMEO, «La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti», in *Giurisprudenza italiana*, 55/1903, parte IV.
- E. CAPUZZO, «Aspetti istituzionali dell'occupazione anglo-americana in Italia», in *Clio*, 1/1994.
- CAMILLO BENSO, CONTE DI CAVOUR, «Sul regolamento della Camera dei deputati», due articoli pubblicati su *Il Risorgimento*, il 6 e il 12 maggio 1848, ora in: *Gli scritti del Conte di Cavour nuovamente raccolti e pubblicati da Domenico Zanichelli*, Zanichelli, Bologna, 1892, Vol. I, pp. 109 e ss..
- L. CRISTOFANETTI, «Se vi siano atti amministrativi del Senato e della Camera dei Deputati impugnabili avanti la IV Sezione del Consiglio di Stato», in *La legge*, 39/1899, vol. 1.
- L. DOMINGO, *Les actes internes du Parlement: étude sur l'autonomie parlementaire (France, Espagne, Italie)*, Fondation Varenne, Clermont-Ferrand, 2008.
- R. FERRARI ZUMBINI, *Tra idealità e ideologia: il rinnovamento costituzionale nel Regno di Sardegna fra la primavera 1847 e l'inverno 1848*, Giappichelli, Torino, 2008.

- C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*, Roma, 1934 [ristampa anastatica, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1980].
- S. FURLANI, «L'influenza della Costituzione e dell'ordinamento costituzionale belga del 1831 sulla stesura dello Statuto e di altri testi istituzionali fondamentali del Regno di Sardegna nel 1848», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 2/1986.
- C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia: 1848-1994*, nuova edizione ampliata, Laterza, Roma - Bari, 2002.
- E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *I regolamenti parlamentari nei momenti di "svolta" della storia costituzionale italiana*, numero monografico del *Giornale di Storia Costituzionale*, n. 15, I semestre 2008.
- R. VON GNEIST, *Soll der Richter auch über die Frage zu befinden haben, ob ein Gesetz verfassungsmässig zu Stande gekommen ist?*, ripubblicato nella raccolta *Verhandlungen des vierten deutschen Juristentages*, Jansen, Berlin, 1863.
- N. IOTTI, «In tema di privilegi e immunità parlamentari», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 3/1982.
- C. LESSONA, «Non costituisce atto amministrativo impugnabile davanti alla IV Sezione del Consiglio di Stato una deliberazione della Camera dei Deputati in comitato segreto relativa alla gestione economica della Camera stessa» (Nota a Cds IV, dec. n. 415 del 1898) in *Il foro italiano*, 23/1898.
- U. LEVRA, *Il Parlamento nella crisi di fine secolo*, in VIOLANTE, cit..
- V. LONGI - M. STRAMACCI, *Il regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori: 1848-1958*, Giuffrè, Milano, 1958.
- V. LONGI, «Carlo Finzi, studioso delle istituzioni parlamentari», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1983.
- V. LONGI, «I regolamenti parlamentari nell'età precedente la Costituzione», in *Il Parlamento italiano*, 1861-1988, Vol. 13°: 1943-1945, Nuova CEI, Milano, 1989.
- V. LONGI, *La seduta è tolta (Montecitorio ieri)*, Il Ventaglio, Roma, 1994.
- N. LUPO, *I regolamenti parlamentari nella I legislatura repubblicana (1948-1953)*, in GIANFRANCESCO-LUPO, cit..
- G. MALINCONICO, «Attività e prassi degli organi giurisdizionali d'autodichia della Camera dei Deputati», in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 5/2011.
- M. MANCINI - U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano: trattato pratico di diritto e procedura parlamentare*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma, 1887.
- M. L. MAZZONI HONORATI, *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Giuffrè, Milano, 1987.
- G. NAPOLITANO, *Dove va la Repubblica: 1992-94, una transizione incompiuta*, Rizzoli, Milano, 1994.
- V. E. ORLANDO, «L'immunità des locaux parlementaires», in *Revue du droit public et de la science politique en France et a l'étranger*, 5/1898.
- V. E. ORLANDO, «Immunità parlamentari ed organi sovrani», in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 25/1933.
- M. PACELLI, *Conseguenze sull'amministrazione della Camera dei deputati dell'inchiesta sulla Massoneria (1925)*, in *Il Parlamento italiano*, 1861-1988, Vol. 11°: 1923-1928, Nuova CEI, Milano, 1990.
- M. PACELLI, *L'organizzazione interna della Camera dei deputati tra epurazione e rinnovamento*, in *Il Parlamento italiano*, 1861-1988, Vol. 13°: 1943-1945, Nuova CEI, Milano, 1989.
- M. PACELLI, *Interno Montecitorio: storie sconosciute*, 2<sup>a</sup> ed. riveduta e ampliata, Leonardo Internazionale, Milano, 2006.

- J. POU德拉 – E. PIERRE, *Traité pratique de droit parlementaire, avec supplément*, Cerf, Versailles, 1878-1880 [v. Cap. IV, § 7 “*Droit de police des Chambres*”].
- F. RACIOPPI - I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, Vol. III, Unione tipografica editrice, Torino, 1909 [v. *commenti agli articoli 52, 61 e 68*].
- S. ROMANO, «Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi alla IV Sezione del Consiglio di Stato», in *Circolo Giuridico*, 1899, vol. XXX, p. 12.
- S. ROMANO, «Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari», in *Archivio giuridico Filippo Serafini*, 75/1905, ripubblicato in *Scritti minori; raccolti e pubblicati da Guido Zanobini*, Vol. 1: Diritto costituzionale, Giuffrè, Milano, 1950.
- U. ROSSI MERIGHI, *Il trasferimento e l'attività della Camera a Venezia*, in AA. VV. *Il Parlamento italiano*, Vol. 12°, 2° tomo, *op. cit.*
- G. SARDO, «La prima legislatura del Parlamento subalpino» (Vol. I, cap. VI) e «La prima sessione della IV legislatura» (vol. II, cap. III) in *Storia del Parlamento italiano*, diretta da NICCOLÒ RODOLICO, Flaccovio, Palermo, 1963-1984.
- A. SAVIGNANO, «Gli atti amministrativi delle camere parlamentari e la loro sindacabilità», in *Rassegna di diritto pubblico*, 3-4/1960.
- I. SCOTTI, «Il fascismo e la Camera dei Deputati: la Costituente fascista 1922-1928», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, 1/1984.
- F. SODDU, *L'amministrazione interna del Senato regio: dallo Statuto albertino alla crisi di fine secolo*, Dessì, Sassari, 1992 [v. il cap. I sugli inizi dell'autonomia di bilancio].
- C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Tipografia Veneziana, Roma, 1982.
- A. STEVANIN, «Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati», in *Il parlamento della Repubblica - organi, procedure, apparati*, Vol. XI, Tomo I, Camera dei deputati, Roma, 2001.
- G. TOMMASINI, «Note di organizzazione parlamentare. I servizi interni dei Parlamenti: il Parlamento inglese», in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 11/ 1919, pt. 1, p. 119-150 [con un'ampia nota a piè di pagina sull'autonomia amministrativa del Parlamento italiano].
- S. TRAVERSA, «Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei Deputati dalle origini alla caduta del Fascismo», in *Rassegna parlamentare* 1/1997.
- U. TUPINI, *Contributo ad una storia della crisi del Parlamento: l'Aventino*, in: AA. VV., 1948.
- P. UNGARI, *I precedenti storici del diritto parlamentare vigente in Italia*, in: V. LONGI - M. STRAMACCI (a cura di), *Il regolamento della Camera dei Deputati: storia, istituti, procedure*, Giuffrè, Milano, 1968.
- L. VIOLANTE (a cura di), *Il Parlamento (Storia d'Italia. Annali, 17)*, Einaudi, Torino, 2001 (con la collaborazione di FRANCESCA PIAZZA).
- G. ZANOBINI, «Gli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la competenza della IV Sezione del Consiglio di Stato», in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*, 10/1918.



Mauro De Marco

*L'inchiesta quale strumento della funzione parlamentare di controllo esterno*

1 - Introduzione; 2 - La funzione di controllo parlamentare. Delimitazione del concetto; 3 - L'inchiesta quale strumento di controllo esterno; 4 - L'evoluzione dell'oggetto dell'inchiesta parlamentare. Dal fatto al fenomeno; 5 - Da strumento di controllo esterno a strumento di controllo sul Governo.

### 1 - *Introduzione*

Finalità di questo lavoro è dimostrare la stretta correlazione che può sussistere tra la funzione di controllo parlamentare e il potere di inchiesta, previsto dall'articolo 82 della Costituzione, il quale dispone che «ciascuna Camera può disporre inchieste su materie di pubblico interesse. A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'Autorità giudiziaria».

L'inchiesta parlamentare può essere attivata da entrambe le Camere o da una di esse mediante l'approvazione di una legge ordinaria nel primo caso ovvero di una deliberazione non legislativa nel secondo con l'obiettivo di raccogliere notizie e informazioni su un oggetto di interesse pubblico.

L'inchiesta viene svolta da una apposita Commissione – monocamerale o bicamerale – la cui attività è disciplinata dall'atto istitutivo e dal regolamento interno, da essa stessa approvato.

L'atto istitutivo, tra l'altro, regola la sfera di poteri attribuita alla Commissione, tenendo conto dell'oggetto e delle finalità dell'inchiesta, fermo restando che la Commissione procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria, per esplicita previsione costituzionale. In proposito si registra la tendenza, a partire dalla XV legislatura, a limitare i poteri di natura giudiziaria delle Commissioni, secondo cui esse non possono adottare provvedimenti attinenti alla libertà e alla segretezza della corrispondenza e di ogni altra forma di comunicazione nonché alla libertà personale, fatto salvo l'accompagnamento coattivo di cui all'articolo 133 del codice di procedura penale. Si tratta di una previsione giustificata dall'assenza di un regime delle impugnazioni in grado di garan-

tire i terzi potenziali destinatari di provvedimenti restrittivi della relativa libertà personale.

Il Costituente ha scritto l'articolo 82 con l'obiettivo di attribuire alle Camere penetranti poteri di indagini per fare luce su un fatto ritenuto significativo e importante per le attività parlamentari, indipendentemente da eventuali accertamenti svolti dalla magistratura sul medesimo oggetto. I due poteri dello Stato restano indipendenti e agiscono separatamente anche in considerazione della diversità delle rispettive finalità: se alla magistratura spetta l'accertamento della verità al fine dell'imputazione delle responsabilità, al Parlamento invece questo potere è attribuito, come si è detto, con finalità conoscitive e strumentali. In ogni caso l'azione di ciascuno deve ispirarsi, secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, al principio della leale collaborazione. Afferma al riguardo la Corte che, tenuto conto delle diversità di funzioni e di scopi che caratterizza i poteri di indagine dei due organismi, le rispettive attività non devono "intralciarsi" reciprocamente: più precisamente la Corte ha sostenuto che «è appunto la diversità degli scopi propri dei poteri d'indagine spettanti, rispettivamente, alle commissioni parlamentari d'inchiesta ed agli organi della magistratura requirente, che impone di ritenere che l'esercizio degli uni non possa mai avvenire a danno degli altri (e viceversa)». <sup>(1)</sup>

Al termine dell'inchiesta (o anche nel corso di essa) la Commissione riferisce all'Assemblea (a entrambe, se l'organo è bicamerale) sugli esiti della stessa, consegnando, per il tramite delle rispettive presidenze, una o più relazioni che contengono il resoconto delle attività svolte, gli elementi di analisi e le conclusioni, che consistono di norma in valutazioni politiche sull'esito dell'inchiesta. Di questa relazione, che rappresenta il momento nel quale si concreta la funzione di controllo, viene dato annuncio in Aula, dopo di che è stampata e distribuita.

Di norma, almeno fino a tutta la XV legislatura, l'attività della commissione si esauriva con la trasmissione della relazione. In alcuni casi le leggi istitutive prevedevano la possibilità per le Commissioni di inserire nelle relazioni proposte di interventi legislativi volte a superare eventuali distonie individuate nell'ordinamento nel corso dell'inchiesta.

Il Costituente, tuttavia, non sembra avere mai pensato all'inchiesta come ad un potere direttamente strumentale all'esercizio della funzione legislativa: l'inchiesta doveva costituire uno strumento per il Parlamento attraverso il quale cercare una verità politica su un fatto circostanziato, definito e con effetti esauriti (ad esempio la Commissione d'inchiesta sull'Acna di



Cengio <sup>(2)</sup>) oppure la Commissione sulle responsabilità relative alla tragedia del Cermis <sup>(3)</sup>), senza fermarsi agli accertamenti eventualmente svolti dall'autorità giudiziaria; l'evolversi della prassi parlamentare ha però modificato sempre più l'oggetto dell'inchiesta spostandone il focus da indagini su fatti specifici a indagini su grandi fenomeni di attualità politico-giudiziaria.

Si tratta, in molti casi, di situazioni ad ampio respiro (gli illeciti connessi al ciclo dei rifiuti, la mafia o gli errori sanitari) con confini indefiniti sia sotto il profilo oggettivo che sotto quello spaziale, avendo questo tipo di inchiesta come riferimento tutto il territorio nazionale. Un illecito connesso al ciclo dei rifiuti, per fare un esempio, può essere commesso in qualunque parte del paese ed attirare l'attenzione della Commissione d'inchiesta, che si troverà verosimilmente a indagare contestualmente alla Procura territorialmente competente.

Il rapporto con la magistratura, in questi casi, specialmente se non si è conclusa la fase delle indagini, dovrà evidentemente essere improntato al principio della leale collaborazione soprattutto nei casi in cui la Commissione dovesse procedere alle indagini prima dell'autorità giudiziaria. Anche per queste ragioni il legislatore ha avvertito l'esigenza di limitare in taluni casi i poteri delle Commissioni, nel senso chiarito, al fine di ridurre i rischi di conflitti con la magistratura e di recare pregiudizio alle sue indagini, che hanno l'obiettivo ultimo di sanzionare eventuali responsabilità.

Si tratta di una tendenza interessante. In questo modo, infatti, l'inchiesta rappresenta un formidabile strumento per approfondire fenomeni di grande rilevanza sociale contestualmente al loro svolgimento. Il Parlamento cioè è in grado di valutare l'efficacia del funzionamento di un determinato sistema (ad esempio il sistema sanitario nazionale) e di raccogliere elementi utili per apportarvi eventualmente gli opportuni correttivi. L'inchiesta parlamentare, in questo modo, "muta pelle" e si trasforma in un versatile strumento di controllo esterno, al di là dei confini del rapporto tra Parlamento e Governo, interfacciandosi con un fenomeno di rilevanza sociale, che produce effetti contestualmente allo svolgimento dell'inchiesta stessa.

La Commissione sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti ha provato, nel corso della XVI legislatura, a rompere lo schema procedurale tradizionale, che prevedeva la conclusione dell'inchiesta con la trasmissione della relazione alle due Camere al termine dell'inchiesta e, solo in rarissimi casi, con la successiva discussione in Assemblea.

A partire dalla XVI legislatura, infatti, la Commissione ha chiesto alle Presidenze dei due rami del Parlamento di calendarizzare la discussione

delle relazioni intermedie, presentando quindi, nel corso della stessa discussione, per il tramite di propri componenti, una risoluzione con cui la Camera (o il Senato) impegna il Governo a provvedere, per quanto di competenza, al superamento delle principali problematiche emerse nel corso dell'inchiesta. In questo modo si consegue il duplice obiettivo di portare all'attenzione delle Assemblee i problemi emersi nel corso dell'inchiesta e di far transitare l'inchiesta nell'alveo della funzione di controllo parlamentare strettamente intesa, ossia interna al rapporto tra legislativo ed esecutivo. La stessa Commissione, al fine di dare maggiore diffusione ai contenuti delle inchieste territoriali, ha inoltre organizzato appositi convegni nelle regioni interessate al fine di presentare sul posto le singole relazioni <sup>(4)</sup>.

## 2 - *La funzione di controllo parlamentare*

Esiste una vasta letteratura giuridica che ha studiato la funzione di controllo parlamentare, giungendo a conclusioni molto diverse quanto alla delimitazione del suo ambito di operatività; infatti si tratta di una funzione non tipizzata e pertanto priva di confini definiti, ferma restando la comune considerazione da parte della dottrina in ordine alla sua rilevanza.

Si tratta di una funzione di straordinaria importanza che è assegnata al Parlamento e che caratterizza la forma di governo parlamentare, i cui elementi qualificanti sono la collaborazione tra esecutivo e legislativo nel tracciare l'indirizzo politico e il conseguente rapporto di fiducia tra i due poteri.

Allo scopo di esercitare le sue funzioni, il Parlamento ha l'esigenza di disporre di conoscenze e informazioni di cui potrà fare uso per definire e calibrare i successivi interventi. La Costituzione, salvi i riferimenti alla funzione legislativa, alle inchieste (articolo 82) e alle mozioni di fiducia e sfiducia, non definisce questi poteri, la cui disciplina è però contenuta nei Regolamenti parlamentari: si tratta di un complesso di strumenti che sono ripartiti tra l'Assemblea, le Commissioni e i singoli parlamentari.

In questo studio ci si soffermerà sulla funzione di controllo parlamentare per poi tracciare una distinzione rispetto alle altre funzioni che l'ordinamento assegna alle Camere.

Alcuni autori degli anni Settanta (Schick <sup>(5)</sup>, Aberbach <sup>(6)</sup>) ritenevano che il controllo parlamentare consistesse nella verifica successiva delle politiche e dei programmi governativi; altri (Halpert <sup>(7)</sup>), invece, pensavano che ogni

attività parlamentare fosse potenzialmente connessa con il controllo parlamentare. Secondo quest'ultima impostazione rientrerebbe nella funzione di controllo parlamentare qualsiasi attività che sfoci in una risposta strutturata del Governo. Si tratta evidentemente di una teoria che amplia notevolmente i confini della funzione, facendovi rientrare persino le votazioni di fiducia così come le iniziative legislative del Governo.

Come osservato in dottrina <sup>(8)</sup>, questa impostazione si fonda su di una ragionevole base giuridica. Quando gli organi parlamentari esaminano le iniziative legislative del Governo viene esercitata una funzione di controllo di tipo legislativo. Quando la maggioranza parlamentare fornisce indirizzi all'esecutivo e si assicura che questo vi si attenga viene esercitata una funzione di controllo di tipo istituzionale. E quando l'opposizione chiede conto al Governo del suo operato viene invece esercitata una funzione di controllo di tipo politico. Una simile definizione produce però l'effetto di ampliare a dismisura i confini della funzione di controllo parlamentare, rendendone sostanzialmente impossibile, oltre che di scarso interesse, uno studio analitico. In realtà, esercitando la funzione di controllo, la Camera e il Senato dovrebbero porsi l'obiettivo di verificare se le politiche adottate dagli organi di governo siano adeguate e soddisfino l'interesse generale. In questo modo l'ambito di operatività della funzione di controllo risulta ridotto, essendone delimitato il campo operativo al rapporto tra il potere legislativo e quello esecutivo. La funzione di controllo, in questo modo, si intende riferita al complesso delle attività condotte dalla Camera (o dal Senato) e dai suoi componenti volte a chiedere conto al Governo del suo operato <sup>(9)</sup> e a farne valere la responsabilità nell'ambito del rapporto fiduciario che lega legislativo ed esecutivo.

Tuttavia, anche accogliendo questa impostazione, l'ambito della funzione continua a mantenere margini di ampiezza vasti, potendo la Camera (o il Senato) chiedere conto al Governo di qualsiasi informazione su questioni di sua competenza attraverso diversi strumenti, attivabili anche su iniziativa di singoli parlamentari.

In questo modo si corre però il pericolo di creare una impropria commistione tra funzioni diverse che, per logica e per procedura, rispondono a finalità dissimili. Rentrerebbe qui nell'orbita del controllo la funzione di sindacato ispettivo che, come si vedrà, con la funzione di controllo ha solo qualche punto di contatto.

E allora la funzione di controllo parlamentare, intesa nella sua accezione più rigorosa, può essere limitata ai casi in cui il Parlamento vigila sull'operato

dell'esecutivo relativamente all'attuazione di specifici impegni ad esso assegnati mediante l'approvazione di un atto di indirizzo a carattere deliberativo (mozione, risoluzione ovvero ordine del giorno di impegno al Governo) oppure a seguito dell'autoassunzione di un impegno da parte del Governo (es. accoglimento di un ordine del giorno, ovvero un impegno assunto dall'esecutivo in sede di risposta ad un atto ispettivo). Infatti, a differenza della funzione conoscitiva o di quella di sindacato ispettivo (interrogazioni e interpellanze), la Camera (o il Senato) fonda la propria azione di controllo su una deliberazione.

È ora pertanto possibile tracciare una distinzione tra le diverse funzioni di cui fa uso la Camera (o il Senato) per acquisire notizie o informazioni.

I poteri conoscitivi sono strumenti attraverso i quali la Camera (o il Senato) assume informazioni da soggetti esterni su argomenti di proprio interesse. Può trattarsi di un'audizione di esperti presso una Commissione permanente nell'ambito dell'esame di una iniziativa legislativa (anche nell'ambito di una indagine conoscitiva <sup>(10)</sup>) ovvero di richieste all'Istat <sup>(11)</sup> al compimento di studi, rilevazioni o elaborazioni statistiche, come pure di pareri al Cnel <sup>(12)</sup>.

Non è questa la sede per una disamina approfondita di questi strumenti, anche se giova sottolineare come essi siano accomunati dalla caratteristica della non coercibilità dell'interlocutore, fondandosi piuttosto sul presupposto della sua collaborazione, visto che il soggetto richiesto di intervenire potrebbe – come nel caso tipico dell'audizione di un esperto in commissione – rifiutare la partecipazione.

Si tratta di poteri che non sono riconducibili alla funzione di controllo perché non sussiste alcuna verifica sull'operato del Governo, né su vicende, fatti o situazioni esterne alla Camera (o al Senato) o riferibili in qualche modo al circuito tra esecutivo e legislativo.

I poteri di sindacato ispettivo sono utilizzati dalla Camera (o dal Senato) nei confronti del Governo per acquisire notizie e informazioni in ordine a questioni rientranti nella competenza del Governo.

Questa funzione è attuata con gli strumenti delle interrogazioni e delle interpellanze: le prime, che possono prevedere una risposta scritta oppure orale (in Assemblea o in Commissione), consistono nella domanda se un fatto sia vero, se il Governo disponga di una certa informazione o se essa sia esatta o se il Governo intenda comunicare documenti o notizie o se abbia preso o stia per prendere provvedimenti su oggetti determinati. L'interpellanza, che ha carattere più ampio e che può svolgersi solo in assemblea, consiste nella

domanda circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni che riguardano determinati aspetti della sua politica.

Al di là delle specifiche discipline disposte dai Regolamenti parlamentari, va qui osservato che si tratta di strumenti azionabili di norma da singoli senatori o deputati. Le Camere non dispongono di alcun potere coercitivo per ottenere risposta da parte del Governo, il quale è libero di rispondere o meno, eventualmente anche in modo incompleto, senza incorrere in conseguenze di alcun genere, salvi i casi nei quali si attribuisce al presentatore di un'interpellanza, dichiaratosi insoddisfatto della risposta ottenuta, la possibilità di presentare una mozione per promuovere una discussione sulle spiegazioni avute dal Governo. La loro caratteristica è quella di essere in vero strumenti utilizzati per i fini più vari e spesso costituiscono l'occasione per esprimere opinioni politiche o fornire notizie e direttive al Governo, al di là della finalità ispettiva. Si tratta di una tipologia di strumenti in qualche modo assimilabili a quelli conoscitivi, essendo volti ad ottenere informazioni direttamente da un soggetto esterno, in questo caso il Governo.

La peculiarità di questi strumenti sta innanzitutto nella legittimazione alla loro attivazione, che è normalmente attribuita al singolo presentatore (o ad alcuni, a seconda del tipo di strumento e delle previsioni regolamentari); sotto il profilo della formazione dell'atto, poi, questo è perfetto al momento della sua pubblicazione, essendo sottoposto solo ad un previo giudizio di ammissibilità.

I poteri di indirizzo sono utilizzabili prevalentemente attraverso tre strumenti tipici: la mozione, la risoluzione e l'ordine del giorno di istruzione al Governo, attraverso cui le Camere forniscono direttive all'esecutivo indicando ad esso comportamenti da tenere, obiettivi da perseguire, azioni da intraprendere.

Si inseriscono evidentemente nel circuito fiduciario sia per la valenza politica che assumono sia perché il Governo può sottrarsi alla loro operatività ponendo, sulla loro reiezione, la questione di fiducia. A differenza di quelli ispettivi e conoscitivi essi sono votati dall'Assemblea (o dalla Commissione) oppure sono formalmente accolti dal Governo prima della votazione su di essi.

La mozione, che è uno strumento utilizzabile solo in Assemblea, rappresenta l'atto introduttivo della discussione, ed è volto, secondo quanto prevedono i due Regolamenti <sup>(13)</sup>, a promuovere una deliberazione. In sostanza, con la mozione l'Assemblea conferisce all'esecutivo una direttiva politica sulla cui attuazione è poi previsto il controllo da parte delle Commissioni permanenti competenti.

È il fatto della deliberazione che costituisce il presupposto per il controllo operato *ex post* da parte della Camera interessata, cosa che non accade per gli atti di sindacato ispettivo, utilizzabili dai singoli parlamentari a prescindere dalla volontà delle Assemblee o delle Commissioni e sui quali non è pertanto prevista alcuna forma di controllo.

La risoluzione è uno strumento attivabile in Assemblea o in Commissione e, ferma restando la necessità che su di essa abbia luogo una espressa deliberazione, può essere presentata anche da un singolo parlamentare.

La risoluzione, che i regolamenti e la prassi hanno spesso trasformato in uno strumento per promuovere una deliberazione in una discussione che di per sé non prevede un autonomo sbocco deliberativo, assume natura di atto di indirizzo quando contiene indicazioni al Governo su una condotta da tenere: ciò accade tipicamente in Commissione, quando la risoluzione costituisce l'atto che origina il dibattito. La forza di questo strumento trova conferma nella previsione per cui il rappresentante del Governo può chiederne la rimessione in Assemblea <sup>(14)</sup>, ove dovesse ritenere che l'impegno ecceda i confini tracciati dal rapporto fiduciario al momento della votazione della fiducia iniziale.

Infine, l'ordine del giorno di istruzione contiene una direttiva al Governo riferita al contenuto di una iniziativa legislativa in corso di esame in Assemblea (ma può essere presentato anche in commissione) e viene votato - o, in alternativa, accolto dal Governo - in modo da tenere conto di eventuali modifiche al testo apportate con emendamenti nel corso dell'*iter* parlamentare. Anche su questo atto il Governo può porre la questione di fiducia.

Appare evidente la differenza con gli atti di sindacato ispettivo, dove il singolo presentatore non può impegnare la volontà del Parlamento anche se, con la presentazione dell'atto e l'eventuale risposta del Governo, non solo contribuisce ad accrescere il bagaglio delle conoscenze parlamentari, ma soddisfa anche una propria esigenza politica. Tuttavia l'inadempienza governativa a fronte di un atto di sindacato ispettivo non produce conseguenze politiche rilevanti; al contrario, la mancata o difforme attuazione di un atto di indirizzo potrebbe produrre conseguenze significative proprio perché a monte dell'efficacia dell'impegno c'è una deliberazione parlamentare sulla quale, oltretutto, il Governo, per il tramite del proprio rappresentante, ha espresso un parere. Qui il circuito con il Governo è pienamente operativo e, seppure non si ravveda un obbligo giuridicamente rilevante per l'esecutivo, l'eventuale inadempienza governativa potrebbe essere fatta valere dal Parlamento anche con riferimento al rapporto fiduciario.

Chiarita la differenza tra la funzione di indirizzo e le altre funzioni a carattere conoscitivo, è più agevole definire la funzione di controllo parlamentare intesa in senso restrittivo, che consiste nella verifica delle attuazioni governative del contenuto degli atti di indirizzo (mozione, risoluzione e ordine del giorno di istruzione). Ai fini dell'esercizio della funzione di controllo sono equiparati agli atti di indirizzo gli obblighi *ex-lege* di trasmissione di relazioni governative (o da parte di regioni o altri soggetti pubblici), nonché i casi in cui il Governo si assuma (ad esempio in sede di risposta ad un atto di sindacato ispettivo) un obbligo di riferire nei confronti della Camera (o del Senato).

Pertanto presupposto alla funzione di controllo è la deliberazione di un organo parlamentare (Assemblea o Commissione), che legittima l'operatività del successivo controllo.

Poco senso avrebbe, infatti, un controllo sulla mancata risposta ad una interrogazione, che oltretutto non contiene impegni di alcun genere. È invece proprio sulla condotta tenuta dal Governo a seguito dell'impegno conferitogli dal Parlamento che può essere esercitato.

### 3 - *L'inchiesta quale strumento di controllo esterno*

Già nel corso del dibattito in Assemblea costituente si riproposero le questioni già affrontate durante il periodo statutario e fu approvata la proposta del relatore in seconda Sottocommissione, Costantino Mortati, di inserire una specifica disposizione sulle inchieste del Parlamento. Tale proposta aveva come obiettivo quello di garantire una disciplina uniforme per l'esercizio del potere d'inchiesta senza dover ricorrere necessariamente all'utilizzo dello strumento legislativo per l'istituzione delle singole Commissioni <sup>(15)</sup>, anche se in seguito il ricorso alla legge ordinaria è diventata quasi una prassi, vista la frequente istituzione di Commissioni bicamerali.

Lo stesso Mortati, durante il dibattito nella seconda Sottocommissione, ebbe modo di precisare che "per quanto riguarda la funzione di controllo, il punto più importante è il potere di inchiesta" <sup>(16)</sup>.

Secondo Mortati questo potere va considerato implicitamente connotato all'esercizio delle funzioni parlamentari, laddove altri <sup>(17)</sup> hanno sostenuto che, in un sistema che si basa su una Costituzione rigida, sarebbe difficilmente ipotizzabile l'esistenza di poteri parlamentari che non siano espressamente individuati e disciplinati <sup>(18)</sup>.

Contestualmente, il dibattito in dottrina si è spostato sulla configurazione dell'inchiesta quale potere strumentale rispetto alle altre funzioni parlamentari ovvero quale vero e proprio potere autonomo, con l'obiettivo di acquisire informazioni indipendentemente dal successivo utilizzo, o ancora connesso alla più generale funzione di garanzia costituzionale che rappresenterebbe un dato caratteristico del Parlamento in virtù del suo diretto rapporto con il popolo sovrano <sup>(19)</sup>.

La Corte costituzionale non sembra essersi pronunciata sulla questione anche se ha affermato, nella sentenza 231/1975, che «compito delle commissioni parlamentari d'inchiesta» è quello di «raccolgere i dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere».

In ogni caso, al di là del dibattito dottrinale, l'inchiesta si configura strumento della funzione parlamentare di controllo esterno rispetto al circuito Parlamento-Governo. Ciò si desume da due aspetti peculiari: l'oggetto, e la sua recente trasformazione; le modalità di svolgimento dell'inchiesta, con particolare riguardo ai rapporti tra la commissione e l'autorità giudiziaria.

L'articolo 82 della Costituzione, stabilendo che le Camere possono disporre inchieste su materie di pubblico interesse, definisce una regola generale, senza porre limiti di sorta all'individuazione dell'oggetto dell'indagine.

L'inchiesta, infatti, non essendo rivolta necessariamente a verificare o a sindacare l'azione del Governo, potrebbe avere per oggetto una materia estranea – totalmente o in parte – alla competenza legislativa statale, come è l'inchiesta sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali, in corso di svolgimento nella XVI legislatura.

È qui evidente l'assenza del circuito diretto che si crea, come nel caso degli atti di indirizzo, tra Parlamento e Governo. La finalità delle inchieste su materie estranee alla propria competenza legislativa potrebbe anche essere per il Parlamento quella di recuperarla ove dovesse valutarne l'opportunità.

Le Camere stabiliscono l'oggetto dell'inchiesta tenendo conto esclusivamente di esigenze politiche. È proprio per questo che essa non può essere ricondotta alla funzione di controllo intesa *stricto sensu* quanto piuttosto ad una funzione di controllo esterno (al circuito Parlamento – Governo). Le Camere, infatti, indagando ad ampio raggio anche su materie estranee alla loro competenza legislativa, perseguono la finalità di arricchire il bagaglio delle loro conoscenze.

La natura di controllo esterno si desume inoltre dalle modalità di svolgimento dell'inchiesta, con particolare riguardo al rapporto con l'autorità



giudiziaria, che saranno esaminate in questo capitolo, e dalla recente trasformazione, nella prassi, dell'oggetto (e conseguentemente della natura) dell'inchiesta, oggetto del capitolo successivo.

Sotto il primo profilo la Commissione ascolta qualunque persona in grado di fornire elementi utili, indipendentemente dalle sue funzioni o competenze, compresi i rappresentanti del Governo. In ogni caso, però, i rapporti più delicati per una Commissione di inchiesta sono quelli con l'autorità giudiziaria. Per una disamina di carattere generale si rinvia alla principale dottrina <sup>(20)</sup>; in questa sede ci si soffermerà sui rapporti intercorsi, durante la XVI legislatura, tra la commissione d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti e l'autorità giudiziaria, alla luce dei significativi spunti di riflessione riscontrabili.

La Commissione, infatti, nell'esercizio delle sue funzioni ha intrattenuto sistematicamente rapporti con l'autorità giudiziaria, in particolare con i vari uffici di procura dislocati sull'intero territorio nazionale. L'interlocuzione costante con questi uffici si è resa pressoché indispensabile per gli approfondimenti dei temi specifici rientranti nei compiti attribuiti alla Commissione dall'articolo 1 della legge istitutiva <sup>(21)</sup>.

E dunque, proprio alla luce dei temi sopra indicati, imprescindibile e di grande ausilio si è rivelata la collaborazione con l'autorità giudiziaria, che ha fornito indicazioni sui principali procedimenti penali che hanno riguardato i temi oggetto di approfondimento e ha anche fornito informazioni sulle indagini in corso, in tal modo consentendo alla Commissione, sia pure con le limitate possibilità di utilizzo degli atti coperti da segreto istruttorio, di orientare le proprie inchieste in maniera proficua.

Va d'altronde sottolineato come anche la Commissione abbia inviato all'autorità giudiziaria di volta in volta competenti atti, documenti o informazioni utili per le indagini e tale *modus operandi* è stato apprezzato dai pubblici ministeri interessati.

Anche le relazioni sino ad oggi approvate sono state in qualche modo utilizzate sia dagli uffici di procura che dalle forze dell'ordine, che hanno in più occasioni sottolineato il loro apprezzamento <sup>(22)</sup>.

Con riferimento alla situazione di emergenza rifiuti nella provincia di Roma (in relazione all'esaurimento della discarica di Malagrotta e alla procedura di infrazione comunitaria) la Commissione ha effettuato uno scambio continuo di informazioni con la Procura della Repubblica di Roma, che ha trasmesso in copia provvedimenti di sequestro e indicazioni utili in merito alle indagini in corso <sup>(23)</sup>.

Proprio per questa ragione la Commissione si è astenuta dall'adottare provvedimenti di sequestro che avrebbero potuto costituire un intralcio alle indagini penali in corso.

Si tratta di una modalità operativa che è stata adottata in tutte le inchieste senza alcun pregiudizio per l'attività della Commissione e per quella svolta dall'autorità giudiziaria, nello spirito di leale collaborazione tra i poteri dello Stato.

Nell'esercizio delle sue funzioni, la Commissione ha usufruito con grande ponderazione dei poteri istruttori previsti dalla legge istitutiva, corrispondenti a quelli riconosciuti all'autorità giudiziaria, ad eccezione del potere di disporre le intercettazioni telefoniche ed ambientali e le misure cautelari personali.

In ossequio a quanto previsto dalla legge istitutiva in merito ai compiti della Commissione, è stato dato un taglio prettamente investigativo alle inchieste, in modo da focalizzare l'attenzione sugli illeciti che vengono commessi nel settore dei rifiuti, sulle zone territoriali maggiormente interessate, sulla dimensione del fenomeno in Italia e all'estero.

Come evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 26 del 2008, nel giudizio relativo al conflitto di attribuzione tra la Commissione parlamentare d'inchiesta sulla morte di Ilaria Alpi e Miran Hrovatin e il tribunale ordinario di Roma, il compito delle commissioni parlamentari d'inchiesta «non è di “giudicare”, ma solo di raccogliere notizie e dati necessari per l'esercizio delle funzioni delle Camere», attingendo così «lo scopo di mettere a disposizione delle assemblee tutti gli elementi utili affinché queste possano, con piena cognizione delle situazioni di fatto, deliberare la propria linea di condotta, sia promuovendo misure legislative, sia invitando il Governo ad adottare, per quanto di sua competenza, i provvedimenti del caso».

In ottemperanza a questo principio che connota le funzioni della Commissione si è avuto modo di constatare nelle varie inchieste come sia stato sempre realizzato nei fatti quel principio di “leale collaborazione” tra i poteri dello Stato più volte ribadito dalla Corte costituzionale.

In particolare, la Commissione, come sopra evidenziato, ha esercitato con grande prudenza i poteri dell'autorità giudiziaria che le sono stati conferiti dalla legge, disponendo l'assunzione di informazioni nella forma della testimonianza nei casi in cui si è riscontrata una scarsa collaborazione da parte del soggetto audito. Ciò al fine, da un lato, di potere ordinarne l'accompagnamento coattivo prodromico all'assunzione della testimonianza; dall'altro,

per poter acquisire le dichiarazioni in forma rituale e con la formula di responsabilità per le dichiarazioni rese, proprie della testimonianza.

È stato poi emesso dalla Commissione un provvedimento di sequestro probatorio di una porzione di relitto di nave nell'ambito dell'inchiesta concernente le cosiddette "navi a perdere". Il sequestro è stato effettuato a Cetraro ed è stato eseguito dagli ufficiali di P.G. appartenenti alla capitaneria di porto territorialmente competente, senza arrecare alcun pregiudizio alla parallela indagine penale in corso presso la Procura della Repubblica di Catanzaro.

In talune occasioni singole delegazioni della Commissione si sono recate presso gli uffici di procura per esaminare direttamente gli atti processuali e individuare quelli di interesse per la Commissione, in tal modo evitando di acquisire copie di atti di scarso rilievo e di gravare sugli uffici giudiziari attraverso richieste poco mirate.

I rapporti con l'autorità giudiziaria sono pertanto stati ottimali e hanno reso possibile una reciproca e leale collaborazione utile sia per le indagini giudiziarie, sia per le inchieste della Commissione che, sebbene abbia approfondito tematiche molto ampie, è riuscita, proprio grazie a questo costante scambio di informazioni, a individuare gli aspetti più problematici del settore dei rifiuti, le inadeguatezze normative, le vischiosità procedurali, evidenziando ipotesi di soluzioni costruttive per un'attività parlamentare coerente con la situazione reale e rispondente alle esigenze attuali.

#### *4 - Evoluzione dell'oggetto dell'inchiesta parlamentare. Dal fatto al fenomeno*

Nella prospettiva di qualificare l'inchiesta quale strumento di controllo esterno appare inevitabile tornare sull'oggetto, approfondendone l'evoluzione nel corso delle legislature repubblicane. Il Costituente, nel concepire l'articolo 82, ha voluto fornire alle Camere i mezzi idonei per fare luce su di un fatto avente una rilevanza pubblica al fine di utilizzare i risultati dell'inchiesta per lo svolgimento delle sue altre funzioni ovvero per giungere a una verità politica senza fermarsi agli accertamenti dell'autorità giudiziaria, che potrebbero essere stati parziali o comunque non di interesse della Commissione, alla luce delle diverse finalità con cui agiscono i due organismi.

In realtà, le inchieste deliberate nel corso delle due prime legislature repubblicane avevano un carattere assai ampio <sup>(24)</sup>, essendo volte ad indagare

sulla miseria e sui mezzi per combatterla; sulla disoccupazione e sulla condizione dei lavoratori.

Tutte e tre le inchieste, però, seppure svolte ai sensi dell'articolo 82, avevano più il carattere di indagine conoscitiva sia in considerazione dell'oggetto, sia alla luce delle attività materialmente svolte, che poco avevano a che fare con quelle investigative.

L'attività svolta da quelle Commissioni, infatti, come emerge dalla lettura degli atti, aveva uno spiccato carattere conoscitivo, prevedendo l'invio di quesiti e formulari e si sviluppò attraverso incontri e audizioni con i soggetti interessati.

La Commissione sulla condizione dei lavoratori, che fu la prima a carattere bicamerale, istituita nella seconda legislatura, aveva il compito di «condurre una approfondita ed esauriente indagine sulle condizioni dei lavoratori delle aziende» e di «suggerire al Parlamento e al Governo provvedimenti atti a migliorare e perfezionare il sistema protettivo del lavoratore e la sua rigorosa applicazione»; quella sulla disoccupazione aveva l'obiettivo di condurre una approfondita indagine sulle cause della disoccupazione e sulle condizioni di vita dei lavoratori disoccupati e di individuare le misure idonee a far fronte al fenomeno; quella sulla miseria infine aveva il «compito di condurre un'indagine sullo stato attuale della miseria, al fine di accertare le condizioni di vita delle classi povere ed il funzionamento delle istituzioni di assistenza sociale». Emerge un fattore comune a tutte, che è quello di fornire elementi al Parlamento per intervenire a livello legislativo.

Sarà solo con la terza legislatura che il Parlamento comincerà a conferire all'inchiesta carattere più "giudiziario", circoscrivendone l'oggetto e iniziando così a superare il carattere di indagine (ai fini di un successivo intervento legislativo) con l'obiettivo, molto più politico, di stabilire una verità politica su un oggetto di grande interesse pubblico. Nella terza legislatura, infatti, furono istituite quattro commissioni di inchiesta: sul comportamento degli organi della pubblica amministrazione in ordine alla cosiddetta anonima banchieri; sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino, con il compito di «esaminare il comportamento degli organi della pubblica amministrazione in ordine alla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino»; sui limiti posti alla concorrenza in campo economico, per accertare le principali limitazioni alla concorrenza esistenti nei vari settori delle attività economiche del paese, esaminarne le cause e valutarne gli effetti, e suggerire le adeguate misure di politica economica; infine, sulla mafia in Sicilia, la quale aveva lo scopo di esaminare «la genesi e le caratteristiche del fenomeno della mafia»

e «proporre le misure necessarie per reprimerne le manifestazioni ed eliminarne le cause».

Sono le prime vere inchieste a carattere giudiziario, con un oggetto più definito. Come si vedrà, nel corso delle legislature successive questa tendenza sarà sempre più definita e contribuirà a conferire all'inchiesta un carattere molto politico.

La Commissione d'inchiesta sul fenomeno della mafia, che sarà successivamente istituita in ogni legislatura, assume invece un connotato particolare, quasi un simbolo dell'attenzione assoluta del Parlamento nei confronti di uno dei fenomeni più gravi del dopoguerra.

Le legislature successive, comunque, vedranno l'istituzione, fra le altre, della commissione sul "caso Sifar", che aveva lo scopo di «accertare (...) le iniziative prese e le misure adottate nell'ambito degli organi competenti in materia di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza in relazione agli eventi del giugno e del luglio 1964», formulando proposte in ordine al migliore ordinamento di tali organi ed esaminando «quali iniziative e misure debbano considerarsi in contrasto con le disposizioni vigenti e gli ordinamenti costituiti», il tutto «ai fini di una ordinata ed efficiente difesa della sicurezza esterna ed interna conforme all'ordinamento democratico dello Stato»; sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso connesse, che aveva il compito di indagare sulle circostanze e sulle connesse responsabilità politiche ed amministrative; sulla loggia massonica P2, che aveva lo scopo di accertare la natura, le finalità e la consistenza della loggia massonica coperta designata come 'P2' e i mezzi da essa posti in essere per la «penetrazione negli apparati pubblici e in quelli di interesse pubblico» nonché le sue influenze sullo svolgimento di funzioni pubbliche o di interesse pubblico.

Peraltro furono istituite anche commissioni con oggetti più ampi quale, ad esempio, quella sui risultati della lotta al terrorismo e sulle cause che hanno impedito l'individuazione dei responsabili delle stragi o quella sull'attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti nel novembre 1980 e febbraio 1981 (in Irpinia), ma esse indagarono su questioni i cui effetti erano sostanzialmente esauriti e le valutazioni avrebbero dovuto avere una portata politica.

Con il passare del tempo, tuttavia, l'interesse delle Camere ha ampliato i propri confini, dilatando l'oggetto delle sue inchieste fino a giungere, nella XVI Legislatura in corso, all'istituzione di sei commissioni di inchiesta i cui oggetti presentano un carattere di estrema ampiezza, riferendosi a feno-

meni di massima attualità, riscontrabili sulla totalità del territorio nazionale. Due di esse sono Commissioni bicamerali, rispettivamente sul fenomeno della mafia e sulle associazioni criminali, anche straniere, nonché sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti. Le altre quattro sono monocamerali: il Senato ha istituito una commissione sull'efficacia e sull'efficienza del servizio sanitario nazionale e un'altra sugli infortuni sul lavoro, con particolare riguardo alle cosiddette morti bianche. La Camera ha istituito una Commissione sugli errori in campo sanitario e sulle cause dei disavanzi sanitari regionali e un'altra sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale.

La trasformazione dell'inchiesta parlamentare mediante l'ampliamento del proprio oggetto nel senso chiarito agevola la qualificazione dell'inchiesta quale strumento di controllo esterno.

La Commissione, come si è visto, indaga "in tempo reale" e spesso lo fa collaborando con le autorità giudiziarie che sono impegnate nelle stesse indagini. La Commissione, infatti, si confronta con la magistratura, con le forze di polizia, con le prefetture, oltre che con numerosi altri organismi politici, imprenditoriali, svolgendo inoltre missioni e sopralluoghi all'esterno <sup>(25)</sup>.

##### *5 - Da strumento di controllo esterno a strumento di controllo sul Governo*

La disamina fin qui svolta porta a concludere che la Camera (o il Senato), mediante l'attività di inchiesta, eserciti esclusivamente una funzione di controllo esterno, volta ad esaminare fatti e situazioni di vario genere, fermo restando l'interesse pubblico della materia, senza tenere conto delle sfere di competenza di cui sono titolari i vari organi dello Stato.

Ciò che fino ad ora ha consentito di condividere questa impostazione è il fatto che, una volta approvata la relazione da parte della Commissione, questa veniva trasmessa alla Presidenza dell'Assemblea, stampata e distribuita. In rare occasioni, poi, la relazione è stata oggetto di discussione in Aula <sup>(26)</sup>. Si è trattato di circostanze nelle quali, tuttavia, non vi è stato uno sbocco deliberativo e la discussione si è focalizzata sui contenuti della relazione. Questa soluzione procedurale non modifica la natura di controllo esterno dell'inchiesta in quanto la discussione in Assemblea svolge la sola funzione di dare pubblicità alla relazione e di colorare politicamente gli esiti dell'inchiesta, che rimane chiusa nei confini e nella disponibilità del Parlamento. Tutto questo fino alla XV legislatura.

Una significativa novità si registra nella XVI legislatura. Come si è avuto modo di sottolineare, in questa legislatura il Parlamento ha approvato lo svolgimento di inchieste su fenomeni attuali di portata diffusa, con il presumibile obiettivo di approfondirne e comprenderne le ragioni al fine di individuare i rimedi alle problematiche evidenziate nelle relazioni.

In particolare ci si soffermerà qui sugli esiti procedurali delle inchieste svolte dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, che ha approvato relazioni intermedie su segmenti definiti delle rispettive inchieste.

In particolare, questa Commissione, dopo avere approvato le relazioni territoriali sulla regione siciliana (doc. XIII, n. 2), sul Lazio (doc. XXIII, n. 6), e sulla Calabria (doc. XXIII, n. 7) ed averle trasmesse alle presidenze dei due rami del Parlamento, ha chiesto la loro calendarizzazione nei lavori parlamentari della Camera e del Senato <sup>(27)</sup>.

Questa richiesta, avanzata nella stessa lettera di trasmissione della relazione, è stata preceduta da una deliberazione dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, seguita dalla comunicazione alla Commissione all'atto della votazione sulla relazione.

Tutte e tre le relazioni sono state quindi inserite nel calendario dei lavori delle due assemblee <sup>(28)</sup>.

La particolarità della procedura seguita nella XVI Legislatura è consistita nella presentazione, nel corso della discussione di ciascuna delle relazioni in questione, di una risoluzione con la quale l'Assemblea, con un'apposita votazione, da un lato ha fatto propria la relazione stessa e, dall'altro, ha impegnato il Governo, per quanto di competenza, a intraprendere ogni iniziativa utile al fine di risolvere le questioni evidenziate nella relazione della Commissione, in raccordo e leale collaborazione con i competenti organismi nazionali, della regione e degli enti locali interessati.

La prima e immediata conseguenza che deriva dall'approvazione della risoluzione è l'attribuzione all'Esecutivo della responsabilità di affrontare le problematiche emerse nella relazione stessa e sostanzialmente riassunte nella premessa dell'atto di indirizzo, che diventa così il "ponte" che consente all'inchiesta di transitare nell'ambito del circuito del controllo in senso stretto, inerente al rapporto tra Governo e le Camere, queste ultime impegnate a vigilare che l'Esecutivo assolvere l'impegno conferitogli con l'approvazione della risoluzione.

In questo modo, comunque, l'inchiesta non perde i caratteri di strumento di controllo esterno, finendo le due funzioni per sommarsi l'una all'altra.

Infatti, se il Governo diventa responsabile del raggiungimento di determinati obiettivi, la singola Camera non si spoglia del potere di provvedere in ordine alla materia oggetto dell'inchiesta, e ciò indipendentemente da eventuali iniziative intraprese dall'Esecutivo al riguardo.

Alcune riflessioni si impongono su questa soluzione, seguita nel corso della XVI legislatura, oltre che dalla Commissione sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, anche dalla Commissione sui fenomeni della contraffazione e della pirateria in campo commerciale, che svolgono inchieste su sistemi complessi e in grado pertanto di valutarne la funzionalità in corso d'opera.

La lettura delle relazioni approvate consente di approfondire le distonie presenti nell'ordinamento giuridico relativamente alla materia esaminata e di individuare possibili soluzioni normative per superarle. Sembrerebbe quindi intuitivo pensare che, a questo punto, il passo successivo alla conclusione dell'inchiesta debba essere quello di esaminare una iniziativa legislativa che, tenuto conto dei risultati dell'inchiesta, preveda le soluzioni ai problemi emersi.

Trasferire questo compito al Governo mediante l'approvazione di una risoluzione appare invece una soluzione discutibile. In questo modo, infatti, la Camera (o il Senato) si rimette alla volontà del Governo, che potrebbe non condividere le ragioni del Parlamento ovvero fare uso di strumenti inadeguati anche perché il Governo spesso è controparte dell'inchiesta parlamentare.

In realtà, come si è visto, alcune leggi istitutive prevedevano il compito per le commissioni di formulare suggerimenti ai fini di eventuali riforme legislative da apportare nella materia oggetto dell'inchiesta. Si tratta però di una previsione sterile perché comunque non in grado di assicurare un esito concreto all'attività di inchiesta. Sarebbe invece auspicabile prevedere soluzioni regolamentari in grado di assicurare uno sviluppo procedurale ai lavori delle commissioni di inchiesta, che non si limiti alla mera presentazione di relazioni, ma possa, attraverso una interlocuzione con altri organismi, porre i presupposti per l'avvio della realizzazione delle riforme prospettate nelle relazioni.

Questa soluzione non solo consentirebbe di dare intensità e interesse ai lavori di queste Commissioni, ma restituirebbe alle Camere una posizione di centralità. Nel rapporto con l'Esecutivo, inoltre, durante lo svolgimento dell'inchiesta esse recupererebbero spazi di autorevolezza conferendo alla stessa inchiesta quel peso che aveva in animo il Costituente quando ha scritto l'articolo 82 della Costituzione.



Note

- (1) Sentenza n. 26 del 2008.
- (2) La Commissione fu istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 20 giugno 1995 e prorogata con deliberazione della Camera del 24 gennaio 1996.
- (3) La Commissione fu istituita dalla Camera dei deputati con deliberazione del 19 ottobre 1999 e prorogata con deliberazione 10 ottobre 2000.
- (4) Il 25 gennaio 2011 si è svolto un convegno a Palermo avente ad oggetto i contenuti della relazione territoriale sulla regione siciliana. Analoghe iniziative si sono svolte a Crotone il 18 ottobre 2011 e a Roma il 10 luglio 2012.
- (5) A. SCHICK, *Congress and the details of Administration*, in "Public Administration Review", 1976.
- (6) J.D. ABERBACH, *Changes in Congressional Oversight*, in "American Behavioral Scientist", 1979.
- (7) L. HALPERT, *Legislative Oversight and the Partisan Composition of Government*, in "Presidential Studies Quarterly", 1981.
- (8) G. PASQUINO, R. PELIZZO, *Parlamenti democratici*, Il Mulino 2006.
- (9) G. PASQUINO, R. PELIZZO, *op. cit.*
- (10) Articolo 144 del regolamento della Camera; articolo 48 del regolamento del Senato.
- (11) Prevista dal solo regolamento della Camera all'articolo 145.
- (12) Articolo 146 del regolamento della Camera; articolo 49 del regolamento del Senato.
- (13) Articolo 110 del regolamento della Camera; articolo 157 del regolamento del Senato.
- (14) Articolo 117, comma 3, del regolamento della Camera; articolo 50, comma 3, del regolamento del Senato.
- (15) RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative*, 1969.
- (16) Seduta del 3 settembre 1946.
- (17) Esposito, G. Cost. 1959; Crisafulli G. Cost. 1959.
- (18) Per una disamina sulla natura di controllo politico delle inchieste si veda Pacelli, *L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico*, Noccioli, 1966.
- (19) MANZELLA, *Il Parlamento*, 2003.
- (20) In particolare si rinvia a PACE A., *Inchiesta parlamentare*, in "Enciclopedia del diritto", vol. XX, 1970; PACE A., *Art. 82*, in "Commentario alla Costituzione", a cura di G. Branca, 1979; PAPPAGALLO C., *Inchiesta parlamentare*, in "Enciclopedia giuridica", 1989; DICKMANN R., *Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare*, in "Diritto e società", 2007, n. 3, p. 459-517.
- (21) Legge 6 febbraio 2009, n. 6, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 39 del 17 febbraio 2009.
- (22) In particolare, a seguito dell'approvazione della relazione territoriale sulla regione siciliana, il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Messina ha inviato alla Commissione una lettera con la quale ha dichiarato espressamente il proprio apprezzamento per il lavoro condotto dalla Commissione e l'utilità che ne è derivata anche per gli uffici giudiziari. La relazione sulla regione siciliana è stata poi trasmessa a tutte le procure della regione e il comandante della legione dei carabinieri della Sicilia ne ha disposto la diffusione presso i presidi territoriali a lui facenti capo. Analoghe considerazioni valgono per la relazione territoriale sulla Calabria. Il livello di approfondimento delle gravi problematiche ancora esistenti in Calabria ha consentito di disvelare vicende

non ancora note, tanto che la relazione ha svolto la funzione di denuncia determinando l'apertura di nuovi procedimenti penali su aspetti sino ad oggi non ancora emersi.

<sup>(23)</sup> Il procuratore della Repubblica presso il tribunale di Roma, nel corso dell'intervento effettuato presso il Campidoglio in occasione della presentazione della relazione sull'emergenza rifiuti nel Lazio, approvata dalla Commissione il 3 luglio 2012, ha sottolineato l'importanza della attività della Commissione e l'utilità che gli uffici di procura possono trarre dagli approfondimenti tematici di ampio respiro che la commissione ha la possibilità di svolgere.

<sup>(24)</sup> <sup>18</sup> Per un elenco completo delle commissioni di inchiesta istituite nell'età repubblicana si può consultare il sito web dell'archivio storico della Camera dei deputati: [www.Camera.it](http://www.Camera.it)

<sup>(25)</sup> Per una completa disamina dell'attività delle commissioni d'inchiesta si veda, tra gli altri, R. DICKMANN, *op. cit.*, e F. COMPARONE, «L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione» in: *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo: l'esperienza dell'Italia*, a cura di Renzo Dickmann e Sandro Staiano. Milano, Giuffrè, 2008.

<sup>(26)</sup> Come riportato da Francesco Comparone, *op. cit.*, si tratta della relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta per esaminare il comportamento degli organi della pubblica amministrazione in ordine alla cosiddetta «anonima banchieri» (istituita con L. 18 ottobre 1958, n. 943), approvata il 17 dicembre 1958 nel corso della III legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 21 e 22 gennaio 1958; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla costruzione dell'aeroporto di Fiumicino (istituita con L. 5 maggio 1961, n. 325), approvata il 23 dicembre 1961 nel corso della III legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 17, 18 e 19 gennaio 1962; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sugli eventi del giugno-luglio 1964 — «caso SIFAR» (istituita con L. 31 marzo 1969, n. 93), approvata il 15 dicembre 1970 nel corso della V legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 3 e 4 maggio 1971; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla strage di via Fani, sul sequestro e l'assassinio di Aldo Moro e sul terrorismo in Italia (istituita con L. 23 novembre 1979, n. 597), approvata il 29 giugno 1983 nel corso della VIII legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 4 e 5 luglio 1984; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul caso Sindona e sulle responsabilità politiche ed amministrative ad esso eventualmente connesse (istituita con L. 22 maggio 1980, n. 204), approvata il 15 aprile 1982 nel corso della VIII legislatura, fu discussa in Assemblea nella seduta del 4 ottobre 1984; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla loggia massonica P2 (istituita con L. 23 settembre 1981, n. 527), approvata il 12 luglio 1984 nel corso della VIII legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 18 e 19 dicembre 1985, dell'8 e 9 gennaio 1986 e del 6 marzo 1986; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sulla attuazione degli interventi per la ricostruzione e lo sviluppo dei territori della Basilicata e della Campania colpiti dai terremoti del novembre 1980 e febbraio 1981 (istituita con L. 7 aprile 1989, n. 128), approvata il 6 febbraio 1991 nel corso della X legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 28, 29 e 30 maggio 1991; la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sul ciclo dei rifiuti (istituita con L. 10 aprile 1997, n. 97), approvata il 25 ottobre 1999 nel corso della XIII legislatura, fu discussa in Assemblea nelle sedute del 22 novembre 1999 e 11 gennaio 2000.

<sup>(27)</sup> La Commissione ha inoltre approvato la relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Puglia (doc. XXIII, n. 10) e la relazione territoriale sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti nella regione Lazio (doc. XXIII, n. 11), ma la discussione in assemblea non ha al momento ancora avuto luogo.

<sup>(28)</sup> La relazione sulla regione siciliana (doc. XXIII, n. 2) è stata discussa presso l'Assemblea della Camera nelle sedute del 17 e del 18 gennaio 2011; la relazione sulla regione Lazio (doc. XXIII, n. 6) è stata discussa presso l'Assemblea della Camera nelle sedute dell'11 e del 19 aprile 2011 e presso l'Assemblea del Senato nelle sedute del 9 marzo e del 28 settembre 2011; la relazione sulla regione Calabria (doc. XXIII, n. 7) è stata discussa presso l'Assemblea della Camera nelle sedute del 22 e del 23 giugno 2011.

Bibliografia

- AA.VV., *Diritto amministrativo*, a cura di L. Mazarroli, G. Pericu, A. Romano, F.A. Roversi Monaco, F.G. Scoca, Bologna, 1998.
- J.D. ABERBACH, «Changes in Congressional Oversight», in *American Behavioral Scientist*, 1979;
- G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968.
- S. BIANCOLATTE, *Inchiesta parlamentare e poteri coercitivi: riflessioni a margine dei provvedimenti di sequestro preventivo adottati dalla Commissione d'inchiesta sull'efficacia e l'efficienza del Servizio sanitario nazionale*, in *www.giustamm.it*, 2 novembre 2011.
- R. BONGHI, «Dei limiti del potere d'inchiesta nelle Assemblies», in *Nuova Antologia*, 1869, 822 ss..
- R. BORRELLO, *Segreti pubblici e poteri giudiziari nelle commissioni d'inchiesta. Profili costituzionali*, Milano, 2003.
- R. BORRELLO, «Alcune riflessioni di carattere teorico e comparatistico sull'inchiesta parlamentare», in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2004, pp. 841 ss..
- R. BORRELLO, «Il caso Alpi-Hrovatin ed il conflitto tra Parlamento e magistratura: l'inchiesta di maggioranza diventa anche monocratica», in *Giur. cost.*, 2006, pp. 2559 ss..
- G. BUSIA, «Art. 82», in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, II, Torino, 2006, pp. 1615 ss..
- P. CACOPARDO, «La nuova figura dell'avviso di garanzia parlamentare: forme processual-penalistiche e strumenti informali utilizzati dalle commissioni d'inchiesta», in *Rass. parlam.*, 2010, pp. 59 ss..
- CAMERA DEI DEPUTATI, «Dossier di documentazione storica n. 4 – Le inchieste prerepubblicane», voll. I-VI, Servizio Biblioteca, Roma 1995.
- M. CAPITANI, «I limiti dell'inchiesta parlamentare: considerazioni sul messaggio del Presidente della Repubblica», in *Nomos*, 1993, pp. 7 ss..
- B. CARAVITA DI TORITTO, «L'inchiesta parlamentare», in L. Violante (a cura di), *Il Parlamento*, Torino 2001, pp. 727 ss..
- M. CERASE, «Inchiesta parlamentare», in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, vol. 4, pp. 3040 ss..
- C. CHIMENTI, «Le commissioni d'inchiesta come organi bicamerali», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pp. 103 ss..
- G.F. CIAURRO, «Le commissioni bicamerali nell'esperienza parlamentare italiana», in *Boll. inf. cost. parl.*, 1981, pp. 141 ss..
- G.F. CIAURRO, «Prassi e problemi del procedimento d'inchiesta parlamentare», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pp. 115 ss..
- L. CIAURRO, «Recenti sviluppi in materia di inchieste parlamentari», in *Nuovi st. pol.*, 1990, pp. 95 ss. e pp. 336 ss..
- L. CIAURRO, «Il messaggio del Presidente Cossiga sulle inchieste parlamentari», in *Quad. cost.*, 1992, pp. 336 ss..
- F. COMPARONE, «L'inchiesta parlamentare: esercizio dei poteri ed organizzazione», in *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo. L'esperienza dell'Italia*, a cura di R. Dickmann, S. Staiano, Milano, 2008, 185 ss..
- P. COSTANZO, F. SORRENTINO, «Inchiesta parlamentare e conflitto costituzionale», in *Studi parl. pol. cost.* 1977, pp. 17 ss..

- P. COSTANZO, «Il Parlamento inquisitore. Aggiornamento sulla più recente prassi parlamentare», in *Quad. Cost.*, 1991, pp. 407 ss..
- V. CRISAFULLI, «Intervento al Dibattito sull'inchiesta», in *Giur. cost.* 1959, I, pp. 596 ss..
- G. CUOMO, «Appunti sull'inchiesta politica delle Camere, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, I, 13 ss. (e in *Studi E. Crosa*, I, Milano, 1960, pp. 659 ss.).
- A. D'AMATO, «Possibilità e limiti delle inchieste parlamentari», in *Dike*, 2002, pp. 41 ss..
- G. DE VERGOTTINI, «Limitazione alla tutela giurisdizionale dei diritti ed inchiesta parlamentare», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pp. 191 ss..
- G. DE VINCENZI, *Delle commissioni parlamentari d'inchiesta e di alcune altre riforme nel Governo*, Firenze, 1866.
- V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003 (si veda anche V. Di Ciole, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 1987).
- C. DI RUZZA, «Inchiesta parlamentare», in *Dig. disc. pubbl.*, agg. III, Torino, 2008, pp. 5 ss..
- R. DICKMANN, «Profili costituzionali dell'inchiesta parlamentare», in *Dir. soc.*, 2007, pp. 459 ss..
- M. DOGLIANI, «Commissione antimafia e segreto "funzionale": i documenti li leggeranno solo gli storici», in *Giur. cost.*, 1975, pp. 3216 ss..
- C. ESPOSITO, «Intervento al Dibattito sull'inchiesta», in *Giur. cost.*, 1959, I, pp. 606 ss..
- F. FENUCCI, *I limiti dell'inchiesta parlamentare*, Milano, 1999.
- A. FERRACCIÙ, *Le inchieste parlamentari nel diritto pubblico moderno*, Torino, 1899..
- G. FERRARI, «L'inchiesta parlamentare», in *Annuario dell'Università di Parma*, 1958-59, pp. 19 ss..
- G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte generale*, Bologna, 2001.
- M. FIORAVANTI, «Dottrina dello Stato persona e dottrina della costituzione. Costantino Mortati e la tradizione giuspubblicistica italiana», in M. Galizia e P. Grossi (a cura di), *Il pensiero giuridico di C. Mortati*, Milano, 1990, pp. 45 ss..
- S. FURLANI, *Le commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano, 1954.
- A. GIANNINI, «Le inchieste pubbliche e le inchieste nel pubblico interesse», in *Cons. Stato*, 1954, II, pp. 128 ss..
- M. S. GIANNINI, «Organi (teoria generale)», in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, 46 ss..
- F. GIUFFRÉ, «Declino del Parlamento legislatore e crescita del potere d'inchiesta. La soluzione al problema della responsabilità delle Autorità indipendenti», in S. Labriola (a cura di), *Le Autorità indipendenti*, Milano, 2000, pp. 186 ss..
- P. GROSSI, «Sull'istituzione di una commissione parlamentare d'inchiesta sulla c.d. "giungla retributiva"», in *Annali della Facoltà di Scienze Politiche di Genova*, n. 4-5, 1976-1977, pp. 103 ss..
- L. HALPERT, «Legislative Oversight and the Partisan Composition of Government», in *Presidential Studies Quarterly*, 1981.
- A. ISONI, «Sui limiti del potere di inchiesta nel Parlamento bipolare», in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, n. 4/2011 (22 novembre 2011).
- G. LONG, «La pubblicità delle commissioni d'inchiesta», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pp. 223 ss..
- M. LUCIANI, «L'indagine sulla "giungla" retributiva», in *Dem. e dir.*, 1977, pp. 807 ss..
- P. MAGARÒ, «Le suggestioni del momento giudiziario nella prassi delle commissioni parlamentari d'inchiesta in Italia e in Belgio», in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1999, pp. 1539 ss..
- P. MAGARÒ, «Le commissioni parlamentari d'inchiesta. Recenti tendenze evolutive», in M. Scudiero (a cura di) *Stabilità dell'esecutivo e democrazia rappresentativa*, Napoli, 2009.

- L. MANNELLI, «Segreto funzionale e commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Giur. cost.*, 1992, pp. 4536 ss..
- A. MANZELLA, «Controlli parlamentari», in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, pp. 353 ss..
- A. MANZELLA, «Il Parlamento e le inchieste "canaglia"», in *La Repubblica*, 12 agosto 2003.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003.
- T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2005.
- M. MIDIRI, «Inchiesta parlamentare e indagini giudiziarie», in *Studi L. Elia*, II, Milano, 1999, pp. 951 ss..
- M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999.
- F. MODUGNO, «Un caso limite di inchiesta parlamentare», in E. Cuccodoro (a cura di), *Le regole del gioco nella costituzione. Disposizioni e attuazioni fra crisi e tramonto*, Firenze, 1987.
- R. MORETTI, «Inchiesta parlamentare», in *Nss. Dig. It.*, App., IV, Torino, 1983, pp. 130 ss..
- R. MORETTI, «Osservazioni sulla sindacabilità degli atti delle commissioni d'inchiesta», in *Foro it.*, 1984, II, pp. 209 ss..
- R. MORETTI, «Appunti sulla sindacabilità degli atti delle commissioni parlamentari d'inchiesta», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, Ipp. 77 ss..
- C. MORTATI, «Intervento al Dibattito sull'inchiesta», in *Giur. cost.*, 1959, I, pp. 596 ss..
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, (I ed. 1958), IX ed. 1976.
- R. ORLANDI, «Dubbi sul valore probatorio degli atti di una Commissione parlamentare d'inchiesta», in *Cass. pen.*, 1994, pp. 2814 ss..
- A. PACE, «Inchieste parlamentari e inchieste regionali», in *Giur. it.*, 1969, IV, pp. 187 ss., e in ID., *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, 1973, pp. 189 ss..
- A. PACE, «Inchiesta parlamentare», in *Enc. dir.*, XX, Milano, 1970, pp. 992 ss..
- A. PACE, «Le inchieste parlamentari nei nuovi regolamenti delle Camere», in *Studi parl. pol. cost.*, 1971, pp. 17 ss., e in ID., *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, 1973, pp. 77 ss..
- A. PACE, «L'inchiesta parlamentare come strumento di Governo della maggioranza», in ID., *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative. Saggi*, Milano, 1973, pp. 103 ss..
- A. PACE, «Commissione parlamentare antimafia e giudice penale (Una cronaca costituzionale)», in *Dir. soc.*, 1975, pp. 118 ss..
- A. PACE, «Art. 82», in *Commentario della Costituzione italiana*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1979, pp. 303 ss..
- M. PACELLI, «L'inchiesta parlamentare come strumento di controllo politico», in *Nuova rassegna*, 1965, pp. 2893 ss..
- L. PANSOLLI, *Le inchieste parlamentari nell'Italia liberale. Teoria e prassi nella vicenda di un istituto*, Napoli, 2010.
- C. PAPPAGALLO, «Inchiesta parlamentare», in *Enc. giur.*, XVI, Roma, 1989.
- F. PERGOLESÌ, «Inchiesta amministrativa e parlamentare», in *Enc. Forense*, IV, Milano, 1959, pp. 332 ss..
- A. PERRONE, «La crisi di identità delle commissioni di inchiesta nel Parlamento bipolare», in *Giur. cost.*, 2008, pp. 4119 ss..
- D. PICCIONE, «Fuori o oltre la linea d'ombra? Il sequestro dei locali degli ospedali psichiatrici giudiziari, a tutela dei diritti costituzionali degli internati sottoposti a misure di sicurezza», in *www.giustamm.it*, 2 novembre 2011.
- F. PIERANDREI, «Inchiesta parlamentare», in *Nss. Dig. It.*, VIII, Torino, 1962, pp. 516 ss..

- M. PISANI, «Appunti sul segreto delle Commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Giur. cost.*, 1976, pp. 251 ss..
- F. POSTERARO, «Note sui poteri e su taluni profili procedurali delle commissioni parlamentari d'inchiesta», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pp. 141 ss..
- G. RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le inchieste*, Napoli, 1979.
- G. RECCHIA, «Le inchieste parlamentari e le garanzie fondamentali del cittadino», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*, Rimini, 1985, pp. 17 ss..
- G. RENNA, «L'inchiesta parlamentare in Italia», in R. Dickmann (a cura di) *L'inchiesta parlamentare nel diritto comparato*, Napoli, Jovene, 2009, Studi di "federalismi.it", pp. 59 ss..
- L. RUBINACCI, «Le commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Studi sulla Costituzione*. III, Milano, 1958, pp. 109 ss..
- G. SALONE, «Commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Rass. parlam.*, 2007, pp. 1097 ss..
- G. SAMMARCO, «Se ai fini dell'art. 368 c.p. le Commissioni parlamentari d'inchiesta sono autorità aventi l'obbligo di riferire all'Autorità giudiziaria», in *Giust. Pen.*, 1966, II, pp. 988 ss..
- A. M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984.
- G. SCARPARI, «Come cambia la Costituzione: la Commissione parlamentare d'inchiesta», in *Il ponte*, 2004, pp. 37 ss..
- A. SCHICK, «Congress and the details of Administration», in *Public Administration Review*, 1976.
- SENATO DELLA REPUBBLICA, Archivio storico, *Repertorio delle Commissioni d'inchiesta (1948-2001)*, Roma, 2001.
- G. SILVESTRI, «Considerazioni sui poteri ed i limiti delle commissioni parlamentari d'inchiesta», in *Il Politico*, 1970, pp. 538 ss..
- F. SINDICI, «I poteri delle commissioni di inchiesta e i diritti dei terzi», in *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, 2010, pp. 3 ss..
- A. TESAURO, «Il potere d'inchiesta delle Camere del Parlamento», in *Rass. dir. pubbl.*, 1958, I, pp. 511 ss..
- C. A. TESTI, «Ancora sui rapporti tra autorità giudiziaria ordinaria e commissione parlamentare d'inchiesta», in *Giust. Pen.*, 1977, I, pp. 206 ss..
- S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999.
- G. TROCCOLI, «Le commissioni parlamentari d'inchiesta nella esperienza repubblicana», in G. De Vergottini (a cura di), *Le inchieste delle assemblee parlamentari*. Rimini, 1985, pp. 45 ss..
- P. VIRGA, «Inchieste parlamentari e inchieste governative», in *Rass. dir. pubbl.*, 1950, II, pp. 907 ss..
- P. VIRGA, «Le inchieste parlamentari», in *Annali dell'Università di Catania*, 1949-50, IV, pp. 252 ss..

## Elisabetta Piccialli

### *Immunità e sicurezza delle sedi della Camera dei deputati alla luce del principio costituzionale di autonomia del Parlamento*

1 - L'autonomia del Parlamento; 2 - L'immunità di sede; 2.1 - Origini storiche e fondamento giuridico; 2.2 - I poteri del Presidente della Camera: l'articolo 62 del Regolamento; 2.3 - Casistica e prassi applicativa dell'articolo 62, comma 4, del Regolamento; 3 - L'ordine delle sedute; 3.1 - I poteri disciplinari del Presidente della Camera e dell'Ufficio di Presidenza; 3.2 - La prassi applicativa dell'Ufficio di Presidenza; 3.3 - Accesso del pubblico alle tribune dell'Aula; 4 - Il sistema di sicurezza della Camera dei deputati: assetto organizzativo; 4.1 - La "guardia di servizio"; 4.2 - Gli organi di direzione politico-amministrativa; 4.3 - Il personale di vigilanza; 4.4 - Modalità di accesso degli estranei alle sedi parlamentari e regime di circolazione interna; 5 - La funzione di sicurezza presso i parlamenti stranieri: esperienze a confronto; 6 - Sicurezza e democrazia: l'apertura delle sedi parlamentari ai cittadini; 7 - Cenni in materia di sicurezza informatica e di protezione dei dati personali.

#### *1 - L'autonomia del Parlamento*

Il principio di autonomia delle Camere, che rappresenta uno dei cardini su cui si fonda l'assetto dell'ordinamento repubblicano, non è previsto in modo espresso dalla Carta Fondamentale; esso, piuttosto, si desume, in via indiretta, dalle disposizioni di cui agli articoli articolo 64 (in materia di autonomia regolamentare), 66 (in materia di verifica dei poteri) e 68 (in materia di insindacabilità ed inviolabilità) della Costituzione.

In particolare, l'articolo 64, al comma 1, conferisce alle Assemblee legislative il potere di dotarsi di un proprio Regolamento, adottato a maggioranza assoluta dei suoi componenti. In tale disposizione viene esplicitato, il potere di "auto-organizzazione" di ciascuna Camera che, secondo la corrente definizione giurisprudenziale, investe sia la disciplina inerente all'esercizio delle funzioni tipiche dell'organo costituzionale, sia l'interpretazione ed applicazione degli atti ad essa conseguenti. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha concorso a definire il concetto di autonomia delle due Camere, riconducendolo entro il principio di indipendenza e sovranità riconosciuto al Parlamento all'interno dell'ordinamento repubblicano.

Nella sentenza del 10 luglio 1981, n. 129, la Corte costituzionale, nel pronunciarsi in ordine alla configurabilità della giurisdizione della Corte dei conti in merito ai bilanci delle due Assemblee legislative e della Presidenza della Repubblica, ha infatti affermato che deroghe alla giurisdizione sono ammissibili soltanto «nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati in posizione di assoluta indipendenza».

Secondo la Corte, l'esclusione della giurisdizione del magistrato contabile rappresenta «il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui dispongono gli organi costituzionali ricorrenti»; tale autonomia non si esaurisce sul piano normativo, ma comprende «anche il momento applicativo delle norme stesse», con la conseguenza che rientra «nell'esclusiva disponibilità di detti organi l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali».

Peraltro, nella citata sentenza, la Corte chiarisce che «la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di essa ed in corrispondenza delle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono affermati principi non scritti, manifestatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi, vale a dire vere e proprie consuetudini costituzionali».

In effetti, la Carta costituzionale si limita a stabilire principi di carattere generale, ma non disciplina in dettaglio gli aspetti inerenti ai rapporti tra i vari organi e poteri dello Stato, assumendo in quest'ambito particolare rilievo le prassi attuative od integrative delle disposizioni costituzionali, che possono assurgere al rango di vere e proprie consuetudini costituzionali.

In materia di autonomia delle due Camere, la Corte costituzionale si è altresì pronunciata nella sentenza del 6 maggio 1985, n. 154. In tale sentenza, nel sancire l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari e nel confermare la giurisdizione «domestica» in merito ai rapporti di impiego dei dipendenti delle due Camere, la Corte osserva come la Costituzione repubblicana abbia collocato il Parlamento «al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante dell'ordinamento». In tale ambito, alle Camere spetta, una «indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsivoglia altro potere, cui deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex articolo 64, primo comma, della Costituzione».

Dette guarentigie non vanno considerate singolarmente, ma nel loro insieme, mirando pur sempre, univocamente, «ad assicurare la piena indipendenza degli organi».



Il Parlamento, pertanto, in quanto espressione della sovranità popolare, «è diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una peculiarità e dimensione che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di riserva regolamentare rientra tra le guarentigie disposte dalla Costituzione per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da qualsivoglia altro potere».

Secondo questa tesi, cui ha, peraltro, aderito la dottrina attualmente maggioritaria, l'autonomia delle due Camere, che trova massima espressione nella potestà regolamentare conferita ad esse direttamente dalla Costituzione, costituisce lo strumento per garantire l'indipendenza del potere legislativo dagli altri poteri dello Stato, rappresentando le Assemblee legislative gli organi che esprimono al massimo grado la sovranità popolare.

Detta autonomia, secondo l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale, si connota in modo ampio ed esteso, quale complesso di prerogative, in forza delle quali agli organi costituzionali è attribuito il potere di dotarsi di una propria organizzazione autonoma (autonomia amministrativa), di provvedere direttamente alla propria amministrazione e di determinarne la dotazione finanziaria (autarchia ed autonomia contabile), nonché di giudicare le controversie relative all'esercizio di tali funzioni (c.d. autodichia).

Con riferimento all'autonomia amministrativa, va osservato preliminarmente che essa individua il suo fondamento nelle disposizioni costituzionali (art. 64 cit.), nelle norme del Regolamento di ciascuna Assemblea legislativa e, non ultime, nelle consuetudini costituzionali, consolidate attraverso la ripetizione di comportamenti costanti ed uniformi, la cui applicazione in parte risale ad epoca anteriore all'entrata in vigore della Carta costituzionale.

Al riguardo, l'articolo 12, comma 3, del Regolamento della Camera, il cui testo è stato oggetto di modifiche il 16 dicembre 2008, attribuisce all'Ufficio di Presidenza il potere di adottare i regolamenti e le altre norme concernenti una serie di materie, espressamente menzionate nel testo, tra le quali: l'amministrazione e la contabilità interna; l'ordinamento degli uffici ed i compiti ad essi attribuiti, strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari; lo stato giuridico ed il trattamento economico del personale; i ricorsi concernenti i rapporti di lavoro alle dipendenze della Camera; i ricorsi e qualsivoglia impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima. La nuova formulazione del citato articolo conferisce specificamente all'Ufficio di Presidenza il potere di adottare regolamenti di tipo amministrativo che diventano, pertanto, lo stru-

mento attraverso cui detto organo è chiamato ed esercitare ordinariamente la funzione normativa ad esso attribuita dal Regolamento <sup>(1)</sup>.

Si viene, pertanto, a delineare, un complesso sistema normativo, integrato, come già detto, da norme a carattere consuetudinario, alla cui definizione concorrono, oltre che la Costituzione ed i Regolamenti parlamentari, anche regolamenti c.d. minori o amministrativi <sup>(2)</sup>, chiamati a disciplinare l'autonomia amministrativa di ciascuna delle Camere.

Come evidenziato da una parte della dottrina, l'autonomia del Parlamento, quale diretta espressione della sovranità popolare, individua il suo limite nel rispetto di due fondamentali vincoli giuridici costituiti, da un lato, dal principio del «pluralismo degli organi costituzionali», dall'altro dal principio del «giusto procedimento» <sup>(3)</sup>. Quanto al principio del pluralismo, esso si esprime nella distribuzione dei poteri tra diversi organi costituzionali, ciascuno dei quali dotato di speciali prerogative: in questo senso, a caratterizzare l'esperienza italiana è la peculiare dinamica dei rapporti tra l'istituzione parlamentare e quella governativa, così come la tensione storicamente esistente tra il Parlamento e l'autorità giudiziaria.

Quanto al principio del giusto procedimento, esso impone al Parlamento il rispetto dei vincoli imposti dalla Costituzione che, in via diretta oppure indiretta, definisce la «cornice» entro la quale il Parlamento stesso è chiamato a esercitare la sua attività.

Al riguardo, dal raffronto dell'ordinamento italiano con quello di altri paesi, emerge un dato peculiare: mentre vi sono ordinamenti in cui l'autonomia delle Camere è rigorosamente disciplinata dalla Costituzione, specie sotto il profilo riguardante i rapporti con il Governo (è il caso, ad esempio del Parlamento francese), ve ne sono altri in cui, invece, l'autonomia parlamentare raggiunge il massimo grado, non incontrando il limite del diritto scritto (è il caso, ad esempio, del Regno Unito, dove la Costituzione è rappresentata da un insieme di regole non scritte, basate sulla prassi, sulle convenzioni e sulle consuetudini). Vi sono, infine, ordinamenti in cui i procedimenti parlamentari sono disciplinati, in parte dalla Costituzione, in parte da fonte parlamentare autonoma (è il caso, oltre che del Parlamento italiano, di quello tedesco e di quello spagnolo) <sup>(4)</sup>.

Con riferimento all'ordinamento italiano, l'autonomia parlamentare è disciplinata non solo da fonti di rango regolamentare (cui fa riferimento l'articolo 64 della Costituzione), ma anche da norme non scritte, quali consuetudini, prassi o convenzioni, che hanno concorso a formare un sistema basato sulla «regola del precedente». Tale sistema è contraddistinto da massima fles-

sibilità e notevole capacità di adattamento alle esigenze del caso concreto, sopperendo agli eventuali vuoti lasciati dalle norme di diritto scritto oppure integrandone la disciplina.

L'interpretazione delle norme del diritto parlamentare, sia che si tratti di norme regolamentari che di altra natura, spetta al Presidente di Assemblea. L'autonomia normativa delle Camere trova, pertanto, concreta esplicitazione nella "giurisdizione" dei rispettivi Presidenti, che assolvono, nell'esercizio di tale attività ad un ruolo di tipo "pretorio" (5).

## 2 - *L'immunità di sede*

### 2.1 - *Origini storiche e fondamento giuridico*

L'immunità di sede, accanto all'autonomia amministrativa, rappresenta uno dei principali aspetti in cui si esplica la speciale autonomia conferita alle Assemblee legislative, quali organi pienamente sovrani ed indipendenti dagli altri poteri dello Stato. Essa trae probabilmente origine, in epoca medioevale, dalla c.d. *King's peace*, che assicurava la protezione dei giudici delle corti reali inglesi e di coloro che ad esse si rivolgevano. A partire dal XVIII secolo, tale garanzia venne estesa al Parlamento, riconoscendosi unicamente ad esso il diritto di intervenire nei confronti di uno dei suoi membri. Venne, quindi, progressivamente consolidandosi il principio secondo cui il Parlamento inglese, entro le sue mura, era da ritenersi immune rispetto a qualsivoglia atto ufficiale proveniente da altra autorità o corte di giustizia (6). In epoca più recente, fu la Costituzione di Weimar del 1919, all'articolo 28, ad attribuire poteri di polizia al Presidente del Reichstag; una disposizione di identico tenore è stata poi inclusa, nel 1949, nella Legge Fondamentale della Repubblica Federale di Germania.

Nell'esperienza italiana, la prerogativa dell'immunità delle sedi parlamentari, trova il proprio fondamento nella prassi, risalente all'epoca statutaria, in base alla quale, pur in assenza di espresse disposizioni di legge, nessuna autorità poteva «esercitare la sua giurisdizione all'interno dei palazzi del Parlamento, senza prima averne avuta regolare permissione del Presidente (7)».

Al riguardo, lo Statuto albertino non contemplava espressamente l'immunità delle sedi parlamentari, ma conferiva agli organi costituzionali, e segnatamente al Parlamento, il potere di provvedere autonomamente alla propria

organizzazione interna; in particolare, i regolamenti di Camera e Senato attribuivano ai Presidenti l'«autorità di esercitare, in nome delle rispettive Assemblee, la polizia interna e la facoltà di dare gli ordini necessari alla Guardia di servizio e di concertarsi con le autorità competenti per tutto ciò che a quest'uopo possa occorrere<sup>(8)</sup>».

Per immunità di sede si intende, propriamente, la tutela spaziale e giuridica dei luoghi dove si svolge l'attività del Parlamento, direttamente preordinata al libero svolgimento della funzione parlamentare. La prerogativa in argomento, oltre che nella prassi e nelle consuetudini costituzionali risalenti all'epoca statutaria, ha trovato riconoscimento in alcune pronunce della Corte costituzionale. Nella citata sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, la Corte osserva, infatti, che l'immunità di sede, per lunga tradizione, si desume dalle disposizioni di cui all'articolo 62 del Regolamento della Camera e da quelle di cui al corrispondente articolo 69 del Regolamento del Senato, i quali «attribuiscono ai rispettivi Presidenti l'esercizio dei poteri di polizia e di direzione della forza pubblica all'interno delle Assemblee».

La stessa Corte rileva, inoltre, che «nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi, di guisa che ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto di attribuzione». La Corte costituzionale è tornata a pronunciarsi sul principio in questione nella sentenza 6 maggio 1985, n. 154 (cui sopra si è fatto già riferimento): investita del giudizio sulla legittimità delle norme attributive dell'autodichia, nel dichiarare la generale insindacabilità dei regolamenti parlamentari, essa ha richiamato, incidentalmente, le disposizioni sull'immunità di sede. Secondo la Corte, il divieto alla forza pubblica – ed a qualsiasi soggetto estraneo – di ingresso nelle sedi parlamentari, discendente dagli articoli 62, comma 2, e 64, comma 1, del Regolamento della Camera, e dagli articoli 69, commi 3 e 4, e 70, comma 1, del Regolamento del Senato, costituisce particolare espressione della “indipendenza guarentigiata” che la Costituzione riconosce alle Camere nei confronti di qualsivoglia altro potere; il sistema delle guarentigie parlamentari, sia che riguardi l'immunità dei membri delle Camere, sia che attenga all'immunità di sede, mira, infatti, a tutelare l'indipendenza dei due rami del Parlamento rispetto all'esercizio di poteri ordinariamente spettanti ad altre autorità dello Stato.

Nelle pronunce della Corte costituzionale, si delinea, pertanto, un principio generale che trae riconoscimento da un articolato sistema di fonti normative, dove, accanto alle disposizioni costituzionali (art. 64 Cost.), si

collocano altresì la consuetudine, anch' essa di rango costituzionale, ed i regolamenti parlamentari.

L'immunità di sede è un istituto che trova attualmente piena corrispondenza nelle disposizioni dei Regolamenti di Camera e Senato. In particolare, l'attuale formulazione dell'articolo 62 del Regolamento della Camera, il cui testo è stato modificato nel dicembre 1998, definisce e disciplina le principali fattispecie entro cui il principio *de quo* è destinato a trovare applicazione.

La riforma regolamentare intervenuta nel 1998 risponde, infatti, allo scopo di disciplinare compiutamente alcune delle ipotesi, in cui l'operatività di tale prerogativa aveva già trovato conferma in parte nella consuetudine, in parte in espresse posizioni assunte al riguardo dalla Presidenza della Camera. <sup>(9)</sup>

Al riguardo, si osserva che il previgente testo dell'art 62, si limitava a prevedere, al comma 1, che «i poteri necessari al mantenimento dell'ordine nella Camera spettano alla Camera stessa e sono esercitati in suo nome dal Presidente che dà alla guardia di servizio gli ordini necessari»; al comma 2, che «la forza pubblica non può entrare nell'Aula, se non per ordine del Presidente e dopo che sia stata tolta o sospesa la seduta». Si trattava, in tutta evidenza, di una disciplina quanto mai lacunosa e generica, rispetto alla quale la novella intervenuta nel 1998 ha introdotto novità di non poco rilievo: essa, in primo luogo, disciplina in modo più dettagliato i poteri di polizia del Presidente, prevedendo, ai commi 2 e 3, il divieto di accesso della forza pubblica non solo all'interno dell'Aula, ma in tutte le sedi della Camera, ivi comprese le aule delle giunte e delle commissioni, nonché i locali in cui siano ubicati organi od uffici amministrativi; in secondo luogo, introduce, al comma 4, una specifica disposizione, che non trova corrispondenza alcuna nel Regolamento del Senato, che subordina all'autorizzazione presidenziale la possibilità di attuare atti o provvedimenti di autorità od organi esterni, la cui esecuzione debba avere luogo all'interno di sedi o locali della Camera o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni od attività di essa.

Le disposizioni di cui dell'articolo 62 del Regolamento della Camera, nel testo attualmente vigente, disciplinano l'istituto dell'immunità di sede in modo sostanzialmente analogo rispetto a quanto previsto dall'articolo 69 del Regolamento del Senato, che aveva più compiutamente definito l'ambito di applicazione della prerogativa in argomento sin dal 1983. Quest'ultimo articolo, dopo aver stabilito, al comma 1, che « i poteri necessari alla polizia del Senato e della sua sede spettano al Senato stesso e sono esercitati in suo

nome dal Presidente», prevede anch'esso, al comma 3, l'espresso divieto per la forza pubblica, ivi compresa la polizia giudiziaria, di fare ingresso «nella sede del Senato» ed «in qualsiasi altro edificio ove abbiano sede commissioni, servizi od uffici di tale ramo del Parlamento, se non per ordine del Presidente»; stabilisce, infine, al comma 4, che la forza pubblica non può entrare nelle Aule dell'Assemblea e delle Commissioni, se non per ordine del Presidente e dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta.

Dall'esame comparato delle disposizioni regolamentari delle due Assemblee legislative, appare evidente che la prerogativa dell'immunità di sede non è da ritenersi in alcun modo assimilabile a quella propria delle sedi diplomatiche: essa, infatti, non si esprime quale limitazione della sovranità territoriale dello Stato, bensì quale diversa articolazione della competenza all'esercizio di determinate attività, finalizzata a garantire la massima autonomia dell'istituzione parlamentare nei confronti degli altri poteri. <sup>(10)</sup>

I fatti che si verificano all'interno delle sedi parlamentari non sono, quindi, sottratti, in senso lato, alla cognizione dell'autorità statale; è piuttosto l'eventuale esercizio di poteri autoritativi e/o coercitivi all'interno delle «cittadelle parlamentari» ad essere soggetto all'autorizzazione dei Presidenti delle Camere, ove promanante da altre autorità dello Stato. <sup>(11)</sup>

## 2.2 - I poteri del Presidente della Camera: l'articolo 62 del Regolamento

A questo punto, dopo una breve premessa relativa alle origini storiche ed al fondamento giuridico del principio di immunità delle sedi parlamentari, è opportuno esaminare più in dettaglio le disposizioni dell'articolo 62 del Regolamento della Camera nel testo attualmente in vigore.

Al comma 1, che la riforma regolamentare del 1998 ha lasciato immutato, si stabilisce, analogamente a quanto disposto dall'articolo 69, comma 1, del Regolamento del Senato, il principio generale secondo cui la sicurezza *intra moenia* è autonomamente gestita dalla Camera con modalità definite dal suo ordinamento interno. Il c.d. potere di ordine o di polizia è, infatti, attribuito dal Regolamento all'Assemblea ed esercitato tramite il Presidente, che «impartisce alla guardia di servizio gli ordini necessari».

Per il mantenimento dell'ordine all'interno delle sedi parlamentari, il Presidente si avvale, pertanto, oltre che del personale dell'amministrazione incaricato della vigilanza, anche della c.d. guardia di servizio, costituita da nuclei dei carabinieri e della polizia, appositamente istituiti presso le sedi

della Camera. I predetti nuclei, di cui si dirà meglio oltre, sono legati al Presidente da un vincolo di dipendenza non di tipo organico-gerarchico, bensì esclusivamente di tipo funzionale.

I due commi successivi disciplinano, invece, l'accesso della forza pubblica all'interno dei palazzi della Camera.

Al riguardo, si evidenzia che il concetto di "forza pubblica" deve essere interpretato in senso ampio ed estensivo, ricomprendendo non solo la polizia giudiziaria, cui si fa testuale riferimento nelle disposizioni regolamentari, ma anche la polizia di sicurezza, gli organi di polizia amministrativa ed i reparti delle Forze armate, anche in servizio di ordine pubblico. <sup>(12)</sup>

In particolare, il comma 2, dispone che l'accesso della forza pubblica alle Aule della Camera, delle giunte e delle commissioni possa avvenire solo su ordine del Presidente e dopo che sia stata tolta o sospesa la seduta; analogo divieto è specificamente previsto anche in relazione alle Aule degli organi parlamentari bicamerali, dove l'accesso della forza pubblica è consentito solo su ordine del Presidente della Camera di intesa con il Presidente del Senato. Tale disposizione, posta a tutela dell'inviolabilità dei luoghi ove si svolge il procedimento legislativo, risponde allo scopo di tutelare l'istituzione parlamentare avverso ogni tentativo di coartare o condizionare la volontà dei suoi organi, prevedendo l'obbligo per il Presidente di sospendere o togliere la seduta in tutti i casi in cui si renda eccezionalmente necessario il ricorso alla forza pubblica. In altri termini, la previa sospensione o l'avvenuto scioglimento della seduta costituiscono, presupposto necessario perché il Presidente possa legittimamente ordinare l'intervento *intra moenia* della forza pubblica, dovendosi realizzare, in tale ipotesi, il temperamento di due diverse esigenze: da un lato, quella di preservare le prerogative degli organi legislativi, dall'altra di consentire l'eventuale esercizio di poteri ispettivi e/o esecutivi da parte di autorità esterne.

Il comma 3, stabilisce che la forza pubblica non possa accedere alla sede della Camera, né ai locali in cui abbiano sede organi ed uffici della Camera medesima o che siano comunque nella sua disponibilità, se non per ordine o previa autorizzazione del Presidente. Analogamente a quanto previsto dal comma 2, il divieto si estende ai locali in cui abbiano sede organi parlamentari bicamerali, nei quali l'accesso può avere luogo solo per ordine o previa autorizzazione del Presidente della Camera, di intesa con il Presidente del Senato. Anche in questo caso, nel valutare l'eventuale rilascio dell'autorizzazione, il Presidente è chiamato ad effettuare un attento bilanciamento dei

contrapposti interessi in gioco, a tutela delle prerogative tipiche del Parlamento e dei suoi organi.

L'articolo 62, novellato con la riforma del 1998, ha quindi, mantenuto ferma la distinzione tra il divieto specifico di accesso entro le "Aule" parlamentari, previsto dal comma 2, e quello più generale di ingresso nelle "sedi" dell'organo costituzionale, contemplato dal comma seguente.

Il comma 2 sembra riferirsi all'eventualità che all'interno della Camera siano commessi fatti di eccezionale gravità o tumulti in Aula non controllabili dal solo personale di vigilanza; trattasi, in ogni caso, di fattispecie mai verificatesi nel corso della storia repubblicana.

Il comma 3, invece, fa riferimento al caso, statisticamente più frequente, in cui un'autorità esterna richieda di svolgere, all'interno delle sedi, degli uffici o dei locali della Camera, attività di tipo istruttorio: trattasi, per lo più, di richieste dell'autorità giudiziaria per il compimento di atti di natura investigativa oppure esecutiva.

In entrambe le fattispecie, il Regolamento disciplina l'esercizio di poteri ispettivi ed esecutivi da parte di soggetti esterni all'interno dei palazzi della Camera, subordinandolo esplicitamente all'ordine e/o all'autorizzazione del Presidente.

In tale ambito, la nuova formulazione dell'articolo 62, che ha reso sostanzialmente speculari le disposizioni regolamentari dei due rami del Parlamento, ha contribuito notevolmente a rafforzare la prerogativa dell'immunità di sede, rappresentando un efficace freno nei confronti dei provvedimenti autoritativi di provenienza esterna. <sup>(13)</sup>

### *2.3 - Casistica e prassi applicativa dell'articolo 62, comma 4, del Regolamento*

Oltre all'accesso della forza pubblica all'interno delle sedi parlamentari, l'articolo 62 disciplina, al comma 4, l'ulteriore ipotesi relativa ad «atti o provvedimenti di enti od organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa», prevedendo che gli stessi non possano in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, «che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali». La disposizione in esame, nel codificare una serie di principi consuetudinari consolidatisi nel tempo, ha lo scopo di salvaguar-



dare l'autonomo svolgimento della funzione parlamentare e, in particolare, le prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione.

Essa potrebbe, in effetti, configurarsi come una vera e propria "norma di chiusura del sistema", attribuendo in via esclusiva al Presidente il potere di autorizzare l'esecuzione di tutti gli atti e provvedimenti che, in senso estensivo, presentino una qualche attinenza con la Camera dei deputati, nonché di valutarne l'incidenza sull'attività istituzionale del Parlamento e/o su quella dei suoi membri. In questo senso, il meccanismo introdotto dall'articolo 62, comma 4, del Regolamento, sembrerebbe operare in modo simile a quello di una condizione di procedibilità contemplata dal codice di procedura penale. <sup>(14)</sup>

Proprio in relazione alle fattispecie delineate dall'articolo 62, comma 4, del Regolamento, il principio fondamentale cui si ispira la concreta prassi applicativa, nei rapporti tra diversi poteri dello Stato, è quello della leale collaborazione, dovendosi contemperare, entro un'ottica non conflittuale, l'esigenza di tutelare le prerogative dell'organo costituzionale, con la necessità di consentire la verifica del rispetto delle leggi statuali da parte delle autorità a ciò preposte.

Negli ultimi anni, la tendenza dell'Istituzione parlamentare, nel rispetto delle prerogative sue tipiche, è quella di pervenire a forme di collaborazione sempre più marcata con le autorità esterne. Molto frequenti, in tal senso, sono le richieste di autorizzazione al compimento di atti di polizia giudiziaria volti all'accertamento di fatti penalmente rilevanti, relativamente alle quali la casistica risulta quanto ampia ed eterogenea.

In proposito, numerosi sono i precedenti in cui soggetto "offeso" sia il singolo deputato, dovendo, in tal caso, gli atti di polizia giudiziaria compiersi nell'ambito di procedimenti penali che fanno seguito alla presentazione di denuncia-querela da parte del parlamentare: frequenti, ad esempio, sono le richieste di acquisizione di dati in relazione a *e-mail* a contenuto minatorio e/o ingiurioso, pervenute ai parlamentari sul proprio dominio istituzionale. Il Presidente, in tali casi, ha sempre rilasciato la relativa autorizzazione, fornendo alla polizia giudiziaria gli elementi informativi richiesti.

Altra ipotesi molto frequente è quella relativa alle richieste di acquisizione delle immagini riprese dal sistema di videosorveglianza <sup>(15)</sup> della Camera, posto a controllo delle aree limitrofe ai palazzi della Camera dei deputati. In proposito, ribadito il principio che il sistema di videosorveglianza della Camera è direttamente finalizzato alla tutela delle sedi parlamentari e che, con riferimento alla normativa in materia di protezione della riservatezza, la

titolarietà dei dati personali rilevati dalle videocamere è posta in capo all'Amministrazione della Camera dei deputati, la prassi applicativa risulta univocamente orientata a consentire l'acquisizione delle predette immagini da parte della polizia giudiziaria, potendo i dati registrati essere utilizzati anche per contribuire all'individuazione di comportamenti penalmente rilevanti.

Diverso è il caso, verificatosi di recente, in cui la richiesta della polizia giudiziaria sia volta ad acquisire le immagini riprese dal sistema di telecamere interno all'Aula. <sup>(16)</sup> In proposito, si ricorda quanto stabilito dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 13 luglio 2010: mentre le riprese dell'Aula sino al momento della sospensione della seduta sono pubbliche e come tali trasmesse attraverso una pluralità di canali, le registrazioni ad uso interno, secondo prassi costante, sono visionabili esclusivamente a fini istruttori da parte del Collegio dei Questori e dell'Ufficio di Presidenza nella loro collegialità, qualora si verificchino nel corso della seduta fatti per i quali i predetti organi abbiano la necessità di effettuare accertamenti; ne consegue che l'eventuale e successiva richiesta formulata da un'autorità esterna, volta ad acquisire le video registrazioni effettuate all'interno dell'Aula, dovrà essere valutata dagli organi parlamentari competenti, trattandosi di profili attinenti alle prerogative attribuite ad organi e poteri costituzionali e ai rapporti tra loro. Alla luce di tale orientamento, vi sono casi in cui il Presidente ha autorizzato la polizia giudiziaria non ad acquisire, ma unicamente a visionare le immagini eventualmente disponibili, al solo scopo di valutarne la rilevanza e l'utilizzabilità ai fini della prosecuzione delle indagini.

Altra fattispecie che fa registrare numerosi precedenti è quella relativa alla richiesta di escussione, per l'assunzione di sommarie informazioni, di persone che, a vario titolo, operano all'interno delle sedi parlamentari, tra le quali dipendenti della Camera, collaboratori di deputati, o dipendenti di ditte appaltatrici. Anche in tali casi, la prassi è costantemente orientata a consentire l'espletamento dell'attività di polizia giudiziaria all'interno dei palazzi della Camera, avendo l'istituzione parlamentare sempre collaborato con l'autorità giudiziaria per l'accertamento di fatti di rilevanza penale.

Nell'ambito delle fattispecie che formano oggetto di richiesta ex articolo 62, comma 4, del Regolamento, va, inoltre, collocata l'attività di indagine riguardanti singoli parlamentari, per i quali si profila la necessità di tutelare, entro un'ottica di bilanciamento di contrapposti interessi istituzionali, le prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione.

In proposito, tra le richieste della magistratura inquirente figura, ad esempio, quella diretta a consentire l'accesso della polizia giudiziaria all'in-

terno di una sede parlamentare che ospita la filiale di un istituto bancario, per l'effettuazione di accertamenti nei confronti di un deputato. In tale occasione, risalente al 2008, il Presidente non ha ravvisato, sotto il profilo giuridico, motivi ostativi al rilascio dell'autorizzazione, subordinandola, tuttavia, alla preventiva conoscenza delle modalità operative necessarie al compimento delle attività oggetto della richiesta; ciò, allo scopo di valutarne gli effetti sulle attività istituzionali della Camera, nel rigoroso rispetto delle prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione.

Il Presidente della Camera ha, inoltre, in qualche occasione, autorizzato l'acquisizione in copia, da parte dell'autorità giudiziaria, della documentazione concernente contributi o finanziamenti in favore di partiti e/o movimenti politici, con particolare riferimento alle dichiarazioni congiunte rese ai sensi dell'articolo 4, comma 3, della legge 18 novembre 1981, n. 659. In qualche altro caso, le richieste dell'autorità giudiziaria hanno riguardato, più direttamente, l'attività legislativa del parlamentare, con particolare riferimento alle iniziative legislative di cui lo stesso sia stato proponente e/o firmatario nel corso del mandato. In tali ipotesi, non si è ritenuto di dover fornire all'autorità giudiziaria gli elementi informativi richiesti, trattandosi di dati pubblici desumibili dai resoconti delle sedute ed agevolmente reperibili sul sito Internet della Camera dei deputati.

Sempre con riferimento allo svolgimento dell'attività parlamentare, si segnala, peraltro, la richiesta dell'autorità giudiziaria, risalente all'ottobre 2011, di acquisire copia della documentazione eventualmente "allegata" ad un'interrogazione a risposta scritta, in cui sono stati segnalati fatti di rilevanza penale: la richiesta in questione è stata respinta, avendo il Presidente ritenuto che tale documentazione fosse nell'esclusiva disponibilità del deputato firmatario dell'atto ispettivo, del quale la stessa non costituisce in alcun modo "appendice" o "allegato" in senso formale. <sup>(17)</sup>

Nell'ambito di applicazione dell'articolo 62, comma 4, del Regolamento rientrano, infine, non solo le richieste dell'autorità giudiziaria, ma anche quelle, meno frequenti sul piano statistico, volte a consentire l'esercizio di attività di verifica e/o controllo da parte di altri organi di vigilanza: a titolo esemplificativo, può essere citato il caso in cui è stata autorizzata, con Decreto del Presidente della Camera, la verifica, da parte di un'Azienda Sanitaria Locale, delle condizioni inerenti alla sicurezza del lavoro dei locali adibiti all'esercizio di attività di ristorazione, questa ultima affidata dalla Camera in appalto ad una società esterna <sup>(18)</sup>; può, altresì, citarsi il caso, risalente al luglio 2009, in cui è stato consentito alla Direzione Provinciale del Lavoro

di Roma di acquisire, per gli adempimenti di competenza, l'elenco dei collaboratori dei deputati. Peraltro, di recente, la prassi applicativa è orientata a ritenere soggette alla disciplina di cui all'articolo 62, comma 4, del Regolamento, anche la richiesta di accesso alle sedi della Camera per l'effettuazione di perizie infortunistiche da parte di società private di assicurazione. <sup>(19)</sup>

La norma sembra, pertanto, consentire un'interpretazione del concetto di immunità di sede oltremodo ampia ed estensiva, richiedendo l'autorizzazione del Presidente non solo in relazione all'espletamento di attività di natura amministrativa, ma anche in regime di diritto privato.

Alla luce dei precedenti sopra esaminati, si può affermare che l'orientamento della Presidenza della Camera è, tendenzialmente, quello di autorizzare, nel rispetto delle prerogative tipiche dell'organo costituzionale, il compimento delle attività esecutive e/o di controllo richieste, riducendo in tal modo il rischio di insorgenza di "conflitti" di natura istituzionale.

Non infrequente, tuttavia, è il caso in cui, proprio allo scopo di preservare il libero svolgimento della funzione parlamentare, il Presidente subordini il rilascio dell'autorizzazione richiesta al rispetto di ben individuate cautele e modalità operative, stabilendo limiti all'accesso e/o all'esecuzione di atti e/o provvedimenti. Al riguardo, proprio nell'individuazione delle predette cautele trovano conferma l'autonomia e la "sovranità" del Parlamento nei confronti di altri organi chiamati a verificare il rispetto delle leggi dello Stato.

### *3 - L'ordine delle sedute*

#### *3.1 - I poteri disciplinari del Presidente della Camera e dell'Ufficio di Presidenza*

L'immunità di sede, secondo una parte della dottrina, individua il proprio contrappeso in un sistema di norme che concorrono a definire l'ordinamento disciplinare interno delle Camere.

Il complesso delle disposizioni regolamentari che disciplinano la sicurezza interna e l'ordine delle sedute è volto, infatti, a garantire il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, sanzionando fatti e/o comportamenti che turbino la libertà delle discussioni e l'esercizio della funzione parlamentare.

Nell'ordinamento della Camera, l'organo cui è rimessa l'applicazione delle sanzioni disciplinari in materia non è più l'Assemblea, cui la riforma dei regolamenti del 1971 ha sottratto ogni competenza, bensì il Presidente o,

relativamente alle ipotesi più gravi, l'Ufficio di Presidenza, previa istruttoria effettuata dal Collegio dei deputati Questori.

Le decisioni adottate in materia dell'Ufficio di Presidenza sono oggetto di mera comunicazione all'Assemblea e non possono, in nessun caso, formare oggetto di discussione (art. 60, comma 3, Reg.).

In base al regolamento, le sanzioni applicabili direttamente dal Presidente sono «il richiamo all'ordine» ( art. 59, comma 1) e «l'esclusione dell'Aula» (art. 60, comma 1); applicabile, invece, dall'Ufficio di Presidenza, su proposta del Presidente, è la «censura con interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo da due a quindici giorni di seduta» (art. 60, comma 3).

Quanto alle tipologie di fatti o condotte che possono rendersi oggetto di sanzione, il Regolamento contempla una gamma eterogenea di ipotesi, speculari rispetto a quelle previste presso l'altro ramo del Parlamento, previste in ordine di gravità: «parole sconvenienti», pronunziate dal deputato nel corso della seduta oppure comportamenti che turbino la «libertà della discussione» o l'ordinato svolgimento dei lavori parlamentari (art. 59, comma 1), «ingiurie» pronunziate da un deputato nei confronti di uno o più colleghi oppure di membri del Governo (art. 60, comma 1); «appelli alla violenza», «tumulti», minacce o ricorso alle «vie di fatto» verso qualsiasi collega o membro del Governo, uso di «espressioni ingiuriose nei confronti delle istituzioni o del Capo dello Stato»(art. 60, comma 3).

Il Regolamento contempla, altresì, l'ipotesi di «tumulto» in Aula, che può costringere il Presidente ad abbandonare il seggio, con conseguente sospensione della discussione (art. 61), nonché l'eventualità che siano commessi fuori dall'Aula, ma all'interno della sede della Camera, fatti di eccezionale gravità, in relazione ai quali il Presidente stesso può proporre all'Ufficio di Presidenza l'applicazione della sanzione disciplinare della censura con interdizione a partecipare ai lavori parlamentari da due a quindici giorni (art. 60, comma 4).

Le disposizioni del Regolamento consentono, quindi, di tracciare una linea di demarcazione assai netta tra comportamenti che compromettano la funzione ed il procedimento parlamentare nella loro piena e libera espressione, per i quali trovano applicazione i provvedimenti sanzionatori adottati dai competenti organi di direzione politica, e l'esercizio della libertà di espressione e del diritto di critica garantito ai parlamentari dall'art. 68 Cost.

Le speciali prerogative, cui fa riferimento l'articolo da ultimo citato non possono, infatti, tradursi, come evidenziato da un parere reso dalla Giunta del Regolamento il 24 ottobre 1996, in «arbitrario strumento per ledere

diritti e posizioni soggettive di persone fisiche e giuridiche, come di organi dello Stato, parimenti garantiti da norme di rango costituzionale».

### *3.2 - La prassi applicativa dell'Ufficio di Presidenza*

Le fattispecie sottoposte all'esame dell'Ufficio di Presidenza nel corso delle diverse legislature si rivelano, dall'esame dei precedenti, quanto mai eterogenee.

In ripetute occasioni, ad esempio, il predetto organo collegiale ha sanzionato comportamenti consistenti nell'utilizzo di espressioni ingiuriose da parte dei parlamentari.

In proposito, per citare soltanto alcuni episodi più significativi, basti pensare a quanto avvenuto nel corso della seduta del 15 dicembre 2004, allora quando taluni deputati appartenenti ad un gruppo parlamentare, usarono espressioni irraguardose nei confronti del Presidente di turno. In tale occasione, l'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 16 dicembre 2004, ha deliberato che nei confronti dei responsabili venisse applicata la sanzione della censura, con interdizione a partecipare ai lavori parlamentari per un periodo pari a cinque giorni di seduta (otto giorni nei confronti del solo presidente del gruppo, in ragione della speciale posizione ricoperta).

In particolare, nel caso in questione, si è ritenuto di dover procedere all'applicazione delle sanzioni, nonostante la richiesta formulata dal soggetto offeso di non prendere in esame i comportamenti ingiuriosi. In base all'orientamento assunto dall'organo collegiale, infatti, la materia disciplinare non è disponibile da parte dei singoli deputati nei cui confronti si sono verificati episodi suscettibili di valutazione, posto che le sanzioni previste dal Regolamento sono preordinate alla tutela dell'interesse complessivo delle istituzioni parlamentari al corretto e regolare svolgimento dei propri lavori. In un altro caso, l'Ufficio di Presidenza ha preso in esame la condotta di un deputato che ha reiteratamente fatto uso, nel corso della legislatura, di espressioni ingiuriose ed offensive nei confronti dei colleghi e delle istituzioni, espressioni ritenute gravemente lesive del regolare svolgimento dei lavori parlamentari e tali da arrecare discredito al decoro ed all'immagine della Camera dei deputati: trattasi della deliberazione adottata nella riunione dell'11 luglio 2012, in virtù della quale è stata irrogata, nei confronti dell'autore di tali comportamenti, la massima sanzione prevista dal Regolamento,

vale a dire la censura con interdizione a partecipare ai lavori parlamentari per un periodo di quindici giorni di seduta.

Altra fattispecie che sovente si verifica nel corso delle sedute è quella consistente nell'esposizione, da parte di parlamentari, di cartelli, striscioni o bandiere in segno di dissenso o contestazione. Al riguardo, si ricorda quanto avvenuto nella seduta del 16 dicembre 2004, quando è stato esposto da alcuni deputati appartenenti ad un determinato gruppo parlamentare uno striscione sotto il banco della Presidenza; o, nella seduta del 15 dicembre 2011, nel corso della quale un deputato, prendendo posto ai banchi del Governo, ha esposto un cartello recante scritte di protesta. Nel primo caso, l'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 16 dicembre 2004, ha ritenuto di dover applicare nei confronti dei responsabili la sanzione della censura con interdizione di partecipare ai lavori parlamentari per un periodo di cinque giorni di seduta (otto per il presidente del gruppo, in ragione della particolare responsabilità ricoperta); nel secondo, la sanzione irrogata nei confronti dell'autore del gesto è stata quella della censura con interdizione a partecipare ai lavori parlamentari per un periodo pari a tre giorni di seduta (riunione del 22 dicembre 2011).

Altra ipotesi, che ricorre con una certa frequenza, è quella dei tumulti in Aula. Al riguardo, possono citarsi, a titolo esemplificativo, gli incidenti occorsi nella seduta del 7 luglio 2010, quando alcuni deputati, sono passati alle c.d. vie di fatto, ponendo in essere veri e propri atti di aggressione fisica, oltre che verbale, nei confronti dei colleghi. In tale occasione, il Presidente della Camera ha disposto l'intervento dei deputati Questori e degli assistenti parlamentari, i quali hanno provveduto a ripristinare l'ordine all'interno dell'Assemblea. Successivamente l'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 13 luglio 2010, ha deliberato di applicare, vista la particolare gravità dei comportamenti sottoposti al suo esame, una serie di sanzioni nei confronti dei responsabili, consistenti nella censura con interdizione a partecipare ai lavori parlamentari per un periodo variabile, a seconda dei singoli casi e dell'effettiva entità dei fatti commessi, da due a quindici giorni.

### *3.3 - Accesso del pubblico alle tribune dell'Aula*

La materia in questione è disciplinata dal Regolamento della Camera, il quale prevede che il pubblico possa assistere alle sedute da apposite tribune (art. 64, comma 2).

In particolare, le norme regolamentari stabiliscono che le persone ammesse nelle tribune della Camera hanno l'obbligo astenersi da qualsivoglia segno di approvazione o disapprovazione e non devono, in generale, assumere comportamenti che possano turbare l'ordine delle sedute, contemplando, in caso di disordini, l'intervento degli assistenti parlamentari e l'eventuale sgombero delle tribune stesse su disposizione del Presidente (art. cit., commi 3-5).

In caso di oltraggio recato alla Camera o ad uno qualsiasi dei suoi membri, è previsto, inoltre, che il responsabile venga immediatamente arrestato e tradotto innanzi all'autorità giudiziaria ( art. cit., comma 6).

Oltre alle disposizioni contemplate dal Regolamento, l'Ufficio di Presidenza della Camera ha approvato, in data 24 ottobre 2002, le «Disposizioni integrative ed attuative dell'articolo 64 del Regolamento della Camera dei deputati in materia di accesso al pubblico alle tribune dell'Aula».

Tali disposizioni, dopo aver ribadito l'obbligo di astenersi da qualsivoglia manifestazione di assenso o dissenso e di osservare un contegno improntato al massimo rispetto dell'istituzione parlamentare (lett.b), stabiliscono il divieto temporaneo di accesso alle tribune, nel caso di mancata osservanza delle norme di comportamento da parte di persone del pubblico (lett.d). Il divieto in questione può essere disposto dal Presidente della Camera, su proposta del Collegio dei Questori, riservandosi la Camera di richiedere, nei confronti dei responsabili, il risarcimento dei danni eventualmente cagionati, nonché l'adozione di ogni iniziativa presso i competenti organi dello Stato.

È stato, infine, introdotto lo specifico invito, rivolto alle persone che intendono accreditarsi per assistere alla seduta, a prendere formale visione delle norme comportamentali di cui all'articolo 64 del Regolamento e delle relative disposizioni integrative ed attuative (lett. e).

Quanto alla prassi applicativa riguardante l'articolo 64 del Regolamento, si ricorda che talora presso le tribune del pubblico sono stati compiuti, anche di recente, atti dimostrativi, di protesta o di dissenso <sup>(20)</sup>, consistenti, ad esempio, nell'esposizione di cartelli <sup>(21)</sup> o bandiere o nel lancio di volantini <sup>(22)</sup>. Al riguardo, si segnala che relativamente agli episodi sopra citati, in ragione della particolare tenuità dei fatti posti in essere, non si è ritenuto di procedere all'applicazione di alcuna sanzione nei confronti dei responsabili, di cui è stato disposto, in ogni caso, l'allontanamento dalle tribune del pubblico, a seguito dell'intervento degli assistenti parlamentari.



#### 4 - Il sistema di sicurezza della Camera dei deputati: assetto organizzativo

##### 4.1 - La “guardia di servizio”

Le attività funzionali volte al mantenimento della sicurezza delle sedi della Camera sono esercitate da un complesso di organi ed uffici. Come sopra evidenziato, la massima espressione dell'immunità della sede parlamentare risiede nei poteri di ordine e di polizia del Presidente, che a questo scopo si avvale, secondo quanto espressamente stabilito dal Regolamento, oltre che del personale di vigilanza, posto alle dipendenze dell'Amministrazione, anche della c.d. guardia di servizio, costituita da nuclei dei Carabinieri e della Polizia appositamente istituiti presso la Camera dei deputati.

Come sopra già evidenziato, caratteristica principale dei predetti nuclei risiede nel vincolo di dipendenza funzionale che li lega al Presidente della Camera, pur mantenendo gli stessi una collocazione organico-gerarchica presso le strutture governative di appartenenza. Tale rapporto è, per certi versi, comparabile a quello intercorrente tra la polizia giudiziaria e l'autorità giudiziaria, secondo quanto previsto dall'articolo 109 Cost. <sup>(23)</sup>

In particolare, il “Nucleo Carabinieri” presso la Camera dei deputati è stato istituito con Decreto del Ministro della Difesa del 22 novembre 1984, il quale ne prevede espressamente, all'articolo 1, la dipendenza funzionale dal Presidente di tale ramo del Parlamento «per l'espletamento dei compiti contemplati dall'articolo 62 del Regolamento». <sup>(24)</sup>

Il citato Decreto prevede, inoltre, all'articolo 1, comma 2, che la destinazione degli ufficiali al comando dei predetti nuclei ed il loro trasferimento sono disposti con il consenso del Presidente.

Analogamente, l'Ispettorato di P.S. presso la Camera è stato istituito con Decreto del Ministro dell'interno del 13 dicembre 1984 che, nel contemplare disposizioni di tenore speculare a quelle sopra esaminate, stabilisce anch'esso in modo esplicito il principio della dipendenza funzionale dal Presidente della Camera per l'espletamento dei predetti compiti.

L'Ispettorato costituisce una struttura priva di competenza territoriale, istituita alle dipendenze del Dipartimento di Pubblica Sicurezza del Ministero dell'interno, alla quale sono attribuiti speciali compiti di protezione e vigilanza. <sup>(25)</sup>

In base a quanto stabilito dall'articolo 5, comma 2, lettera c) del Decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208, esso provvede, infatti, alla protezione del Presidente della Camera, alla vigilanza delle sedi

parlamentari, all'espletamento dei compiti di polizia di cui sia richiesto dai competenti organi della Camera, nonché agli altri compiti di sicurezza stabiliti di intesa con il Segretario Generale.

Tra le funzioni di pubblica sicurezza demandate all'Ispettorato, particolare valenza assumono i compiti connessi alle esigenze di protezione e vigilanza, interna ed esterna, delle sedi parlamentari.

Quanto ai compiti di vigilanza "esterna", l'Ispettorato svolge una specifica attività di collegamento e di raccordo con le autorità centrali e territoriali di pubblica sicurezza (Prefettura e Questura), cui compete, in linea generale, l'adozione dei provvedimenti volti a garantire la sicurezza delle sedi parlamentari, attraverso la programmazione e pianificazione delle misure allo scopo necessarie. <sup>(26)</sup>

Quanto alle funzioni di vigilanza "interna" attinenti all'articolo 62 del Regolamento, tra i compiti dell'Ispettorato figurano, tra gli altri, la ricezione di eventuali *notitiae criminis*, nonché quello di curare i rapporti con gli organi investigativi e con l'autorità giudiziaria.

Relativamente al Comando Carabinieri "Camera dei deputati", si rileva come alla predetta struttura siano affidate essenzialmente funzioni di vigilanza delle aree immediatamente limitrofe ai palazzi della Camera e di tutela della sicurezza "esterna" delle sedi parlamentari.

Anche al Comando, inoltre, come all'Ispettorato, spettano compiti di raccordo e di coordinamento con i reparti territoriali dell'Arma e con le altre autorità preposte alla tutela dell'ordine pubblico.

Al riguardo, va rilevato, infatti, che non è possibile individuare una netta linea di demarcazione tra le competenze proprie dell'Ispettorato e quelle del Comando Carabinieri, dal momento che la ripartizione dei relativi compiti varia in funzione delle esigenze del caso concreto, conformemente agli indirizzi stabiliti dalla Prefettura e dalla Questura territorialmente competenti.

In ogni caso, il criterio guida, come dimostra la prassi operativa, è sempre stato quello del coordinamento nei rapporti tra i due corpi, così come nei rapporti tra le forze dell'ordine, le autorità di pubblica sicurezza e i competenti servizi dell'Amministrazione della Camera dei deputati. <sup>(27)</sup>

#### 4.2 - *Gli organi di direzione politico-amministrativa*

Nel sistema di sicurezza della Camera dei deputati altri poteri sono attribuiti all'Ufficio di Presidenza, organo collegiale rappresentativo di tutte le

forze politiche presenti nell'Assemblea, cui il Regolamento, all'articolo 12, comma 3, lettera a), conferisce, tra le altre, la competenza ad adottare le norme concernenti le condizioni e le modalità di ammissione degli estranei nelle sedi parlamentari.

Il predetto organo, le cui deliberazioni sono rese esecutive mediante decreti del Presidente della Camera, può a sua volta istituire al suo interno, in base a quanto stabilito dall'articolo 6 del Regolamento dei servizi e del personale, speciali comitati composti da propri membri.

Tali comitati, di cui fa parte il Segretario Generale o un suo delegato, sono costituiti in relazione ad esigenze settoriali e specifiche, anche di carattere temporaneo; alcuni di essi sono presieduti direttamente dal Presidente della Camera, altri da Vice Presidenti.

In particolare, il Comitato per la Sicurezza, cui sono delegate le attribuzioni in materia di sicurezza, è istituito con decreto del Presidente della Camera all'inizio di ogni legislatura ed è presieduto da un Vice Presidente; di esso fanno parte, oltre al Vice Presidente designato, i tre deputati Questori, il Segretario Generale, i Vice Segretari Generali competenti, nonché il consigliere Capo Servizio per la Sicurezza con funzioni di segretario.

Le competenze del Comitato (le cui deliberazioni, ove destinate ad incidere sull'ordinamento generale vigente della Camera formano oggetto di una specifica presa d'atto da parte dell'Ufficio di Presidenza) non sono disciplinate da fonte espressa, ma si sono, tuttavia, consolidate in via di prassi: il suddetto organo è, infatti, chiamato a deliberare in materia di permessi di accesso alle sedi della Camera; di progettazione, realizzazione e manutenzione delle opere strutturali ed infrastrutturali di sicurezza; di sicurezza delle aree interne ed esterne di pertinenza della Camera; di questioni inerenti all'attuazione del piano integrato di mobilità ed ai rapporti con i soggetti esterni interessati; di sicurezza informatica e di ogni altra questione l'Amministrazione della Camera ritenga opportuno sottoporre alla sua attenzione.

Al Comitato per la Sicurezza è stata, inoltre, conferita, dall'articolo 24, comma 4, del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità <sup>(28)</sup>, la competenza specifica a deliberare in ordine alle autorizzazioni di spesa <sup>(29)</sup> direttamente connesse alla sicurezza delle persone, delle sedi e delle informazioni, sulla base dell'istruttoria effettuata dal Servizio per la Sicurezza.

La disposizione da ultimo citata, introduce una novità di non poco rilievo in relazione alle competenze di tale organo collegiale che, anteriormente all'entrata in vigore del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, non era legittimato ad adottare provvedimenti comportanti oneri finanziari

per l'Amministrazione della Camera, limitandosi ad assumere determinazioni di mero indirizzo, da sottoporre alla successiva "ratifica" del Collegio dei deputati Questori.

Poiché l'intera materia della sicurezza delle sedi parlamentari è soggetta al vincolo della riservatezza, i lavori del Comitato non sono pubblici, degli stessi venendo predisposto un verbale, ad uso esclusivamente interno, da sottoporre alla firma del Presidente dell'organo collegiale.

Tra le questioni sottoposte più volte all'attenzione del Comitato, rientrano quelle connesse alla sicurezza delle aree esterne alle sedi parlamentari, relativamente alle quali sono stati realizzati una serie di interventi fatti oggetto di concertazione con le autorità di Pubblica Sicurezza territorialmente competenti.

Al riguardo, va precisato, infatti, che i provvedimenti in materia di sicurezza esterna e di ordine pubblico delle aree antistanti e limitrofe alle sedi parlamentari competono all'autorità di pubblica sicurezza, rispetto alla quale gli organi di direzione politica della Camera dei deputati, vale a dire l'Ufficio di Presidenza, il Comitato per la Sicurezza ed il Collegio dei deputati Questori, svolgono, ancorchè non formalizzato, un ruolo di proposta, di impulso o di *moral suasion*.

In tale quadro, i rappresentanti dell'Amministrazione, sono di norma chiamati a partecipare alle riunioni del Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica <sup>(30)</sup> presieduto dal Prefetto di Roma, quando questo esamina questioni di interesse della Camera, per rappresentare le esigenze funzionali di tale ramo del Parlamento, per formulare richieste e per fornire valutazioni in ordine alle misure da adottare in materia di sicurezza. Proprio in tale ambito, si collocano le misure di protezione relative a piazza Montecitorio <sup>(31)</sup> ed a piazza del Parlamento, che sono state fatte oggetto di concertazione in seno al Comitato per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Quanto agli indirizzi assunti in materia, il criterio ispiratore è sempre stato quello di consentire la massima libertà di accesso a piazza Montecitorio ed alle altre zone antistanti le sedi della Camera, tenendo presente l'esigenza di bilanciare il diritto di manifestare negli spazi consentiti, con quello di garantire a tutti i deputati, il libero accesso alla sede parlamentare.

L'obiettivo perseguito, infatti, è quello di rendere compatibile lo svolgimento dell'attività parlamentare, o meglio il complesso delle attività in cui si sostanzia il mandato rappresentativo, con l'ambiente circostante, con particolare riferimento alle aree del centro storico che ospitano le sedi del Parlamento. Si ricorda, peraltro che, negli ultimi tempi, numerose sono state le

manifestazioni che si sono svolte nelle aree antistanti palazzo Montecitorio; in tali occasioni, si è spesso posto in evidenza il rischio per la sicurezza non solo della sede parlamentare, ma anche per l'integrità fisica degli stessi deputati, nei confronti dei quali, non di rado, sono stati compiuti veri e propri atti di intimidazione.

Altro organo di direzione politico-amministrativa competente in materia di sicurezza è il Collegio dei deputati Questori.

Trattasi di un organo collegiale composto da tre membri, due di maggioranza ed uno di opposizione, e presieduto dal Questore c.d. anziano. <sup>(32)</sup>

Ai Questori è attribuita dal Regolamento (articolo 10, comma 1) una competenza di carattere generale, dovendo gli stessi curare collegialmente "il buon andamento" dell'Amministrazione della Camera.

Oltre a svolgere funzioni di direzione della spesa interna ed a predisporre il progetto di bilancio ed il conto consuntivo, essi sovrintendono, al mantenimento dell'ordine e alla sicurezza delle sedi della Camera, secondo le disposizioni del Presidente (articolo 10, comma 2).

In tale ambito, i Questori ricevono dal Presidente dell'Assemblea le istruzioni necessarie a che siano eseguiti i suoi ordini di esclusione dall'Aula dei parlamentari che, con il loro contegno, abbiano eventualmente turbato il regolare svolgimento dei lavori parlamentari o abbiano ingiuriato uno o più colleghi o membri del Governo (articolo 60, comma 2).

A tal fine, poiché la forza pubblica non può entrare nelle sedi della Camera senza autorizzazione del Presidente, essi dispongono degli assistenti parlamentari.

Nel sistema di sicurezza della Camera, l'attuazione delle deliberazioni degli organi di direzione politico-amministrativa (Ufficio di Presidenza, Comitato per la Sicurezza, Collegio dei Questori) è demandata al Servizio per la Sicurezza <sup>(33)</sup>, conformemente a quanto stabilito dall'articolo 32 del Regolamento dei Servizi e del Personale.

In particolare, il Servizio in questione, oltre che la segreteria del Comitato per la Sicurezza, cura le attività in materia di sicurezza delle persone, delle sedi e delle informazioni; la gestione di situazioni di emergenza; le attività inerenti alla protezione dei dati, in concorso con gli altri servizi ed uffici della Camera competenti in materia, l'organizzazione e l'impiego degli assistenti parlamentari.

Rientrano, inoltre, tra le competenze del Servizio, l'elaborazione di progetti, studi e ricerche in materia di sicurezza e l'adozione, in casi impre-

visti ed urgenti, delle decisioni richieste dalle esigenze di tutela della sicurezza, delle quali va tempestivamente informato il Segretario Generale.

Il Servizio cura, infine, i rapporti con le Forze di polizia e con gli organi dello Stato competenti in materia di sicurezza.

#### 4.3 - *Il personale di vigilanza*

In ragione del principio di autonomia che connota l'ordinamento della Camera dei deputati, la vigilanza all'interno delle sedi è affidata esclusivamente a personale dell'Amministrazione, assunto mediante pubblico concorso, il cui ruolo rispecchia la concezione democratica della sicurezza propria di tale ramo del Parlamento.

La scelta di affidare a proprio personale interno la sicurezza "*intra moenia*" trova, peraltro, corrispondenza nell'esperienza e nella tradizione di quei paesi, i cui ordinamenti riconoscono all'istituzione parlamentare una posizione di spiccata autonomia rispetto al Governo. <sup>(34)</sup>

Il personale di vigilanza, costituito da assistenti parlamentari, è chiamato a svolgere le funzioni di seguito indicate.

*a) Vigilanza.* Tale tipologia di compiti include sia i controlli di sicurezza presso gli ingressi, sia il controllo sulla circolazione delle persone all'interno degli edifici.

La presenza degli assistenti parlamentari presso gli ingressi ha lo scopo di verificare che l'accesso sia consentito unicamente a coloro che ne hanno titolo, inclusi i casi di richieste provenienti dalla magistratura o da altri organismi dello Stato, e che siano rispettate le disposizioni relative al divieto di introdurre armi od oggetti pericolosi all'interno delle sedi parlamentari.

Tali compiti, in seguito all'evoluzione dello scenario internazionale e della comparsa di nuovi fattori di rischio, hanno di recente assunto notevole rilevanza, richiedendo un'attività di capillare e continuo monitoraggio del territorio, specie nelle aree maggiormente frequentate dal corpo politico e nelle quali si svolge l'attività parlamentare. L'attività di vigilanza interna viene effettuata attraverso una rete di postazioni presidiate all'interno degli edifici, che concorrono a definire una struttura organizzativo-funzionale articolata essenzialmente su base territoriale. <sup>(35)</sup>

*b) Gestione delle emergenze.* In seguito all'adozione, tra il 1999 ed il 2001, dei piani di emergenza ed all'entrata in vigore delle Determinazioni del Segretario Generale- in qualità di "datore di lavoro"- n. 6/2001 e 7/2001,

agli assistenti parlamentari sono state affidate le mansioni di «addetti alla gestione delle emergenze», attività per le quali si è reso necessario, così come per quelle in materia di sicurezza, predisporre programmi permanenti di formazione specifica. In tale tipologia di compiti sono, peraltro, ricompresi anche i giri di vigilanza preventiva che gli assistenti svolgono, all'interno degli edifici, insieme ai Vigili del Fuoco distaccati presso la Camera e quelli connessi al primo soccorso.

*c) Rappresentanza.* Trattasi dei compiti di supporto ai rappresentanti della Camera dei deputati nei rapporti ufficiali con le istituzioni italiane ed estere, nonché con gli enti ed organizzazioni con cui la Camera entra in contatto. Dette attività, negli ultimi anni hanno fatto registrare un sensibile incremento, dovuto all'intensificarsi delle iniziative di c.d. diplomazia parlamentare.

*d) Assistenza ai lavori parlamentare ed agli uffici.* Detta attività comprende sia l'assistenza agli organismi parlamentari (Assemblea, Commissioni e Giunte, Organi di direzione politico-amministrativa), sia l'ausilio agli uffici dell'Amministrazione.

*e) Assistenza in occasione di eventi aperti al pubblico.* In tale ambito, gli assistenti parlamentari sono chiamati a svolgere un ruolo di vigilanza, di rappresentanza e di assistenza nei confronti del pubblico, in occasione di mostre, eventi e nello svolgimento di visite guidate per gruppi di cittadini. Tale funzione rappresenta un fondamentale "biglietto di presentazione" dell'istituzione parlamentare nei confronti della società civile, soprattutto alla luce del numero progressivamente crescente di iniziative ed eventi aperti al pubblico ospitati entro le sedi della Camera dei deputati.

Con specifico riferimento al quadro gestionale del personale di vigilanza, si ricorda che la riforma del Regolamento dei Servizi e del Personale approvata dall'Ufficio di Presidenza il 7 giugno 2000 ed entrata in vigore il 1° luglio successivo, nel trasformare il preesistente Ufficio in Servizio per la Sicurezza, ha attribuito a quest'ultimo le competenze relative all'organizzazione ed all'impiego degli assistenti parlamentari, in precedenza demandate al Servizio del Personale.

Riguardo la consistenza organica degli assistenti parlamentari, si segnala che la stessa ha fatto registrare negli ultimi anni un significativo decremento <sup>(36)</sup>, che si è accentuato anche in ragione del blocco selettivo del *turn over*, rientrante tra gli indirizzi programmatici approvato dagli organi interni in materia di spesa per il personale. <sup>(37)</sup>

#### 4.4 - Modalità di accesso degli estranei alle sedi parlamentari e regime di circolazione interna

Notevole rilevanza, nel complessivo assetto organizzativo della sicurezza presso la Camera dei deputati, assumono il regime di accesso degli estranei e le modalità di circolazione all'interno delle sedi parlamentari. La competenza in materia, conformemente a quanto stabilito dal già citato articolo 12 del Regolamento, spetta all'Ufficio di Presidenza, che identifica anche le categorie di permessi di accesso e le eventuali limitazioni.

Al riguardo, si fa presente che il predetto organo, in data 22 novembre 1990, ha approvato una disciplina, in seguito parzialmente modificata dal Comitato per la Sicurezza, che stabilisce, per ogni categoria di frequentatori, oltre ad un eventuale contingentamento, il collegamento tra la concessione del permesso di accesso ed i locali cui il permesso stesso è riferito.

La normativa in questione risponde ad una duplice finalità: da un lato, di restringere la gamma di soggetti cui è consentito l'accesso ai palazzi della Camera, dall'altro, di consentirne una tempestiva ed agevole identificazione da parte del personale di vigilanza.

Sono state, quindi, adottate distinte tipologie di *badges*, corrispondenti a specifiche tipologie di permessi di accesso, distinguibili a seconda della categoria di appartenenza del frequentatore e del livello di accesso consentito. Tale disciplina, su cui più volte è intervenuto il Comitato per la Sicurezza nel corso delle diverse legislature, è generalmente improntata ad un criterio di relativa flessibilità, allo scopo di evitare la costruzione di un sistema di norme eccessivamente rigido e di far eventualmente fronte a sopravvenute e nuove esigenze. <sup>(38)</sup>

Quanto ai controlli effettuati agli ingressi, posti in essere in via esclusiva dagli assistenti parlamentari <sup>(39)</sup>, si ricorda che il Comitato per la Sicurezza, nella riunione del 19 settembre 2001, per far fronte all'allarme destato dai gravissimi attentati terroristici dell'11 settembre 2001, ha adottato un complesso di misure finalizzate ad incrementare il livello di protezione delle sedi parlamentari. In particolare, è stato introdotto l'obbligo generalizzato, per tutti coloro che accedono a vario titolo alle sedi della Camera (dipendenti dell'Amministrazione, giornalisti, visitatori, consulenti, dipendenti di altre amministrazioni, dipendenti dei gruppi parlamentari e dei partiti politici, assistenti dei parlamentari, troupes fotografiche e radiotelevisive), del passaggio sotto i *metal detectors* posti agli ingressi e del controllo dei bagagli mediante raggi x. <sup>(40)</sup>



Per i deputati ed i senatori in carica, gli europarlamentari, i membri del Governo, gli ex parlamentari ed i presidenti delle Regioni e delle Province autonome, è previsto il solo controllo del bagaglio mediante apparati tecnici di rilevazione.

##### 5 - La funzione di sicurezza presso i parlamenti stranieri: esperienze a confronto

Degno di interesse è il raffronto tra il sistema di sicurezza della Camera dei deputati, la cui peculiare architettura si fonda su principi di rango costituzionale, con quello dei Parlamenti delle democrazie più avanzate.

*STATI UNITI D'AMERICA.* Il Congresso, dotato di 19 sedi che si estendono per circa un miglio quadrato, è dotato di un sistema di sicurezza autonomo e si avvale di una sua forza di polizia.

La generale responsabilità della sicurezza delle sedi parlamentari è affidata al *Sergeant at Arms*, nominato dal Presidente di Assemblea e confermato dalla stessa Assemblea ogni due anni. Presso il Congresso è incardinato l'Ufficio di polizia del Campidoglio, uno speciale organo costituito dal *Sergeant at Arms* del Senato e da quello della Camera, che ne assumono la presidenza a rotazione, e dall'Architetto del Campidoglio, nominato dal Presidente degli Stati Uniti, che dirige la divisione di polizia. <sup>(41)</sup> Le regole di accesso alle sedi del Congresso sono stabilite da una Commissione interna, che coopera con i corrispondenti organi del Senato, anche in ragione dell'unitarietà dei rispettivi corpi di polizia. Il Congresso è in costante collegamento con gli altri organi dello Stato competenti in materia di sicurezza, specie per quanto concerne i flussi di informazione.

*CANADA.* Analogamente a quanto accade nell'esperienza statunitense, responsabile, in via generale, del sistema di sicurezza della Camera dei Comuni è il *Sergeant at Arms* <sup>(42)</sup>, che si avvale di personale interno che opera alle sue dipendenze. L'ordine interno delle sedi parlamentari è garantito in via esclusiva dagli addetti alla sicurezza, <sup>(43)</sup> alcuni dei quali, in base al codice penale vigente (*Fire Act*), sono autorizzati alla detenzione di armi e dotati di poteri di arresto e di estromissione degli estranei che contravvengono alle regole vigenti all'interno delle sedi parlamentari.

La determinazione degli indirizzi in materia di sicurezza è affidata a due speciali organi interni: il *Senior management group*, presieduto dal Segretario Generale, e la Commissione per l'economia interna, composta dai rappresentanti di tutte le forze politiche presenti in Parlamento, che deli-

bera in merito alle autorizzazioni di spesa e costituisce la principale sede di raccordo tra politica ed amministrazione. Ad entrambi gli organi partecipa il *Sergeant at Arms*.

*GERMANIA.* Relativamente al sistema di sicurezza del Parlamento tedesco, l'articolo 40, comma 2, della Legge Fondamentale stabilisce che all'interno dell'edificio del Bundestag «il Presidente esercita i diritti del proprietario e quelli di polizia».

In particolare, nell'esercizio dei suoi “diritti di proprietario”, il Presidente del Bundestag può disciplinare l'accesso alle sedi parlamentari, regolamentare la condotta all'interno dei relativi edifici, nonché sanzionare eventuali violazioni.

Nell'esercizio dei poteri c.d. di polizia, egli provvede a mantenere l'ordine pubblico e la sicurezza all'interno degli edifici del Bundestag, in totale autonomia rispetto ad altri organi e poteri dello Stato. Secondo il principio della divisione dei poteri, lo spazio fisico occupato dal Parlamento si sottrae, infatti, alla sfera di azione del potere esecutivo e giudiziario, potendo le forze esterne di polizia, così come la magistratura inquirente e giudicante, operare all'interno del Bundestag solo previa autorizzazione del suo Presidente. <sup>(44)</sup>

Da rilevare, peraltro, che il principio di immunità della sede parlamentare comprende non soltanto gli edifici parlamentari in senso stretto, bensì anche tutti i luoghi e le strutture esterne nelle quali si riuniscono il Parlamento od i suoi organi.

Per l'esercizio di tali poteri, il Presidente dispone di un proprio corpo di polizia federale, la Polizia del Bundestag. Tra i compiti del predetto corpo, disciplinati da un apposito ordine di servizio emanato dal Presidente, rientra l'attività di prevenzione e di protezione del Bundestag da qualsivoglia fonte di pericolo, che possa eventualmente comprometterne la capacità operativa oppure minacciare la sicurezza di tutte le persone che, a vario titolo, si trovino all'interno delle sedi parlamentari. <sup>(45)</sup>

Gli ufficiali di polizia del Bundestag, che sono autorizzati in taluni eccezionali casi a fare uso di armi da fuoco, sono inoltre tenuti a vigilare sul rispetto del regolamento interno ed a supportare il personale di guardia agli ingressi per il controllo degli accessi.

Il predetto regolamento, emanato dal Presidente all'inizio di ogni legislatura e pubblicato in *Gazzetta Ufficiale (Bundesgesetzblatt)*, disciplina le modalità di accesso alle sedi parlamentari e stabilisce e le regole di comportamento all'interno dei relativi edifici.

REGNO UNITO. Nell'ordinamento parlamentare inglese spettano al Presidente dell'Assemblea le funzioni di indirizzo in materia di sicurezza; la responsabilità esecutiva è, invece, delegata al *Sergeant at Arms*. Tali autorità sono coadiuvate dal Capo della Sicurezza, un Sovrintendente della Polizia metropolitana che ha il comando delle forze di sicurezza del palazzo di Westminster.

Il Capo della sicurezza e i membri delle forze di sicurezza non dipendono dal Parlamento, ma costituiscono un'unità del dipartimento di protezione reale e diplomatica della Polizia metropolitana.

GIAPPONE. Il modello ordinamentale della sicurezza nella Dieta giapponese è fondato sui poteri di polizia attribuiti al Presidente di ciascuna Camera (Camera dei Rappresentanti e Camera dei Consiglieri). L'articolo 114 della Legge sulla Dieta stabilisce, infatti, che «per mantenere l'ordine all'interno di una Camera, il Presidente esercita il potere di polizia», che si traduce, in sostanza, nel potere di emettere ordini e di richiedere misure obbligatorie nei confronti di tutti coloro (parlamentari e loro *staff* amministrativo, dipendenti e visitatori) si trovino all'interno delle sedi parlamentari. <sup>(46)</sup>

Detto potere, quale espressione dell'autonomia organizzativa e funzionale delle Camere rispetto alle altre autorità statali, è finalizzato a garantire il pacifico e regolare svolgimento dei lavori parlamentari, potendo il Presidente adottare misure tanto di carattere preventivo, quanto di natura repressiva.

Con riferimento alle misure del primo tipo, il Regolamento della Camera dei Rappresentanti attribuisce, ad esempio, al Presidente il potere di limitare il numero di visitatori ( articolo 230) o di disporre la perquisizione (articolo 228), ove lo ritenga necessario.

Con riferimento alle misure del secondo tipo, la Legge sulla Dieta prevede che il Presidente possa ordinare ad un membro della Camera che abbia cagionato disordini di lasciare la Camera stessa (articolo 116). Analoghe misure sanzionatorie possono, inoltre, essere adottate nei confronti di chiunque abbia turbato l'ordine od ostacolato il regolare e sereno svolgimento delle sedute, disponendosene, se necessario, l'eventuale consegna alle autorità di polizia (articolo 116 e 118-II).

In tutti i casi sopra prospettati, il Presidente non solo può emettere ordini, ma farli eseguire attraverso uno speciale corpo di guardie <sup>(47)</sup> che fa capo alla Segreteria di ciascuna delle due Camere.

Le predette guardie hanno, peraltro, il potere di procedere all'arresto di chiunque, all'interno della Camera, venga sorpreso in flagranza di reato,

dovendo in seguito chiedere istruzioni al Presidente (articolo 210 del Regolamento della Camera dei Rappresentanti).

In caso di necessità, il Presidente può, infine, richiedere l'intervento delle forze di polizia, in particolare quando le guardie di servizio non riescano a mantenere l'ordine all'interno della Camera o quando il loro numero sia insufficiente.

Dal raffronto del sistema di sicurezza della Camera dei deputati con quello dei parlamenti di altre realtà nazionali emerge un primo tratto distintivo: ove all'istituzione parlamentare sia conferita una posizione di più o meno spiccata autonomia nei confronti del Governo e delle altre autorità dello Stato, sono attribuiti al Presidente di Assemblea speciali poteri di polizia, volti sia a tutelare le prerogative del Parlamento e dei suoi organi, sia a garantire il mantenimento dell'ordine e della sicurezza all'interno delle sedi parlamentari (si veda, ad esempio, il caso della Dieta giapponese o del Bundestag tedesco). A tale potere di polizia del Presidente, che si esercita *intra moenia*, tendenzialmente corrisponde la responsabilità delle forze di polizia, dipendenti dalle competenti autorità di governo, di tutelare la sicurezza esterna delle sedi parlamentari e delle aree immediatamente circostanti.

Differente è, invece, la soluzione adottata da taluni parlamenti di tradizione anglosassone (Stati Uniti, Canada, Regno Unito), dove si è scelto, in linea generale, di affidare i poteri in materia di sicurezza al *Sergeant at Arms*, che ne costituisce l'esclusivo responsabile a livello operativo. La determinazione degli indirizzi e l'erogazione delle risorse rimangono, invece, di competenza dell'organo politico.

Ulteriore aspetto di decisivo rilievo è quello riguardante il personale specificamente addetto alla sicurezza parlamentare. <sup>(48)</sup> Al riguardo, va evidenziato, che, mentre la protezione esterna delle sedi parlamentari rientra generalmente nelle competenze delle autorità di polizia (dipendenti dal governo), la sicurezza interna può essere garantita con modalità differenti, la stessa potendo essere affidata, in via alternativa, a personale dipendente del Parlamento (è il caso, ad esempio, dell'Italia e dei Paesi Bassi), oppure alle forze di polizia (è il caso, invece, del Bundestag tedesco).

In talune ipotesi, peraltro, il modello di sicurezza parlamentare prevede il ricorso a sistemi c.d. misti, dove la sicurezza interna è affidata sia a personale civile, dipendente dall'amministrazione parlamentare, sia a forze di polizia, dipendenti dalle strutture governative di appartenenza (è il caso, ad esempio, dell'Assemblea Nazionale francese).

In linea di tendenza, si può affermare che la scelta di affidare esclusivamente a personale interno i compiti di vigilanza all'interno delle sedi parlamentari si giustifica, ancora una volta, proprio in ragione della speciale posizione di autonomia attribuita al Parlamento nei confronti del Governo, autonomia che non può non riguardare, anche e soprattutto, il profilo del reclutamento e della gestione delle risorse umane.

#### *6 - Sicurezza e democrazia: l'apertura delle sedi parlamentari ai cittadini*

L'attuale contesto internazionale e la configurazione dei nuovi scenari geopolitici determinatisi a seguito degli avvenimenti del settembre 2001 collocano la sicurezza al centro del dibattito politico, quale componente determinante dell'assetto complessivo dei sistemi democratici più avanzati. Non si tratta di una questione meramente "tecnica" ovvero "organizzativa", bensì di un problema eminentemente "politico", dovendosi la sicurezza delle sedi parlamentari ritenere fondamentale presidio della libertà dei cittadini e del pieno dispiegamento della democrazia.

La "politica della sicurezza", nei moderni Stati democratici, rappresenta uno dei principali presupposti della libertà, dovendosi prefiggere lo scopo di preservare l'integrità delle sedi parlamentari, e di garantire il regolare ed ordinato svolgimento dell'attività del Parlamento e dei suoi organi.

In tale accezione, le misure di sicurezza rappresentano, nell'ambito degli ordinamenti democratici, importanti strumenti per l'affermazione dei diritti civili e politici, rappresentando il Parlamento la sede dove la rappresentanza politica assume la sua dimensione più ampia e significativa, quale luogo di raccordo e di coordinamento del pluralismo istituzionale e sociale caratteristico delle società contemporanee.

La "centralità" dell'istituzione parlamentare e la sua sempre più marcata apertura verso la società civile hanno, infatti, determinato una sostanziale evoluzione dei modelli di sicurezza, relativamente ai quali si è posta, specie negli ultimi anni, la necessità di contemperare, da un lato, l'esigenza di garantire livelli di sicurezza sempre più alti, dall'altro, di assecondare il processo di apertura del Parlamento verso i soggetti e le realtà esterne.

Attualmente la Camera dei deputati è frequentata da un numero elevatissimo di soggetti esterni (di cui si registra, anno dopo anno, il progressivo aumento), rappresentando lo snodo ineludibile di una serie di relazioni e

scambi che costituiscono massima espressione del pluralismo culturale e, correlativamente, del libero gioco democratico.

I palazzi della Camera sono, quindi, concepiti non più esclusivamente come luoghi di produzione normativa, riservati ai soli addetti ai lavori, bensì come palazzi “aperti” al pubblico e fornitori di servizi ai cittadini, assolvendo ad un importante ruolo culturale: il pubblico può accedervi, come sopra già evidenziato, per assistere alle sedute dell’Aula, per svolgere visite di carattere culturale, per assistere a convegni e/o manifestazioni, per visitare eventi espositivi.

Il fenomeno sopra descritto trova conferma nei dati statistici relativi al numero delle persone autorizzate ad accedere alle sedi parlamentari, del quale si riscontra, nel corso delle ultime legislature, un marcato e progressivo incremento. <sup>(49)</sup>

Il moltiplicarsi delle iniziative aperte alla cittadinanza ha, pertanto, determinato la necessità di contemperare le esigenze di sicurezza connesse al loro svolgimento con quelle tipiche dell’Istituzione parlamentare, che ha dovuto affrontare l’importante sfida di garantire la sempre ampia partecipazione dei cittadini e, allo stesso tempo, di salvaguardare la posizione di speciale autonomia conferitale dall’ordinamento costituzionale.

### *7 - Cenni in materia di sicurezza informatica e di protezione dei dati personali*

Un altro importante aspetto della funzione di sicurezza presso la Camera dei deputati è quello concernente la protezione dei sistemi informatici e dei dati personali, che ha acquisito un ruolo di sempre maggiore rilievo, anche in ambito parlamentare, in ragione del progresso delle tecnologie informatiche e della diffusione dei processi di c.d. digitalizzazione delle attività amministrative e delle relative procedure.

Al riguardo, l’Ufficio di Presidenza della Camera, successivamente all’entrata in vigore della legge 31 dicembre 1996, n. 675, recante «Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento di dati personali», nella riunione del 18 marzo 1998, si è espresso in senso favorevole all’effettuazione degli adempimenti previsti dalla legge stessa.

Nel contesto della prima fase del recepimento della legislazione in materia, l’Amministrazione della Camera ha proceduto al censimento delle banche dati, individuandone eventuali profili di criticità, ed all’analisi del rischio; ha, inoltre, disposto l’attuazione delle misure minime di sicurezza

di natura tecnica, informatica, organizzativa e logistica per il trattamento dei dati personali, adottate dal Governo con il D.P.R. 28 luglio 1999, n. 318 (circolare del Segretario Generale del 29 marzo 2000). Successivamente l'Ufficio di Presidenza della Camera, nella riunione del 26 ottobre 2004, ha approvato, in seguito all'entrata in vigore del Decreto Legislativo 30 giugno 2003, n. 146 <sup>(50)</sup>, una nuova delibera recante «Normativa in materia di protezione di dati personali».

L'articolo 1 della predetta delibera statuisce, al comma 1, che «ai trattamenti dei dati personali finalizzati allo svolgimento dell'attività amministrativa della Camera dei deputati si applica la normativa comunitaria e nazionale vigente in materia, in particolare i principi desumibili dall'articolo 22 del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196»; al comma 2, che in ragione dell'autonomia costituzionale della Camera dei deputati, sono esclusi dall'applicazione della normativa in questione «i trattamenti di dati personali effettuati in relazione all'esercizio delle funzioni parlamentari da parte degli organi della Camera dei deputati».

L'articolo 2 prevede, inoltre, la possibilità che, fermo restando il disposto di cui all'articolo 62 del Regolamento della Camera, l'Ufficio di Presidenza, anche su proposta del Comitato per la sicurezza, in considerazione dell'autonomia costituzionale della Camera dei deputati o per ragioni attinenti alla sicurezza, può adottare misure derogatorie della disciplina in materia.

La predisposizione delle misure necessarie a rendere applicabile nell'ordinamento interno la normativa comunitaria e nazionale relativa al trattamento dei dati personali è stata demandata, conformemente a quanto statuito dall'articolo 3 della citata delibera, al Segretario Generale, che, con circolare del 4 novembre del 2004, ha provveduto ad individuare le figure e le funzioni dei soggetti che, a diverso titolo, sono preposti al trattamento di dati personali.

Tra le misure indicate nella menzionata circolare, è previsto che l'Amministrazione della Camera adottasse un «Documento programmatico sulla sicurezza dei dati e dei sistemi informativi» <sup>(51)</sup>, da aggiornare con cadenza annuale. Si segnala, tuttavia, che l'obbligatorietà di tale misura è venuta meno, nell'ordinamento esterno, in virtù delle modifiche introdotte dal decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito nella legge 4 aprile 2012, n. 35 recante «Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e sviluppo».

La stessa Amministrazione della Camera, infine, attraverso il Servizio per la Sicurezza (cui sono state demandate le relative competenze a decorrere dall'anno 2001), procede alla periodica valutazione della sicurezza del

proprio sistema informativo. Tale attività, a seguito dell'entrata in vigore della normativa sul trattamento dei dati personali e sensibili approvata dall'Ufficio di Presidenza e della successiva circolare attuativa del Segretario Generale, è stata inquadrata nel contesto di un Piano annuale di verifiche, volte a confermare la corretta attuazione delle misure di sicurezza in materia.

### Note

(<sup>1</sup>) La precedente formulazione non faceva alcuna espressa menzione del potere regolamentare dell' Ufficio di Presidenza, riservando a tale organo il potere di emanare le norme relative all'amministrazione ed alla contabilità interna, all'ordinamento degli uffici, alla carriera giuridica ed economica del personale ed alla disciplina dei dipendenti.

(<sup>2</sup>) Secondo una parte della dottrina, ad essi non va riconosciuto lo stesso rilievo che la Costituzione conferisce ai Regolamenti parlamentari: da un lato, infatti, in favore dei regolamenti amministrativi non si configura una riserva assoluta, diversamente da quanto previsto dall'articolo 64 della Costituzione; dall'altro, gli stessi sono adottati con modalità e procedure diverse, non essendo richiesto il vincolo dell'approvazione a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Assemblea. Di recente, tuttavia, la giurisprudenza di merito è incline ad individuare un sistema normativo unico, dove i regolamenti amministrativi sono sostanzialmente equiparati alle altre fonti del diritto parlamentare.

(<sup>3</sup>) A. MANZELLA, *Il Parlamento*, p.36.

(<sup>4</sup>) A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 37.

(<sup>5</sup>) A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 51.

(<sup>6</sup>) A. CASU, *Democrazia e sicurezza. L'istituzione parlamentare e le sfide del nuovo scenario internazionale*, p. 93.

(<sup>7</sup>) M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare* Roma, 1887.

(<sup>8</sup>) M. MANCINI e U. GALEOTTI, *Trattato pratico di diritto e procedura parlamentare* Roma, 1887.

(<sup>9</sup>) La Presidenza della Camera ha, infatti, in più di un'occasione, respinto la richiesta di accesso della polizia giudiziaria all'interno delle sedi parlamentari per il compimento di attività di tipo inquirente. Per citare soltanto alcuni dei casi più esemplificativi, si segnala che con lettera del 2 marzo 1994, è stata respinta la richiesta del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Venezia di acquisire la documentazione relativa all'erogazione di contributi ai gruppi parlamentari,



con la motivazione che tali atti fossero da qualificare come *interna corporis* e, come tali, non acquisibili, da parte di soggetti terzi; parimenti, con lettera del 2 agosto 1996, diretta alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Sulmona, è stata respinta la richiesta di consentire l'accesso di un ufficiale di polizia giudiziaria incaricato dello svolgimento di attività istruttorie all'interno delle sedi della Camera dei Deputati.

<sup>(10)</sup> S. TRAVERSA, *Il Parlamento nella Costituzione e nella prassi*, p. 132.

<sup>(11)</sup> C. ANTONIELLO, *I poteri del Presidente della Camera in relazione all'immunità delle sedi parlamentari*, in "Rassegna parlamentare", 2002, p. 1010.

<sup>(12)</sup> C. ANTONIELLO, *op. cit.*, pp. 1008-1009.

<sup>(13)</sup> A. STEVANIN, «Note di aggiornamento in tema di autonomia della Camera dei deputati», in *Parlamento della Repubblica*, Camera dei deputati, vol. 9, p. 402.

<sup>(14)</sup> A. STEVANIN, *op. cit.*, p.403.

<sup>(15)</sup> Presso i palazzi della Camera sono, infatti, installati sistemi di videosorveglianza, con o senza registrazione a seconda dei casi, che assolvono ad una molteplicità di compiti: a) controllo delle aree esterne e degli ingressi, a fini di sicurezza ed a garanzia delle immunità delle sedi parlamentari; b) controllo delle aree interne, sorvegliate dal personale di vigilanza, con funzione di ausilio tecnico; c) controllo di aree interne con caratteristiche particolari e delle aree dedicate ad eventi espositivi. Il Personale della Polizia di Stato gestisce le immagini riprese nelle aree esterne ai palazzi, curandone la conservazione per un periodo variabile in dipendenza delle tecnologie impiegate. La titolarità delle predette immagini fa capo all'Amministrazione della Camera dei deputati.

<sup>(16)</sup> In Aula sono collocate sia telecamere con inquadratura mobile, per la ripresa televisiva degli interventi della Presidenza e dei singoli oratori, sia telecamere ad inquadratura fissa, che riprendono vari settori dell'emiciclo (ma non il banco della Presidenza e le tribune). Queste ultime telecamere hanno la finalità di consentire la visione successiva delle immagini registrate, qualora si verificano nel corso della seduta fatti per i quali l'Ufficio di Presidenza o il Collegio dei deputati Questori abbiano la necessità di effettuare accertamenti. Il sistema di telecamere presenti in Aula, ha pertanto finalità e modalità di conservazione delle relative immagini diverse da quelle proprie del sistema di videosorveglianza attivo presso gli ingressi e le aree esterne alle sedi parlamentari, quest'ultimo essendo invece affidato, con funzioni specifiche di sicurezza e prevenzione, all'Ispettorato di P.S. presso la Camera.

<sup>(17)</sup> La "fonte" da cui vengono attinti i contenuti dell'interrogazione non viene, infatti, formalmente acquisita, in qualità di "allegato" in senso tecnico, dagli uffici della Camera, ma messa a disposizione dal parlamentare firmatario a soli scopi istruttori, quale elemento di valutazione ai fini del vaglio di ammissibilità spettante alla Presidenza ex articolo 139 bis del Regolamento. Eventuali elementi informativi relativi alla vicende descritte negli atti di sindacato ispettivo possono essere acquisiti, da parte dell'autorità giudiziaria, unicamente presso i deputati interessati.

<sup>(18)</sup> In tale circostanza, gli accertamenti autorizzati riguardavano le modalità di erogazione, sotto lo specifico profilo dell'osservanza delle norme in materia di sicurezza del lavoro, di servizi accessori all'interno della Camera dei deputati, servizi in alcun modo connessi alle prerogative proprie dell'Istituzione parlamentare.

<sup>(19)</sup> Al riguardo, possono citarsi, a titolo esemplificativo, i casi di infortunio in danno di dipendenti di ditte appaltatrici oppure quelli occorsi a dipendenti delle forze dell'ordine in servizio presso la Camera dei deputati.

<sup>(20)</sup> Può citarsi, in proposito, l'episodio verificatosi durante la seduta del 19 febbraio 2003, nel corso della quale alcuni ragazzi ammessi alla tribuna si alzavano in piedi, aprendo le giacche e mostrando una maglietta con una lettera di grandi dimensioni al fine di comporre una frase di dissenso.

<sup>(21)</sup> Di recente, nel corso della seduta del 14 settembre 2011, durante la dichiarazione di voto del presidente di un gruppo parlamentare sulla questione di fiducia posta su un provvedimento del

Governo, veniva esposto da alcuni ex deputati uno striscione dalle tribune del pubblico. Il personale di vigilanza, su disposizione del Presidente, che nel frattempo sospendeva la seduta, provvedeva a rimuovere lo striscione e ad allontanare gli autori della protesta. Al riguardo, si fa presente che gli ex parlamentari hanno libero accesso a tutti i luoghi di palazzo Montecitorio, comprese le tribune loro riservate; gli stessi, tuttavia, sono tenuti a rispettare le medesime regole di comportamento stabilite per tutti coloro che assistono alla seduta, nei confronti dei quali possono essere applicate, nel caso di comportamenti idonei a turbare il regolare svolgimento dei lavori parlamentari, le misure di cui all'articolo 64, comma 5, del Regolamento.

(<sup>22</sup>) Basti pensare, infatti, a quanto accaduto durante la seduta dell'11 marzo 2010, nel corso della quale venivano i lanciati in Aula alcuni volantini da parte di una rappresentanza di lavoratori.

(<sup>23</sup>) A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 256.

(<sup>24</sup>) Analogamente, all'articolo 2, si dispone che la "guardia d'onore" prevista presso le sedi dei due rami del Parlamento, è posta alla dipendenza funzionale del Presidente, concorrendo, qualora se ne manifesti la necessità, al "servizio d'ordine curato dalla guardia di servizio".

(<sup>25</sup>) Accanto all'Ispettorato di pubblica sicurezza "Camera dei deputati", il citato decreto presidenziale annovera, tra le speciali strutture prive di competenza territoriale, gli Ispettorati "Senato della Repubblica", "Palazzo Chigi" e "Vaticano".

(<sup>26</sup>) Competono alla Questura, in particolare, la predisposizione, nei giorni in cui è prevista seduta della Camera dei deputati, di specifici servizi di controllo ai perimetri esterni ed alle aree limitrofe a palazzo Montecitorio; il presidio quotidiano di piazza Montecitorio a mezzo di personale delle forze dell'ordine (Polizia di Stato e Carabinieri); la pianificazione dei servizi d'ordine e di sicurezza, in occasione di eventi particolari previsti presso le sedi della Camera (ad esempio, manifestazioni culturali oppure visite di alte personalità straniere) oppure di manifestazioni di protesta.

(<sup>27</sup>) A. CASU, *op. cit.*, p. 116.

(<sup>28</sup>) Approvato dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 21 dicembre 2010 ed entrato in vigore a decorrere dal 1° marzo 2011.

(<sup>29</sup>) In base a quanto previsto dall'articolo 79, comma 4, del nuovo Regolamento di amministrazione e contabilità, alle autorizzazioni di spesa deliberate dal Comitato per la Sicurezza è data pubblicità mediante inserimento nel sito internet della Camera, con aggiornamento semestrale, di una relazione predisposta dal Servizio Amministrazione sulle somme ordinate per lavori, servizi e forniture, con l'indicazione dei beneficiari, del settore di riferimento e del tipo di prestazione dedotto in contratto.

(<sup>30</sup>) Come stabilito dall'articolo 20 della legge n. 121 del 1981, presso ogni prefettura-ufficio territoriale di governo è istituito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, quale organo ausiliario del prefetto per l'esercizio delle sue attribuzioni di autorità provinciale di pubblica sicurezza. Il comitato è presieduto dal prefetto ed è composto dal questore, dal sindaco del comune capoluogo e dal presidente della provincia, dai comandanti provinciali dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, nonché dai sindaci degli altri comuni interessati, quando devono trattarsi di questioni riferibili ai rispettivi ambiti territoriali. Ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, nonché della prevenzione dei reati, il prefetto può chiamare a partecipare alle sedute del comitato le autorità locali di pubblica sicurezza ed i responsabili delle amministrazioni dello stato interessate ai problemi da trattare, nonché, di intesa con il procuratore della Repubblica competente, componenti dell'ordine giudiziario.

(<sup>31</sup>) In particolare, l'attuale assetto di piazza Montecitorio ha origine dalle decisioni adottate dal Comitato per la Sicurezza della Camera dei deputati nelle sedute del 18 maggio e del 27 luglio 2005. In tali occasioni è stata approvata la realizzazione delle misure di sicurezza deliberate dal Comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica ed individuate da uno specifico gruppo di lavoro cui ha preso parte l'Amministrazione della Camera. Tra i principali interventi realizzati è opportuno ricordare: la collocazione di fioriere come dissuasori del traffico veicolare; l'installazione di dissuasori mobili; la delimitazione, con recinzioni fisse, di un'area destinata ad ospitare le manifestazioni, la

collocazione di nuove garitte di vigilanza per potenziare il presidio delle aree esterne da parte delle forze dell'ordine.

<sup>(32)</sup> Tale si definisce non il membro più anziano di età oppure nel mandato, bensì quello che ha ricevuto il maggior numero di voti ( e quindi eletto per primo).

<sup>(33)</sup> Al Senato opera il Servizio "Questura e Cerimoniale".

<sup>(34)</sup> È il caso, ad esempio, dei Paesi Bassi, dove la sicurezza interna alle sedi parlamentari, diversamente da quella esterna, affidata alle forze di polizia, è demandata ad un apposito servizio interno. Diversamente, presso i parlamenti di altri paesi, come la Germania, la Slovenia o il Regno Unito, è stata adottata la soluzione di affidare la sicurezza, sia interna che esterna, alle forze di polizia. (A. CASU, *op. cit.*, pp. 136-138).

<sup>(35)</sup> La struttura organizzativo-funzionale degli assistenti è, infatti, articolata in "zone", corrispondenti ad aree territoriali (anticamere ed ingressi) dei palazzi della Camera, e "settori", corrispondenti a peculiari aree funzionali. Il personale di vigilanza è organizzato secondo un ordine gerarchico che fa capo, rispettivamente, all'Assistente parlamentare superiore, ai Vice assistenti parlamentari superiori, che svolgono mansioni organizzative di coordinamento, e, infine, agli assistenti di settore con incarico di responsabili di zona.

<sup>(36)</sup> Negli ultimi cinque anni (gennaio 2007-giugno 2012), l'organico degli assistenti parlamentari si è, infatti, ridotto di circa il 19 per cento, sino a raggiungere le attuali 428 unità (dato riferibile al 31 luglio 2012).

<sup>(37)</sup> Collegio dei Questori del 9 novembre 2011.

<sup>(38)</sup> M. DE DOMINICIS, La disciplina degli accessi alla Camera dei Deputati e l'utilizzazione delle aree limitrofe, sotto il profilo della sicurezza, della tutela dell'ordine pubblico e della viabilità, in *Parlamento della Repubblica*, vol. 4, p. 338.

<sup>(39)</sup> Il modello di sicurezza del Parlamento italiano presenta, sotto tale profilo, evidenti analogie con quello adottato dall'Assemblea Nazionale francese, dove i controlli agli ingressi non sono effettuati dalle forze di polizia e di gendarmeria, cui invece compete la tutela della sicurezza esterna delle sedi parlamentari, bensì da dipendenti parlamentari appartenenti a due categorie, quella dei "sorveglianti" e quella dei "commessi".

Parzialmente diverso è, invece, il modello adottato dal Bundestag tedesco, ai cui ingressi sono preposti non solo dipendenti dell'Amministrazione parlamentare, ma anche di società private. Questi ultimi, in particolare, sono addetti agli ingressi che consentono l'accesso dei visitatori alle tribune ed alla cupola del Reichstag, nonché alle sale della Paul-Lobe-Haus.

<sup>(40)</sup> In relazione a quest'aspetto, il regime di circolazione adottato dall'Assemblea Nazionale francese prevede che debbano essere sottoposti ai controlli di sicurezza (passaggio sotto il *metal detector* e controllo del bagaglio a mezzo di raggi x) i soli soggetti in possesso sprovvisti di un titolo permanente di accesso.

<sup>(41)</sup> A. CASU, *op. cit.*, p. 127.

<sup>(42)</sup> *Il Sergeant at Arms* è competente in materia di rilascio degli accreditati e di accesso alle tribune dell'Aula; svolge, inoltre, funzioni di cerimoniale, sovrintende a questioni logistiche e si occupa della protezione del Primo Ministro e delle altre personalità.

<sup>(43)</sup> Le forze di polizia che operano all'esterno delle sedi parlamentari non possono, infatti, accedere all'interno del Parlamento.

<sup>(44)</sup> In caso di reati commessi all'interno delle sedi parlamentari, le relative indagini sono condotte dalle autorità inquirenti della Polizia del Bundestag. I risultati delle indagini sono successivamente trasmessi alla procura competente.

<sup>(45)</sup> Da rilevare che la competenza della Polizia del Bundestag termina al confine esterno delle facciate degli edifici del Parlamento. La sicurezza delle aree esterne è, invece, compito della Polizia del Land di Berlino. Quanto alla sicurezza personale dei deputati del Bundestag e dei membri del Governo, i relativi compiti sono affidati ad una speciale struttura denominata "*Bundeskriminalamt*"

(Ufficio Criminale Federale), che ha sede a Wiesbaden, ma è dotata di un proprio dipartimento speciale distaccato a Berlino.

<sup>(46)</sup> I poteri di polizia del Presidente non si estendono, invece, alle sedi c.d. secondarie che si trovano all'esterno dell'edificio del Parlamento.

<sup>(47)</sup> Esse sono assunte dalla Segreteria di ciascuna Camera ed assegnate al Dipartimento di Polizia, che è responsabile della sicurezza delle sedi del Parlamento, ivi compreso l'interno dell'edificio della Dieta. Le guardie sono, quindi, inquadrare nell'ambito del personale dipendente della Dieta ed assolvono ad un ruolo polifunzionale, esercitando, oltre che le attività specificamente connesse all'attuazione dei poteri di polizia del Presidente, le funzioni di seguito indicate: a) controllo su tutte le persone che, a vario titolo, accedano all'interno del Parlamento; b) assistenza nei confronti dei visitatori e dei turisti; c) prevenzione e gestione delle eventuali situazioni di emergenza (incendi o altri incidenti); d) protezione dell'Imperatore e membri della famiglia imperiale; e) protezione dei dignitari stranieri che fanno visita al Presidente, al Vice Presidente od al Primo Ministro che visitano la Camera.

<sup>(48)</sup> A. CASU, *op. cit.*, p. 136.

<sup>(49)</sup> Con particolare riferimento alla XVI legislatura, si registra, infatti, un totale di 1.447.734 accessi consentiti, di cui una parte cospicua è rappresentata dal numero di partecipanti alle visite scolastiche e di gruppo (407.572). Per quanto concerne lo specifico dato relativo alla partecipazione ad eventi culturali ed iniziative aperte al pubblico, si registrano 614.430 accessi, in tendenza di progressivo aumento rispetto alle legislature precedenti (dati riferibili al 31 luglio 2012).

<sup>(50)</sup> Trattasi del "Codice in materia di protezione dei dati personali", entrato in vigore il 1° gennaio 2004. Il provvedimento in questione, che reca in allegato una tavola di corrispondenza dei riferimenti alla normativa previgente, ha abrogato esplicitamente la legge 31 dicembre 1996, n. 675.

<sup>(51)</sup> L'adozione del primo Documento programmatico sulla sicurezza dei dati risale al 21 luglio 2006. Si ricorda, inoltre, che il Senato della Repubblica, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 27 luglio 2006, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana del 22 settembre 2006, ha approvato il "Regolamento del Senato della Repubblica sul trattamento dei dati personali".

Marta Spinelli

*I poteri delle Camere in relazione ai procedimenti per i reati ministeriali*

1 - Premessa: le limitazioni alla responsabilità giuridica dei soggetti titolari di funzioni costituzionali; 2 - Il procedimento per i reati ministeriali dallo Statuto albertino alla legge costituzionale n. 1 del 1989; 2.1 - Il procedimento per i reati ministeriali nel vigore dello Statuto albertino; 2.2 - Il processo penale costituzionale per i reati ministeriali nelle originarie previsioni della Costituzione; 2.3 - Il processo penale costituzionale per i reati ministeriali: profili applicativi; 2.4 - La riforma costituzionale del 1989: la nuova disciplina in materia di reati ministeriali; 2.4.1 - Le disposizioni di rango costituzionale; 2.4.2 - Le fonti di rango ordinario; 3 - Il reato ministeriale; 3.1 - In dottrina; 3.2 - Nella giurisprudenza; 3.3 - Nella prassi parlamentare; 4 - Le reciproche attribuzioni dell'autorità giudiziaria e del Parlamento; 5 - Le attribuzioni dell'autorità giudiziaria; 5.1 - Nella qualificazione del reato; 5.2 - La prima fase del procedimento per i reati ministeriali: le funzioni del procuratore della Repubblica e quelle del "tribunale dei ministri"; 6 - Le attribuzioni delle Camere; 6.1 - La seconda fase del procedimento per i reati ministeriali: l'esame parlamentare; 6.1.1 - La verifica preliminare sulla competenza; 6.1.2 - La deliberazione ai sensi dell'articolo 9, comma 3 della legge costituzionale n. 1 del 1989; 7 - La terza fase (eventuale) del procedimento per i reati ministeriali innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria; 8 - La propria ed autonoma valutazione delle Camere sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati; 9 - Conclusioni.

*1 - Premessa: le limitazioni alla responsabilità giuridica dei soggetti titolari di funzioni costituzionali*

Il nostro ordinamento, al pari di tutte le democrazie occidentali, accorda garanzie rinforzate ai soggetti titolari delle funzioni qualificanti ed indefettibili finalizzate al governo complessivo del sistema politico nazionale (legislazione, indirizzo politico, controllo e garanzia). In tale contesto, gli articoli 68, 90 e 96 della Costituzione introducono speciali forme di immunità a garanzia dell'esercizio delle funzioni di parlamentare, di Presidente del Consiglio dei ministri, di ministro e di Presidente della Repubblica.

Nell'ambito delle suddette prerogative, qualificate in dottrina come prerogative di tipo «difensivo» <sup>(1)</sup>, in quanto volte a tutelare la sfera di indipendenza e autonomia necessaria per lo svolgimento delle funzioni degli organi costituzionali, le prerogative dell'irresponsabilità, dell'insindacabilità e dell'immunità costituiscono forme rinforzate di tutela dei titolari delle cariche rispetto alla sottoposizione a procedimenti giudiziari, che si traduce nella «sottrazione dei titolari di determinate cariche istituzionali alle regole comuni della responsabilità <sup>(2)</sup>».

Più in particolare, la prerogativa dell'irresponsabilità, da intendersi quale esenzione da responsabilità giuridica per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, compete, a mente dell'articolo 90 della Costituzione, e nei limiti che si diranno, al Capo dello Stato; la suddetta prerogativa, che non si estende agli atti extrafunzionali <sup>(3)</sup> <sup>(4)</sup> implica inoltre il trasferimento della responsabilità stessa ad altri soggetti dell'ordinamento <sup>(5)</sup>.

La prerogativa dell'insindacabilità, da intendersi quale «esclusione dal sindacato di altri soggetti rispetto a fatti od atti compiuti da un organo costituzionale o da un suo singolo esponente» <sup>(6)</sup>, si declina, in relazione ai membri del Parlamento, in termini di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni (art. 68, primo comma, Cost.). La suddetta prerogativa, operando sul piano della responsabilità sostanziale (penale, civile, amministrativa e disciplinare), la quale viene esclusa al fine di consentire il libero esercizio del mandato parlamentare, si traduce anch'essa in una forma di irresponsabilità.

Le prerogative consistenti in immunità si atteggiano, invece, a seconda dei casi, in istituti di garanzia operanti nel processo penale, quali gli istituti che l'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione pone a garanzia della funzione di parlamentare, finché questa è esercitata <sup>(7)</sup>, ovvero in istituti volti a sottrarre alcuni soggetti costituzionali alla giurisdizione ordinaria in relazione a precise fattispecie di reato. Della prerogativa intesa in tale ultima accezione è titolare il Presidente della Repubblica che, in relazione ai reati di alto tradimento ed attentato alla Costituzione <sup>(8)</sup> – per i quali l'articolo 90 della Costituzione esclude l'operatività del peculiare regime di irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni – è chiamato a rispondere penalmente innanzi ad un foro speciale, essendo la fase dell'accusa assegnata al Parlamento in seduta comune e quella del giudizio rimessa alla Corte costituzionale integrata a norma dell'articolo 135, ultimo comma, della Costituzione.

Di una forma di immunità «in senso lato» <sup>(9)</sup>, beneficiano, a mente dell'articolo 96 della Costituzione, nel testo vigente dopo la riforma costituzionale

del 1989, anche il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, per i quali, in relazione ai reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, opera uno speciale procedimento.

«L'assimilazione di quella che un tempo si denominava la giustizia politica alla giustizia comune»<sup>(10)</sup>, operata con la summenzionata riforma costituzionale, non esclude infatti il permanere, nel procedimento per i reati ministeriali, di alcune peculiarità rispetto all'ordinario rito processuale, volte a contemperare il principio di uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge e alla giurisdizione, con il principio di garanzia della funzione di Governo. Gli strumenti a ciò preordinati consistono nella assegnazione dell'esercizio delle funzioni istruttorie e di indagine ad uno specifico organo incardinato presso la giurisdizione ordinaria, ovvero al "tribunale dei ministri", e nella tipizzazione di due nuove cause di giustificazione *extra ordinem*, la cui ricorrenza in concreto è verificata dall'organo parlamentare competente che, a norma dell'articolo 96 della Costituzione, può concedere o negare l'autorizzazione a procedere. Ove questo conceda l'autorizzazione, il giudizio si radica definitivamente davanti ad un giudice comune e prosegue secondo l'ordinario rito processuale.

Le speciali forme di limitazione alla responsabilità giuridica di cui si è dato brevemente conto hanno formato oggetto, dall'entrata in vigore della Costituzione, di una significativa evoluzione passata attraverso la modifica degli articoli 68 e 96<sup>(11)</sup> della Costituzione e attraverso una copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha via via precisato i limiti di contenuto ed i presupposti applicativi degli istituti di immunità.

Al fine di delineare i tratti salienti del procedimento per i reati ministeriali, con particolare riferimento alle specifiche prerogative che competono alle Camere nella fase dell'autorizzazione parlamentare richiesta dall'articolo 96 della Costituzione, non si può quindi prescindere dagli anzidetti fattori normativi e giurisprudenziali.

## *2 - Il procedimento per i reati ministeriali dallo Statuto albertino alla legge costituzionale n. 1 del 1989*

### *2.1 - Il procedimento per i reati ministeriali nel vigore dello Statuto albertino*

Il procedimento per i reati ministeriali trovava, nello Statuto, una scarsa disciplina: alla generale dichiarazione circa la responsabilità dei ministri,

contenuta all'articolo 67, si aggiungeva la previsione di cui all'articolo 36, in base alla quale «Il Senato è costituito in Alta Corte di Giustizia con Decreto del Re, per giudicare dei crimini di alto tradimento e di attentato alla sicurezza dello Stato, e per giudicare i Ministri accusati dalla Camera dei Deputati. In questi casi il Senato non è Corpo Politico. Esso non può occuparsi se non degli affari giudiziari per cui fu convocato, sotto pena di nullità», nonché quella contenuta all'articolo 47, che così recitava: «La Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i Ministri del Re, e di tradurli dinanzi all'Alta Corte di Giustizia».

Lo Statuto delineava una forma di giustizia politica <sup>(12)</sup> che presupponeva un ordinamento dualistico basato sulla separazione tra la monarchia e il suo esecutivo da un lato e la rappresentanza parlamentare dall'altro. A ciò conseguiva che allo speciale procedimento in sede parlamentare veniva accordata natura prettamente accusatoria, quale strumento di difesa avverso temute involuzioni in senso assolutistico della forma di governo.

Con la trasformazione del regime in senso parlamentare e venuta conseguentemente meno la separazione/contrapposizione tra il potere esecutivo ed il potere legislativo, l'accusa e il giudizio parlamentare finirono per perdere la natura accusatoria ed assumere invece una funzione difensiva nei confronti del Governo di cui la maggioranza parlamentare era espressione <sup>(13)</sup>. La giurisdizione dell'Alta Corte venne così ad assumere i connotati di una mera giurisdizione speciale, con conseguente sottrazione delle sue decisioni al giudizio della Corte di cassazione <sup>(14)</sup>.

La prassi applicativa nel periodo statutario, limitata ai soli casi Giolitti (1865), Crispi (1897) e Nasi (1907), vide l'emergere di un orientamento giurisprudenziale incline ad estendere la nozione di reato ministeriale fino a ricomprendervi anche il reato comune commesso dal ministro, purché ricorresse un nesso di contestualità cronologica tra fatto criminoso ed esercizio delle funzioni ministeriali <sup>(15)</sup>. Tale latitudine della nozione della ministerialità del reato si ripercosse anche sul riparto di competenze tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione dell'Alta Corte di Giustizia: mentre la giurisprudenza di merito, in conformità agli indirizzi dottrinali dell'epoca <sup>(16)</sup>, si orientava nel senso della competenza concorrente tra giudice ordinario e giudice politico, sostenendo il venir meno della competenza del primo solo in caso di esercizio dell'azione penale da parte della Camera dei deputati, la Corte di cassazione, sin dalle due pronunce relative al caso Giolitti <sup>(17)</sup> e, indi, più analiticamente, nei casi Crispi e Nasi, si pronunziò invece, in relazione ai fatti commessi nel periodo di esercizio delle funzioni ministeriali, nel senso della



incompetenza assoluta del giudice ordinario, cui si riteneva fosse inibito non solo il giudizio, ma anche il compimento di atti di indagine <sup>(18)</sup>.

## *2.2 - Il processo penale costituzionale per i reati ministeriali nelle originarie previsioni della Costituzione*

La Costituzione, nel testo originario, si discostava in più punti dal modello statutario: pur mantenendosi nel solco della tradizione che voleva, in relazione ai reati ministeriali, la previsione di forme di giustizia politica, spostò infatti la competenza a giudicare dal Senato costituito in Alta Corte di Giustizia alla costituenda Corte costituzionale (in composizione integrata ai sensi degli articoli 134 e 135 - testo storico - della Costituzione) e circoscrisse, più in generale, l'operatività dello speciale procedimento per i reati ministeriali ai soli casi di reati commessi nell'esercizio delle funzioni, di guisa che la giurisdizione penale costituzionale risultava qualificata dal ricorrere di due presupposti (personale e funzionale), superando quindi il modello statutario che connotava tale giurisdizione speciale solo *ratione personarum* (cfr. art. 36 Statuto cit.).

Più precisamente, l'articolo 96 della Costituzione, nel testo originario, stabiliva che il Presidente del Consiglio dei ministri ed i ministri, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, fossero posti in stato d'accusa dal Parlamento in seduta comune innanzi alla Corte costituzionale in composizione integrata, rispetto alla sua composizione ordinaria, da sedici giudici («tratti a sorte» – a norma dell'articolo 135, ultimo comma della Costituzione, testo originario – «da un elenco di cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore, che il Parlamento compila ogni nove anni mediante elezione con le stesse modalità stabilite per la nomina dei giudici ordinari» <sup>(19)</sup>). Il dettato costituzionale era quindi integrato dalle disposizioni contenute nella legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale), che, ai fini dell'esercizio dell'accusa parlamentare, all'articolo 12, aveva istituito una Commissione parlamentare di dieci deputati e di dieci senatori su relazione della quale il Parlamento deliberava e, all'articolo 13, aveva disciplinato l'elezione, da parte del Parlamento in seduta comune, di uno o più commissari per sostenere l'accusa, ai quali affidava l'esercizio delle funzioni di pubblico ministero nel giudizio innanzi alla Corte costituzionale.

La disciplina di rango costituzionale era poi integrata dalla legge 25 gennaio 1962, n. 20 (Norme sui procedimenti e giudizi di accusa), che aveva conferito alla Commissione parlamentare poteri di apprezzamento sulla effettiva natura del reato e poteri di indagine (artt. 3-6), nonché dal Regolamento per i procedimenti di accusa approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 14 luglio 1961 e dal Senato della Repubblica nella seduta del 20 luglio del medesimo anno <sup>(20)</sup>. Il combinato disposto della legge n. 20 del 1962 (art. 17, c. 1), e del Regolamento per i procedimenti d'accusa (art. 27, c. 5 e 6), prevedeva, tra l'altro, che la deliberazione di messa in stato d'accusa fosse adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta comune e che tale votazione avesse luogo a scrutinio segreto. Infine, le norme integrative per i giudizi di accusa innanzi alla Corte costituzionale erano contenute nella delibera della Corte medesima del 27 novembre 1962 <sup>(21)</sup>.

Alla luce del succitato quadro normativo, il giudice comune (ordinario o militare) era quindi privo di ogni competenza in merito al procedimento, del quale, infatti, ai sensi dell'articolo 10 della legge n. 20 del 1962, era tenuto a spogliarsi definitivamente, non appena avesse ravvisato la ministerialità del reato <sup>(22)</sup>.

In prima battuta, quindi, a fronte della *notitia criminis*, le competenze della Commissione parlamentare inquirente e dell'autorità giudiziaria si configuravano come alternative, essendo l'una titolare del potere di compiere ogni attività necessaria a perseguire il reato ministeriale, e l'altra del potere di porre in essere ogni attività per le ipotesi di illecito penale comune. Innanzi ad un medesimo fatto storico da cui potesse derivare la responsabilità penale del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, discendeva cioè che tanto la Commissione parlamentare inquirente (legittimata a procedere anche d'ufficio <sup>(23)</sup>), quanto il giudice comune fossero titolari sia del potere di indagine finalizzato a stabilire se i fatti in oggetto ricadessero o meno nell'ambito delle relative attribuzioni, sia della conseguente attribuzione qualificatoria del fatto. Nel caso di dissenso tra Parlamento e autorità giudiziaria in merito alla natura del reato e, quindi, sulla spettanza della relativa giurisdizione, la strada percorribile era quella del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale, secondo il procedimento configurato dall'articolo 8 della legge n. 170 del 1978 <sup>(24)</sup>. Tale disposizione delineava un procedimento differenziato a seconda che la rivendicazione di competenza provenisse dall'autorità giudiziaria ovvero dalla Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa <sup>(25)</sup>. In particolare, l'onere di adire la

Corte costituzionale al fine di rivendicare la propria giurisdizione gravava unicamente sull'autorità giudiziaria, mentre, ove la Commissione parlamentare avesse dichiarato la propria competenza in merito ad un procedimento radicato innanzi all'autorità giudiziaria, era legittimata essa stessa a richiedere a quest'ultima la trasmissione degli atti di causa; ancora una volta, il rimedio esperibile dall'autorità giudiziaria ove non avesse inteso aderire alla richiesta, era il conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale al fine di difendere la proprie attribuzioni <sup>(26)</sup>. Analoga procedura si applicava anche ai conflitti negativi di giurisdizione.

Tale peculiare disciplina si inseriva quindi nell'ambito di un contesto normativo costituzionale che, in relazione all'accusa e al giudizio sui reati ministeriali, poneva una riserva assoluta in favore del procedimento penale costituzionale <sup>(27)</sup>.

Le ragioni di tale deroga ai principi generali dell'ordinamento e, segnatamente, al principio della obbligatorietà dell'azione penale, si rinvenivano nello «scopo di garantire (...) la indipendenza del potere politico contro ogni indebita ingerenza suscettibile di alterare la reciproca parità e la necessaria distinzione tra i poteri dello Stato» <sup>(28)</sup>, ritenendosi che il processo penale costituzionale non fosse «strumento di garanzia personale dei ministri, ma di più ampia ed oggettiva garanzia dell'ordinamento costituzionale» <sup>(29)</sup>: l'articolo 96 della Costituzione esigeva, infatti, per la sussistenza e la perseguibilità del reato, non solo una determinata posizione giuridica dell'agente, ma la commissione di un fatto previsto e punito dalla legge penale nell'esercizio delle funzioni ministeriali.

«Si poteva allora concludere che la Costituzione avesse inteso dar luogo ad un'ipotesi di garanzia nell'ambito dell'ordinamento giuridico, il cui fulcro riposava sulla integrale sottrazione del reato ministeriale alla giurisdizione comune» <sup>(30)</sup>.

### *2.3 - Il processo penale costituzionale per i reati ministeriali: profili applicativi*

L'unica applicazione pratica del modello di processo costituzionale delineato dal testo storico dell'articolo 96, si ebbe in occasione del caso Lockheed. In breve, la vicenda atteneva ad un caso di corruzione in relazione all'acquisto, da parte dell'Aeronautica militare, di alcuni aerei forniti dalla società statunitense Lockheed, a discapito di quelli forniti da ditte concorrenti. L'indagine era iniziata dalla procura della Repubblica di Roma

nel febbraio 1976, indi era proseguita, a partire dal successivo mese di marzo, dalla Commissione inquirente per i giudizi di accusa, dopo che erano emerse responsabilità corruttive del Ministro della difesa dell'epoca, onorevole Tanassi. L'*iter* parlamentare si concluse con la deliberazione, nella riunione del Parlamento in seduta comune del 3-11 marzo 1977, della messa in stato d'accusa (sulla base della relazione approvata dalla Commissione parlamentare inquirente nella seduta del 10 febbraio 1977), a norma dell'articolo 96 della Costituzione, dei ministri della difesa *pro tempore* senatore Luigi Gui e deputato Mario Tanassi <sup>(31)</sup> e dei concorrenti "laici".

Quanto all'*iter* del giudizio penale di accusa innanzi alla Corte costituzionale in composizione integrata, esso ebbe inizio il 18 aprile 1977, con la nomina del giudice istruttore e relatore, e si concluse il 1° marzo del 1979 (con sentenza depositata in cancelleria il 2 agosto di quell'anno). Il senatore Gui fu assolto per non aver commesso il fatto mentre il deputato Tanassi fu condannato <sup>(32)</sup>.

La vicenda in oggetto, che pose numerosi interrogativi, riguardanti sia la fase parlamentare <sup>(33)</sup> sia quella del giudizio innanzi alla Corte costituzionale <sup>(34)</sup>, di fatto chiamò in causa lo stesso modello di processo penale costituzionale delineato dall'articolo 96 della Costituzione, la cui revisione, come attesta anche il dibattito parlamentare che si svolse nella seduta del 3-11 marzo 1977, era da più parti invocata <sup>(35)</sup>.

In particolare, nell'incontro con la stampa di fine anno 1981, il Presidente della Corte costituzionale, Leopoldo Elia, nel discorso introduttivo <sup>(36)</sup>, tenuto conto delle difficoltà in cui versava la Consulta a causa della paralisi dell'attività ordinaria della Corte nella pendenza del processo c.d. Lockheed e del carico di questioni arretrate a ciò conseguenti, chiedeva al legislatore una «revisione costituzionale per limitare la giurisdizione penale della Corte ai reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione commessi dal Presidente della Repubblica e dai Ministri». In proposito, argomentava infatti che «Il voler conservare alla Corte poteri e compiti di qualsiasi natura per il giudizio di altri reati ministeriali, sia pure "colorati" politicamente, non soltanto contraddice alle possibilità operative della Corte ma rischia di compromettere i lineamenti essenziali che essa ha acquisito quale giudice delle leggi» <sup>(37)</sup>.

Contestualmente, si assistette ad un processo di «progressiva "demolizione" della fase parlamentare» <sup>(38)</sup> del procedimento d'accusa.

Tale processo passò dapprima per la parziale abrogazione della legge n. 20 del 1962 ad opera della legge n. 170 del 1978 e per la conseguente modifica

del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa (approvata nella seduta del 7 febbraio al Senato e nella seduta del 14 marzo 1979 alla Camera). Il sistema dell'accusa parlamentare, come disegnato dal combinato disposto degli articoli da 1 a 16 della citata legge n. 20 e del Regolamento parlamentare per i procedimenti di accusa, aveva infatti suscitato numerose perplessità in ordine allo snaturamento della funzione, meramente referente, che la disciplina costituzionale (v. art. 12 l. cost. n. 1 del 1953) attribuiva alla Commissione per i procedimenti d'accusa, cui invece le fonti sotto-ordinate avevano assegnato vere e proprie funzioni decisionali<sup>(39)</sup>. Perplessità suscitava altresì la previsione (art. 17, c. 1, l. n. 20 del 1962 e art. 27, c. 6, Reg. per i procedimenti d'accusa) in base alla quale la deliberazione di messa in stato d'accusa dovesse essere adottata a maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento in seduta comune, nonostante l'assenza, nel testo costituzionale, di una deroga espressa alla regola generale della deliberazione a maggioranza dei presenti di cui all'articolo 64, terzo comma, della Costituzione<sup>(40)</sup>.

Il passo successivo fu l'abrogazione della stessa legge n. 170 del 1978 a seguito del *referendum* celebrato nel novembre del 1987: ne conseguì il travolgimento dei residui poteri della Commissione inquirente ed il dischiudersi della strada, limitatamente ai reati ministeriali, di un ripensamento dello stesso meccanismo della giustizia politica, che si tradusse in un'apposita revisione costituzionale<sup>(41)</sup>.

#### 2.4 - *La riforma costituzionale del 1989: la nuova disciplina in materia di reati ministeriali*

Dopo un sofferto *iter* legislativo, che attraversò ben tre legislature (VIII, IX e X)<sup>(42)</sup>, si giunse all'approvazione della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1<sup>(43)</sup>.

Con tale riforma costituzionale, si pose fine alla giurisdizione della Corte costituzionale sui reati ministeriali, cessò l'attività della Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa e scomparve la messa in stato d'accusa dei ministri ad opera del Parlamento in seduta comune.

Il legislatore costituzionale, pur assegnando la competenza a conoscere dei reati ministeriali alla giurisdizione ordinaria, ebbe comunque cura di mantenere alcuni elementi di tutela differenziata per tali reati, apprestando «una serie di norme processuali, destinate a contemperare la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge»<sup>(44)</sup>.

Lo speciale procedimento per i reati ministeriali si articola in due fasi, ciascuna demandata ad organi appartenenti a diversi poteri dello Stato: la prima fase si svolge innanzi all'autorità giudiziaria, cui competono le indagini sul fatto ed una prima valutazione circa la fondatezza delle accuse; la seconda fase si svolge invece innanzi alla Camera competente, cui spetta una valutazione circa la procedibilità dell'azione penale.

#### 2.4.1 - *Le disposizioni di rango costituzionale*

Secondo l'articolo 96 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, il Presidente del Consiglio e i ministri, per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni, sono sottoposti, anche se cessati, alla giurisdizione ordinaria, previa autorizzazione a procedere, concessa dalla Camera dei deputati se il procedimento riguarda deputati in carica, o dal Senato della Repubblica negli altri casi <sup>(45)</sup>, secondo le norme stabilite con legge costituzionale, che la medesima legge costituzionale n. 1 del 1989 successivamente detta.

In particolare, l'articolo 5 della predetta legge costituzionale prevede che la Camera competente a concedere l'autorizzazione a procedere per il ministro di cui si tratta attragga a sé la competenza ad autorizzare il procedimento anche per gli altri parlamentari non ministri imputati e per gli altri soggetti che non siano né ministri né parlamentari (i c.d. imputati laici).

L'articolo 6 della medesima legge costituzionale – tenuto conto che l'articolo 11 attribuisce, in via generale, al tribunale ordinario “distrettuale” la competenza a giudicare i reati ministeriali – radica il procedimento, nelle sue fasi iniziali, in capo al procuratore della Repubblica presso il medesimo tribunale distrettuale, designato quale destinatario dei rapporti e delle altre notizie concernenti i reati di cui all'articolo 96. La ricezione della *notitia criminis* comporta inizialmente per il pubblico ministero compiti ben più limitati di quelli che gli articoli 326 e seguenti del codice di procedura penale gli assegnano nei procedimenti ordinari: questi, infatti, omessa ogni indagine, è tenuto, nel termine di quindici giorni a trasmettere gli atti (con le proprie “richieste”) a un collegio appositamente costituito (detto tribunale dei ministri), composto da tre magistrati tratti a sorte presso ciascun tribunale sito nel capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio e presieduto dal magistrato di funzioni più elevate o, a parità di funzioni, dal più anziano per età (articolo 7).

Il tribunale ha novanta giorni (prorogabili di ulteriori sessanta, su richiesta del procuratore della Repubblica) per svolgere indagini preliminari e, sentito il pubblico ministero, ha due possibilità: chiedere l'autorizzazione a procedere contro il ministro interessato o disporre l'archiviazione con decreto non impugnabile, dandone comunicazione al Presidente della Camera competente (articolo 8).

In quest'ultimo caso, per prassi, il Presidente del ramo del Parlamento interessato dispone l'annuncio della comunicazione pervenutagli sui resoconti parlamentari. Nel caso in cui invece gli pervenga l'incartamento con la richiesta di autorizzazione a procedere, assegna la questione alla Giunta competente in materia di immunità parlamentari.

La Giunta riferisce all'Assemblea, la quale deve riunirsi entro sessanta giorni dalla ricezione degli atti. L'Assemblea – ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale citata – può negare l'autorizzazione a procedere soltanto con una votazione a maggioranza assoluta dei componenti e solo se ravvisa la sussistenza nella condotta dell'inquisito [*rectius*, indagato] dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto <sup>(46)</sup>. Tale interesse può consistere, tassativamente:

- a) nell'aver l'inquisito [*rectius*, indagato] agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante;
- b) ovvero, nell'aver questi perseguito un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo.

Se l'Assemblea approva una proposta di concessione dell'autorizzazione o non approva una proposta di diniego con la prescritta maggioranza, l'autorizzazione è concessa e gli atti vengono trasmessi al tribunale dei ministri, per la prosecuzione del giudizio nelle forme ordinarie <sup>(47)</sup>. Nel giudizio, l'aver commesso il reato nell'esercizio delle funzioni comporta un aumento di pena fino a un terzo, se vi sono circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato (articolo 4).

#### 2.4.2 - *Le fonti di rango ordinario*

La legge n. 219 del 1989 disciplina alcuni dettagli del procedimento già sul piano generale descritto e disciplinato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989. In particolare, l'articolo 2 della legge n. 219 del 1989 stabilisce che il tribunale dei ministri deve disporre l'archiviazione se la notizia di reato è

infondata ovvero se manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione a procedere di cui all'articolo 96 della Costituzione, se il fatto non è previsto dalla legge come reato, se l'indiziato non l'ha commesso, ovvero se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione. In tale ultima ipotesi, il tribunale dei ministri dispone altresì la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato.

Sia pur non impugnabile, come dispone l'articolo 8, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989, il decreto di archiviazione è tuttavia revocabile dallo stesso tribunale se sopravvengono nuove prove, come dispone l'articolo 2, comma 2, della legge n. 219 del 1989. Non è invece revocabile il decreto di archiviazione che il tribunale dei ministri è tenuto a emanare quando, denegata dalla Camera competente l'autorizzazione richiesta, gli atti gli vengano restituiti.

A più di vent'anni dall'entrata in vigore della nuova disciplina, numerosi sono stati i nodi interpretativi ed i conseguenti problemi applicativi che si sono posti, i quali hanno investito pressoché tutte le fasi del procedimento per i reati ministeriali, a partire dallo stesso presupposto applicativo delle speciali procedure previste dall'articolo 96 della Costituzione e cioè dalla definizione del reato ministeriale.

### *3 - Il reato ministeriale*

L'articolo 96 della Costituzione non definisce il reato ministeriale, ma introduce una speciale disciplina che si applica nel caso di reati commessi nell'esercizio delle funzioni di Presidente del Consiglio e di ministro. Per quanto riguarda i ministri, dunque, è ministeriale il reato commesso nell'esercizio delle specifiche attribuzioni del dicastero di competenza, ovvero, ove si tratti di ministri senza portafoglio, nell'esercizio delle funzioni ad essi delegate dal Presidente del Consiglio dei ministri, di guisa che il contenuto di tali funzioni si desume dalle disposizioni costituzionali, dalle disposizioni di legge ordinaria, nonché dalle deleghe concretamente assegnate a ciascun ministro, evincibili dai decreti pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Per quanto riguarda il Presidente del Consiglio, invece, è ministeriale il reato commesso nell'esercizio delle funzioni ad esso assegnate dall'articolo 95 della Costituzione (e cioè di direzione della politica generale del Governo, di cui è responsabile, e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed



amministrativo, promuovendo e coordinando l'attività dei ministri), cui si aggiungono le ulteriori funzioni che la legge ordinaria gli assegna.

È discusso tuttavia quale tipo di nesso debba intercorrere tra il fatto contestato e quelle funzioni e, dalla minore o dalla maggiore dilatazione del nesso funzionale, derivano conseguenze di non poco conto, poiché, tanto più si intende tale nesso in senso restrittivo, tanto più si restringe la nozione di reato ministeriale e, conseguentemente, l'ambito applicativo del procedimento per i reati ministeriali delineato dall'articolo 96 della Costituzione, e viceversa.

### 3.1 - *In dottrina*

Risultando oggi minoritari quei filoni interpretativi che ritengono sufficiente per l'integrazione della "fattispecie ministeriale" la mera posizione soggettiva del suo autore<sup>(48)</sup>, tra gli orientamenti della dottrina si possono, molto schematicamente, individuare tre filoni interpretativi.

I. Secondo un primo orientamento, sarebbe ministeriale il reato, non solo funzionale, ma anche oggettivamente e soggettivamente politico. Viceversa, le fattispecie connotate dal solo esercizio delle funzioni, non indotte cioè da motivo politico e non lesive di interessi politici dello Stato, sarebbero sottoposte alla cognizione del giudice ordinario<sup>(49)</sup>.

Nell'ambito di questo primo filone interpretativo, uno specifico indirizzo ravvisa il reato ministeriale nell'illecito determinato da «un fine pubblico collegato alla funzione»<sup>(50)</sup>, ponendosi così in stretta relazione l'attività compiuta dal ministro con la funzione da questi esercitata e con gli interessi cui è rivolta. Il motivo di tale tesi dottrinale sta nel tentativo di spiegare il perché dell'intervento dell'autorizzazione parlamentare, la cui previsione in funzione di "giustizia politica" deve presupporre un'analogia caratteristica nel fatto sottoposto al giudizio delle Camere. Ne deriva che sarebbero ministeriali solo quei reati nei quali viene in rilievo un motivo politico connesso non a tutte le funzioni ministeriali, ma solo a quelle di direzione politica<sup>(51)</sup>.

II. In base ad un secondo orientamento, pur nella presenza di innumerevoli sfumature, la ministerialità del reato andrebbe desunta da un collegamento oggettivo tra fatto illecito e funzioni. La natura del collegamento richiesto perché si configuri il reato ministeriale rende tale nozione più o meno estesa.

La fattispecie del reato ministeriale assume infatti maggiore estensione ove si consideri il nesso funzionale in termini di collegamento causale estrinseco e, quindi, tale, l'illecito commesso a causa o nell'esercizio delle funzioni<sup>(52)</sup> o avvalendosi delle funzioni<sup>(53)</sup>, o ancora, in occasione dell'esercizio delle funzioni, distinguendosi al riguardo tra occasionalità cronologica<sup>(54)</sup> e occasionalità necessaria<sup>(55)</sup>.

La fattispecie del reato ministeriale risulta invece più ristretta ove si richieda, tra fatto illecito e funzioni esercitate, un collegamento causale intrinseco, di guisa che il reato ministeriale sarebbe quello posto in essere abusando dei propri poteri, violando i propri doveri, o abusando della carica ricoperta<sup>(56)</sup>. Da ciò deriverebbe che l'esercizio delle funzioni ministeriali sarebbe il connotato dei reati di cui all'articolo 96 della Costituzione di modo che si dovrebbe comunque trattare di fatti nei quali viene in rilievo l'abuso e la strumentalità di quell'esercizio. Sarebbero pertanto reati ministeriali solo i reati "propri" nei quali si richiede nell'autore la qualità di pubblico ufficiale e il cattivo uso della qualità, ovvero, secondo un indirizzo meno restrittivo, reati nei quali la qualifica di pubblico ufficiale rilevi non solo come elemento costitutivo, ma anche come elemento modificativo della punibilità<sup>(57)</sup>. In tal senso, si è anche specificato che il profilo di rilievo sarebbe costituito anche dall'infedeltà e dalla violazione della fiducia riposta nel titolare della carica. In pratica, sarebbe ministeriale il reato commesso dal soggetto proprio e solo in quanto ministro<sup>(58)</sup>. Una versione restrittiva<sup>(59)</sup> di questa tesi ravvisa il reato ministeriale soltanto in quei fatti che si attuano con l'emanazione di formali atti imputabili al ministro stesso.

III. Un terzo orientamento ha ricavato invece dalla riforma dell'articolo 96 della Costituzione, all'opposto del primo filone dottrinario di cui s'è dato conto, un concetto "depoliticizzato" delle fattispecie dei reati ministeriali, in quanto «l'attribuzione della cognizione al giudice ordinario riguarda, espressamente, «i reati» (si ritiene tutti), compiuti dai titolari di incarichi di Governo»<sup>(60)</sup>, radicandosi l'anzidetta giurisdizione per la natura sostanziale del reato, piuttosto che per la qualifica soggettiva dell'agente. Da ciò si fa discendere che la nuova nozione di reato ministeriale è atta a ricomprendere qualsiasi violazione del diritto penale in relazione alla quale la funzione ministeriale abbia svolto un ruolo determinante, avendo il soggetto tenuto la condotta con abuso della qualità ovvero delle funzioni, in violazione dei doveri, o, semplicemente, a causa delle funzioni, risultando esclusi da tale vasta categoria i soli illeciti penali commessi in rapporto di mera occasionalità cronologica con l'attività funzionale<sup>(61)</sup>.

### 3.2 - Nella giurisprudenza

La giurisprudenza costituzionale, sin dalle pronunce precedenti la riforma del 1989 <sup>(62)</sup>, ha innanzi tutto chiarito che le deroghe alle comuni regole di esercizio della giurisdizione nei confronti di coloro che sono investiti di pubblici uffici - nelle quali si sostanziano gli istituti delle immunità - devono essere correlate alle funzioni costituzionali esercitate piuttosto che alle posizioni personali dei titolari *pro tempore* dei relativi uffici.

Tale principio, ribadito più volte dalla Consulta, è stato da ultimo declinato nelle sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, laddove si è affermato che «La prerogativa stessa, anziché protezione offerta alla persona, è elemento costitutivo della funzione da quest'ultima esercitata, che ne limita al contempo l'ambito» <sup>(63)</sup>.

Ciò in quanto, secondo costante giurisprudenza della Corte, gli istituti di immunità rappresentano una deroga rispetto alla sottoposizione dei consociati ai generali principi di legalità e di giustiziabilità dei diritti, che, per i pubblici funzionari, è espressamente ribadita dall'art. 28 della Costituzione, con il rinvio alle «leggi penali, civili e amministrative» caso per caso applicabili. Ne consegue che le deroghe al principio di uguaglianza innanzi alla legge e alla generale competenza delle autorità giudiziarie all'accertamento dei presupposti della responsabilità e alla pronuncia delle eventuali misure sanzionatorie, restitutorie o risarcitorie conseguenti, non possono essere ricavate direttamente dalla carica ricoperta, ma solo dalle funzioni inerenti alla stessa <sup>(64)</sup> <sup>(65)</sup>.

Chiarito dunque che, perché possa darsi un reato ministeriale, è necessario il doppio requisito, soggettivo e oggettivo, del rivestire l'autore del fatto la qualifica di ministro e di averlo commesso nell'esercizio delle proprie funzioni, è però solo nella giurisprudenza della Corte di cassazione che si rinvencono elementi utili a ricostruire quale debba essere la natura del collegamento tra atto illecito e funzioni occorrente affinché si possa configurare tale fattispecie di reato.

In una prima fase, la Corte di cassazione intese il nesso funzionale in senso piuttosto restrittivo, individuando il reato ministeriale nel reato «commesso nell'ambito di atti e provvedimenti posti in essere nell'espletamento dei compiti attribuiti dalla legge al ministro» <sup>(66)</sup>, e circoscrivendolo di fatto ai soli provvedimenti formali assunti da un ministro nell'ambito della propria competenza.

Nel 1994, le Sezioni Unite della Corte di cassazione, con orientamento ad oggi sempre confermato <sup>(67)</sup>, hanno invece delineato una nozione di reato

ministeriale più estesa <sup>(68)</sup>, ritenendo sussistente il rapporto di strumentale connessione ogniqualvolta l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto <sup>(69)</sup>.

Affinché si possa configurare un reato ministeriale, le Sezioni Unite richiedono cioè un rapporto oggettivo e strumentale con l'esercizio delle funzioni. Da ciò discende che, «così come il nesso di mera occasionalità con l'esercizio delle funzioni non può essere equiparato ad un rapporto di oggettiva connessione, altrettanto arbitrario sarebbe arricchire quel rapporto di ulteriori elementi qualificanti, come l'abuso dei poteri o delle funzioni, o la violazione dei doveri di ufficio, non richiesti dalla legge, né suggeriti da una corretta interpretazione» <sup>(70)</sup>.

Tenuto poi conto che il ministro è non solo esponente politico di Governo ma anche vertice amministrativo del dicastero di competenza, le Sezioni Unite ritengono possibile la configurazione dei reati ministeriali sia nell'uno che nell'altro ambito, escludendo altresì che occorra ravvisare nei fatti in questione un connotato politico <sup>(71)</sup>. Infine, dal rapporto gerarchico esistente tra il vertice dell'amministrazione ed il personale, che si manifesta nel diritto di intervento del ministro, con direttive generali o istruzioni particolari, nelle materie attribuite alla competenza del dicastero cui lo stesso è preposto, le Sezioni Unite ricavano che il rapporto oggettivo e strumentale con l'esercizio delle funzioni, che delimita la categoria dei c.d. «reati ministeriali», non viene meno in conseguenza dell'avvenuta utilizzazione, per la consumazione del reato, di funzionari o collaboratori inseriti, a qualsiasi titolo, nella struttura organizzativa o funzionale di un ministero, siano essi ignari strumenti delle altrui determinazioni o complici dell'illecito.

### 3.3 - Nella prassi parlamentare

In questo senso muovono anche i precedenti parlamentari, costituiti dalle richieste di autorizzazione a procedere sulle quali la Camera e il Senato si sono espresse a partire dalla riforma del 1989: la grande maggioranza delle autorizzazioni a procedere richieste si riferisce infatti a reati di concussione <sup>(72)</sup>, corruzione per atti contrari ai doveri d'ufficio <sup>(73)</sup>, abuso d'ufficio <sup>(74)</sup>, peculato <sup>(75)</sup>, falso ideologico <sup>(76)</sup>, *et similia*, talora con la connessa violazione delle disposizioni sul finanziamento pubblico dei partiti politici, nei quali si può ravvisare un nesso di strumentalità tra i fatti dell'accusa e le funzioni esercitate <sup>(77)</sup>.

Tale nesso di strumentalità potrebbe risultare apparentemente assente nel solo caso della richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti del ministro dei lavori pubblici *pro tempore* on. Radice per il reato di diffamazione a mezzo stampa (78). Peraltro, anche in tale circostanza, la condotta del ministro risultava riconducibile ad un ambito di competenza proprio del dicastero cui era preposto, consistendo la condotta contestata in una intervista «rilasciata da un Ministro in carica come commento di vicende strettamente inerenti l'applicazione di provvedimenti del Governo del quale faceva parte e con specifico riferimento alle sue competenze istituzionali» (79).

#### *4 - Le reciproche attribuzioni dell'autorità giudiziaria e del Parlamento*

Come illustrato, lo speciale procedimento per i reati ministeriali, che si attiva al ricorrere di un reato di tale natura, si articola in due fasi, la prima innanzi all'autorità giudiziaria e la seconda innanzi alla Camera competente; nel caso in cui quest'ultima conceda l'autorizzazione a procedere, il procedimento prosegue poi nelle forme ordinarie.

In sede applicativa, i principali nodi problematici hanno riguardato la definizione delle sfere di attribuzione assegnate all'autorità giudiziaria (e, al suo interno, il riparto di competenze tra pubblico ministero e tribunale dei ministri) e quelle spettanti invece al Parlamento.

L'individuazione dei suddetti ambiti di competenza non può oggi prescindere da quanto stabilito dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 87 e n. 88, entrambe depositate il 12 aprile 2012, con le quali essa ha respinto altrettanti ricorsi per conflitto d'attribuzione elevati dalla Camera e dal Senato, nell'ambito di procedimenti penali a carico, rispettivamente, dell'ex Presidente del Consiglio dei ministri, on. Berlusconi e dell'ex Ministro della giustizia, on. Mastella, i quali vertevano sul riparto di attribuzioni costituzionali fissato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989 in materia di reati ministeriali.

La sentenza n. 87 nasce dal conflitto elevato dalla Camera dei deputati (80) nei confronti del procuratore della Repubblica e del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano, in relazione alle indagini ed al successivo decreto di giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri allora in carica per il contestato delitto di concussione. Nell'ambito del procedimento *de quo*, i suddetti organi avevano infatti affermato la natura non ministeriale del reato, con ciò omettendo di considerare le eccezioni di incompetenza funzionale per "ministerialità" del reato, avanzate dalla difesa

dell'on. Berlusconi, e le osservazioni contenute in una delibera dell'Assemblea della Camera del 3 febbraio 2011; il giudice per le indagini preliminari aveva inoltre disposto il giudizio immediato, cui era seguito l'inizio del dibattimento con rito ordinario, senza la previa autorizzazione della Camera <sup>(81)</sup>.

La sentenza n. 88 della Corte costituzionale trae invece origine dal conflitto di attribuzione elevato dal Senato della Repubblica <sup>(82)</sup> nei confronti del procuratore della Repubblica presso il Tribunale di S. Maria Capua Vetere, del procuratore presso il Tribunale di Napoli e del giudice dell'udienza preliminare presso il medesimo tribunale. I suddetti organi avevano infatti aperto e proseguito un procedimento penale per i reati di abuso d'ufficio e concussione nei confronti dell'allora Ministro della giustizia, on. Clemente Mastella, con ciò omettendo di considerare le medesime eccezioni di "ministerialità" del reato avanzate dalla difesa; il giudice per le indagini preliminari aveva inoltre disposto il rinvio a giudizio dell'imputato, cui era seguito l'inizio del dibattimento con rito ordinario, senza la previa autorizzazione del Senato <sup>(83)</sup>.

Con entrambi i conflitti si contestava quindi all'autorità giudiziaria procedente di aver leso le attribuzioni costituzionali spettanti al competente ramo del Parlamento ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione ed in entrambi i casi si riconnetteva tale lesione ad un atto omissivo dell'autorità giudiziaria procedente, consistente nella mancata trasmissione degli atti del procedimento al tribunale dei ministri. Tale omissione avrebbe determinato, infatti, l'impossibilità per il competente ramo del Parlamento di compiere una «autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto dell'indagine giudiziaria» ad esso spettante in materia, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 241 del 2009 <sup>(84)</sup>.

In entrambi i casi, inoltre, in via subordinata, si contestava al potere giudiziario – che non aveva dato alcuna comunicazione ai Presidenti delle Camere in merito alla pendenza dei procedimenti *de quibus* – di aver intaccato il principio di leale collaborazione tra poteri dello Stato <sup>(85)</sup>.

La Corte costituzionale, con le due sentenze citate – in larga parte di identico tenore – ha rigettato i ricorsi, respingendo entrambe le doglianze.

In particolare, la Corte ha dichiarato che spettava agli uffici giudiziari convenuti procedere nelle forme del giudizio ordinario in relazione ad un'ipotesi di reato ritenuto non commesso nell'esercizio delle funzioni, omettendo quindi di trasmettere i fascicoli inerenti a tali reati al tribunale dei ministri ed omettendo, altresì, di informare i Presidenti delle Camere interessate della pendenza dei procedimenti *de quibus*.

## 5 - Le attribuzioni dell'autorità giudiziaria

### 5.1 - Nella qualificazione del reato

Il *thema decidendum* dei conflitti promossi dalla Camera e dal Senato aveva in primo luogo ad oggetto la definizione delle reciproche competenze del pubblico ministero e del “tribunale dei ministri” in relazione alla qualificazione del fatto reato come reato comune ovvero come reato ministeriale. Le ricorrenti muovevano infatti dall'obbligo gravante sul pubblico ministero raggiunto da una *notitia criminis* anche solo soggettivamente ministeriale di inviare gli atti al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte di appello competente per territorio, affinché quest'ultimo, omessa ogni indagine, ne investa tempestivamente il tribunale dei ministri ai sensi della legge costituzionale n. 1 del 1989, per argomentare che l'unico organo giudiziario legittimato ad indagare sulla notizia di reato e, all'esito delle indagini, a qualificarla, sia tale collegio inquirente.

Queste conclusioni erano argomentate sulla base dei lavori preparatori della legge di riforma costituzionale <sup>(86)</sup> e risultavano confortate da quella dottrina che qualifica l'attività del pubblico ministero nei procedimenti per i reati ministeriali come attività meramente materiale <sup>(87)</sup> e ritiene che gli sia conseguentemente preclusa ogni attività qualificatoria del reato <sup>(88)</sup>.

Un'ulteriore conferma era ricavata dagli eccezionali poteri assegnati dagli articoli 7 e 8 della legge costituzionale n. 1 al tribunale dei ministri, che, come chiarito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 403 del 1994, consistono nell'espletamento delle indagini preliminari con i poteri che spettano al pubblico ministero, cui si aggiungono i poteri istruttori del giudice per le indagini preliminari. Ad avviso delle Camere ricorrenti <sup>(89)</sup>, tale quadro normativo convergeva dunque nel confermare la vocazione inquirente e valutativa che il sistema costituzionale assegna al collegio in vista dell'esercizio delle competenze parlamentari <sup>(90)</sup>.

La questione, largamente dibattuta in dottrina, si era posta in termini problematici sin dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1989 che, all'articolo 6, comma 1, radica la competenza in tema di reati ministeriali in capo al procuratore distrettuale della Repubblica, destinatario della relativa *notitia criminis* e, indi, al comma 2, stabilisce che questi, nel termine di quindici giorni, omessa ogni indagine, debba trasmettere gli atti con le sue richieste al collegio per i reati ministeriali.

Discussa è stata in particolare la natura giuridica delle “richieste” del pubblico ministero, considerate mero incombente esecutivo da alcuni, e atto di impulso dell’azione penale per i reati ministeriali, da altri. In base al primo orientamento, quindi, il procuratore della Repubblica dovrebbe limitarsi a formulare un’enunciazione intesa a corredare la trasmissione del fascicolo ed a fissare il termine iniziale delle indagini preliminari che il collegio deve espletare <sup>(91)</sup>. In base al secondo orientamento, invece, al procuratore richiedente spetterebbe il potere-dovere di formulare un preventivo inquadramento giuridico della fattispecie, che, secondo alcuni, sarebbe per certi aspetti vincolante nei confronti del collegio <sup>(92)</sup>. Secondo questo filone dottrinale, dunque, l’attività del pubblico ministero non sarebbe meramente amministrativa ma comprenderebbe necessariamente elementi valutativi, essendo incluso nella sua attività l’inquadramento della fattispecie giuridica offerta <sup>(93)</sup> al collegio affinché questo possa compiutamente procedere allo svolgimento delle sue poliedriche attività <sup>(94)</sup>. In questo senso, inoltre, sin dal 1992, si pronunziava la Corte di cassazione – con giurisprudenza sempre confermata <sup>(95)</sup> – affermando che «l’articolo 6, comma 2, prevede che il procuratore della Repubblica (...) trasmetta gli atti al Tribunale dei ministri, a condizione che venga ravvisata, quanto meno sotto il profilo del dubbio, l’ipotizzabilità di un reato ministeriale, non quando tale ipotizzabilità è in radice esclusa dal PM o, successivamente, dal GIP» <sup>(96)</sup>.

La Corte costituzionale, nelle succitate sentenze n. 87 e n. 88, anche alla luce della *ratio* sottesa alla revisione costituzionale, ispirata al principio della «generale attribuzione della giurisdizione ordinaria in tema di reati ministeriali» e della conseguente residualità degli «spazi che ad essa restano sottratti per esplicita previsione costituzionale» <sup>(97)</sup>, ha fatto proprio tale ultimo indirizzo. Dalla «generale competenza delle autorità giudiziarie all’accertamento dei presupposti della responsabilità» <sup>(98)</sup> la Corte ha altresì ricavato che tale competenza non può che implicare la preliminare attività di qualificazione del reato, la quale ha come componente costitutiva l’accertamento della stessa «natura, ministeriale o comune, del reato, dalla quale deriva nel primo caso l’investitura del tribunale dei ministri, e successivamente del ramo competente del Parlamento, ovvero, nel secondo caso, l’osservanza delle ordinarie regole sull’accertamento della responsabilità penale».

Ne consegue altresì che «fino a quando non sia possibile cogliere i profili di ministerialità del fatto, tali regole generali dovranno continuare a trovare applicazione». È solo dopo che è «emersa la ministerialità del reato, secondo il primo apprezzamento che compete agli organi ordinari della giurisdizione



penale», che si instaura lo speciale procedimento dinanzi al collegio per i reati ministeriali. Ciò tanto più in quanto l'opposta tesi dell'obbligatoria trasmissione al collegio istruttorio di ogni *notitia criminis* a carico di un ministro, implicherebbe che la sola qualità soggettiva dell'autore del fatto sarebbe sufficiente a dar vita allo speciale procedimento per i reati ministeriali, senza tenere conto del nesso funzionale richiesto dall'articolo 96 della Costituzione, perché possa configurarsi tale tipologia di illecito <sup>(99)</sup>.

### *5.2 - La prima fase del procedimento per i reati ministeriali: le funzioni del procuratore della Repubblica e quelle del "tribunale dei ministri"*

Alla luce dei principi enucleati dalla Corte costituzionale, risulta quindi possibile delineare i vari passaggi che connotano la fase preliminare del procedimento per i reati ministeriali.

Stante il generale potere-dovere di qualificazione dell'illecito spettante all'autorità giudiziaria, la prima cognizione della fattispecie spetta - per il principio della prevalenza delle regole generali del processo penale su quelle speciali proprie del procedimento costituzionale per i reati ministeriali - all'ufficio del pubblico ministero al quale, in ragione del criterio territoriale di competenza, la notizia sia inizialmente pervenuta.

Nel caso la prima qualificazione dell'illecito sia nel senso della sua ministerialità, opera la prima deroga alle regole comuni del processo penale, che si sostanzia in una deroga alle generali regole della competenza per territorio che consegue alla trasmissione degli atti, in base all'art. 6, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989, al procuratore della Repubblica presso il tribunale del capoluogo del distretto di Corte d'appello competente per territorio, il quale solo in ipotesi può coincidere con il primo destinatario della *notitia criminis* <sup>(100)</sup>.

Questi, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo 6, omissa ogni indagine, nel termine di quindici giorni, trasmette gli atti al tribunale dei ministri.

Ai fini dell'investitura del collegio si possono verificare le seguenti ipotesi:

a) il fatto viene descritto nella notizia di reato in termini inequivocabilmente ministeriali, ragion per cui l'investitura del tribunale dei ministri è immediata e non comporta ulteriori accertamenti da parte dell'autorità giudiziaria nelle forme ordinarie;

b) il fatto viene descritto in termini tali da risultare inequivocabilmente estraneo all'area funzionale propria del Presidente del Consiglio dei ministri

o di un ministro, con l'effetto che il procedimento, in difetto dell'eccezionale caso di deroga previsto per i soli illeciti penali ministeriali, si avvierà e procederà secondo le comuni regole processuali;

c) la sola descrizione del fatto, con le indicazioni dedotte a sostegno di essa nella notizia di reato, non è tale da permetterne la qualificazione in termini ministeriali. Come precisato dalla Corte costituzionale, poiché ogni deroga alle regole generali della giurisdizione ha natura eccezionale, un'eventuale eccezione all'operare di tali regole può darsi solo ove ne ricorrano integralmente tutti i presupposti: ne consegue che il pubblico ministero che abbia ricevuto una notizia di reato della quale risulti dubbia la natura ministeriale debba procedere nelle forme ordinarie. Se nel corso delle indagini dovessero poi emergere elementi utili a cogliere i profili di ministerialità del fatto, è solo da tale momento che la notizia di reato ricade nella previsione del comma 1 dell'articolo 6 della legge costituzionale n. 1 del 1989, con conseguente inibizione al pubblico ministero nella prosecuzione delle indagini ed obbligo di trasmissione del fascicolo al procuratore della Repubblica presso il capoluogo del distretto, il quale incorre a propria volta nel divieto di disporre indagini <sup>(101)</sup>.

Una volta emersa la ministerialità del reato, le attività inquirenti proprie del pubblico ministero e le funzioni di giudice per le indagini preliminari sono immediatamente concentrate presso il tribunale dei ministri (art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989; articolo 1 della legge n. 219 del 1989), il quale non incontra alcun vincolo nella precedente qualificazione del fatto e ben può concludere che il reato sia invece comune, disponendo l'archiviazione c.d. asistemica e trasmettendo gli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscerne (art. 8 l. cost. n. 1 del 1989; art. 2, c. 1, legge n. 219 del 1989).

La legge costituzionale, con ciò introducendo la seconda deroga alle regole generali che disciplinano il procedimento penale ordinario, assegna dunque al tribunale per i reati ministeriali - che resta comunque un organo che appartiene strutturalmente al potere giudiziario <sup>(102)</sup> - natura duale, cumulando in tale collegio funzioni, altrimenti da ripartirsi secondo criteri di separazione tra giudice e pubblico ministero, e assegnandogli la funzione di privilegiato canale di raccordo con il Parlamento <sup>(103)</sup>.

Al collegio è dunque assegnato lo svolgimento delle indagini preliminari finalizzate all'accertamento della natura del reato con i poteri che spettano al pubblico ministero (art. 1, c. 2, legge n. 219 del 1989), da esercitare però secondo la speciale procedura delineata dalla legge costituzionale <sup>(104)</sup>, contestualmente disponendo dei poteri del giudice per le indagini preliminari e potendo, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge n. 219 del 1989,

disporre anche d'ufficio incidente probatorio, che si considera ad ogni effetto come espletato dal g.i.p. <sup>(105)</sup>.

Sempre secondo quanto affermato dalla Corte costituzionale, i poteri spettanti al collegio sono «poteri eccezionalmente ampi, giustificati dalla specialità di questa fase procedimentale che - inscritta in un sufficiente arco di tempo, discrezionalmente apprezzato dal legislatore in 90 giorni, prorogabili di ulteriori 60 giorni - è prodromica ad una doppia (ancorché profondamente diversa) valutazione (di merito): quella dello stesso Collegio inquirente (di archiviare o di richiedere l'autorizzazione a procedere); quella della Camera di negare o concedere l'autorizzazione a procedere. Entrambe tali valutazioni (che rispettivamente concernono per il Collegio inquirente anche l'infondatezza della *notitia criminis* ovvero l'estraneità dell'indiziato al fatto e per la Camera il riscontro delle finalità di cui all'art. 9, comma 3) debbono necessariamente fondarsi sulle risultanze delle indagini preliminari compiute» <sup>(106)</sup>.

Ne consegue che il potere del collegio inquirente finisce per incidere indirettamente sul potere della Camera competente, nel senso che l'eventuale abdicazione del tribunale per i reati ministeriali ad esercitare il suo potere priva l'organo parlamentare di elementi di fatto la cui rilevanza, o meno, al fine del riscontro degli interessi di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale 1 del 1989, è rimessa al suo esclusivo apprezzamento.

Gli esiti dell'attività del collegio possono essere i seguenti:

a) archiviazione degli atti (a norma dell'art. 8, c. 1, legge cost. n. 1 del 1989), disposta con decreto non impugnabile e sentito il pubblico ministero, ai sensi del comma 2 del medesimo articolo. L'archiviazione è definitiva quando sia disposta perché la notizia di reato è infondata, perché manca una condizione di procedibilità diversa dall'autorizzazione di cui all'articolo 96 della Costituzione, perché il reato è estinto, il fatto non è previsto dalla legge come reato, ovvero l'indiziato non ha commesso il fatto (v. art. 2, c. 1, legge n. 219 del 1989, prima parte). L'archiviazione è invece anomala o asistemica se il fatto integra un reato diverso da quelli indicati dall'articolo 96 della Costituzione (v. art. 2, c. 1, seconda parte). In quest'ultimo caso, il tribunale dei ministri dispone anche la trasmissione degli atti all'autorità giudiziaria competente a conoscere del diverso reato <sup>(107)</sup>;

b) prima che sia adottato il provvedimento di archiviazione, il pubblico ministero può richiedere che sia svolto un supplemento di indagini, da concludere entro ulteriori sessanta giorni (art. 8, c. 3, l. cost. n. 1 del 1989). Secondo la dottrina prevalente, alla richiesta del pubblico ministero, seguirebbe, per il collegio, l'obbligo di disporre ulteriori indagini <sup>(108)</sup>;

c) il collegio può revocare l'archiviazione inizialmente disposta, su richiesta del procuratore della Repubblica, nel caso sopravvengano nuove prove: in tal caso provvede ai sensi del citato comma 1 dell'art. 8 della legge cost. n. 1 del 1989 (art. 2, c. 2, legge n. 219 del 1989);

d) ove non sia disposta l'archiviazione, il collegio trasmette gli atti al procuratore della Repubblica per l'immediato inoltro al Presidente della Camera competente della domanda di autorizzazione a procedere, corredata da un'apposita relazione motivata (art. 8, c. 1, l. cost. n. 1 del 1989).

## 6 - *Le attribuzioni delle Camere*

Come chiarito dalla più recente giurisprudenza costituzionale, le attribuzioni delle Camere sono le seguenti:

a) ove sia attivato il procedimento per i reati ministeriali, la Camera competente, investita dell'affare a norma dell'articolo 9 della legge costituzionale 1 del 1989, dovrà in primo luogo procedere alla preliminare delibazione in merito alla propria competenza <sup>(109)</sup> e alla natura ministeriale del reato oggetto della domanda <sup>(110)</sup>. Tale valutazione preliminare viene condotta sulla base degli elementi posti a disposizione dall'autorità giudiziaria e delle ulteriori osservazioni che provengano dai soggetti interessati ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge costituzionale n. 1 del 1989 <sup>(111)</sup>. Ove all'esito di tale valutazione preliminare la Camera non revochi in dubbio la ministerialità dei fatti addotti nella richiesta di autorizzazione, eserciterà le funzioni previste dall'articolo 96 della Costituzione;

b) ove la Camera competente risolva invece tale valutazione preliminare nel senso della natura comune della condotta ascritta al ministro o al Presidente del Consiglio dei ministri, dovrà deliberare di restituire gli atti all'autorità giudiziaria, a norma dell'art. 18-ter, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati e dell'art. 135-bis, comma 4, del Regolamento del Senato della Repubblica;

c) nel caso in cui il procedimento non sia stato attivato, la Camera che si ritenga competente potrà in ogni caso, dopo aver soppesato la natura comune o ministeriale del reato, elevare conflitto di attribuzione. Tale potere spetta all'organo parlamentare sia nel caso in cui il potere giudiziario abbia proceduto nelle forme comuni nonostante la ministerialità del reato, sia nel caso in cui il procedimento per i reati ministeriali sia stato attivato dal procuratore della Repubblica a norma dell'articolo 6 della legge costituzionale 1 del 1989, ma il

collegio per i reati ministeriali abbia ritenuto non sussistessero elementi idonei a determinare l'avvio della fase parlamentare stante la natura comune del reato ed abbia conseguentemente disposto la archiviazione c.d. asistemica.

6.1 - *La seconda fase del procedimento per i reati ministeriali: l'esame parlamentare*

6.1.1 - *La verifica preliminare sulla competenza*

La prima valutazione che la Camera che sia stata investita di una richiesta di autorizzazione a procedere deve compiere, attiene alla verifica della propria competenza.

A norma dell'articolo 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989, la fase parlamentare si svolge innanzi alla Camera cui appartengono i destinatari della domanda di autorizzazione a procedere, anche se il procedimento riguarda altresì concorrenti non parlamentari. La competenza è del Senato della Repubblica nel caso in cui la domanda riguardi ministri appartenenti a Camere diverse o se si debba procedere esclusivamente nei confronti di soggetti che non siano membri delle Camere <sup>(112)</sup>.

Ai fini dell'individuazione della Camera competente, la dottrina maggioritaria ritiene rilevante l'appartenenza «attuale» del ministro parlamentare, individuata cioè avendo riguardo non al *tempus commissi delicti*, bensì all'epoca del giudizio <sup>(113)</sup>. Nello stesso senso, la prassi parlamentare tende ad individuare la Camera di appartenenza del ministro parlamentare facendo riferimento al tempo della deliberazione sull'autorizzazione a procedere <sup>(114)</sup>.

In senso contrario milita un unico precedente parlamentare nel quale la Camera competente (si trattava della Camera dei deputati) è stata individuata in relazione al tempo del fatto - peraltro coincidente con quello dell'avvio del procedimento penale - ritenendosi invece irrilevante, ai fini della competenza, il mutamento della Camera di appartenenza del ministro, nel frattempo intervenuto <sup>(115)</sup>. Peraltro, in tale circostanza, la correttezza della valutazione della Camera dei deputati in ordine alla propria competenza fu avallata dalla Corte costituzionale <sup>(116)</sup>.

Qualora la Camera ritenga che ad essa non spetti deliberare sulla richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 5 della legge costituzionale 1 del 1989 (v. art. 18-ter, c. 2, Reg. Camera e 135-bis, c. 4, Reg. Senato) <sup>(117)</sup>, essendo stata investita della domanda nei confronti di soggetti non apparte-

nenti alla medesima <sup>(118)</sup>, alla valutazione preliminare segue una delibera di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria.

Nella prassi applicativa si è posto il problema dell'ammissibilità di deliberare parlamentari di restituzione degli atti all'autorità procedente anche in ipotesi diverse dalla incompetenza ma nelle quali si ravvisasse comunque l'insussistenza dei presupposti per una pronuncia nel merito.

Ad esempio, risulta esservi un precedente in cui la Camera, ricevuta da una domanda di autorizzazione nei confronti di un deputato che ricopriva al contempo la carica di ministro, deliberò la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria procedente per aver essa rimesso alla Camera la valutazione se «i fatti di cui alla richiesta possano o meno considerarsi commessi nell'esercizio della funzione ministeriale, per ulteriori diverse incombenze ai sensi della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1» <sup>(119)</sup>.

In un altro caso, invece, la Camera <sup>(120)</sup> – conformemente peraltro a quanto sostenuto in dottrina <sup>(121)</sup> – pur in presenza di dubbi circa la natura ministeriale dell'illecito nonché circa la stessa illiceità del fatto contestato, si pronunziò nel senso della concessione dell'autorizzazione.

In tale ultima circostanza, in particolare, a fronte della ritenuta inconferenza dell'ipotesi di reato contestata con l'articolo 96 della Costituzione, nell'esame della domanda in Giunta <sup>(122)</sup>, emersero essenzialmente tre orientamenti: restituire gli atti all'autorità giudiziaria a norma dell'articolo 18-ter, comma 2, del Regolamento della Camera; negare l'autorizzazione, stante l'assenza, nella condotta contestata al ministro, del profilo funzionale; concedere l'autorizzazione. Tenuto anche conto di una richiesta in tal senso del ministro interessato <sup>(123)</sup>, prevalse tale ultimo orientamento.

In proposito, la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 87 e n. 88, rispettivamente, al punto 6 e al punto 4, del *Considerato in diritto*, laddove afferma che la Camera si trova «a soppesare la natura comune o ministeriale del reato (...) nel caso in cui le sia stata richiesta l'autorizzazione a procedere e decida di restituire gli atti all'autorità giudiziaria» sembrerebbe avallare la tesi per cui la Camera di appartenenza possa deliberare la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria ove ritenga trattarsi di reato comune.

Da ultimo, si segnala la prassi, sia alla Camera che al Senato, di applicare in via analogica la disposizione di cui all'articolo 18-ter, comma 2, del Regolamento della Camera e 135-bis, comma 4, del Regolamento del Senato, anche nei casi di ritenuta insufficienza del quadro istruttorio prospettato dal Collegio per i reati ministeriali <sup>(124)</sup>.

Al riguardo, i precedenti più risalenti concernono i Doc IV-*bis* n.11 e n. 11-*bis* della XI Legislatura, recanti richiesta di autorizzazione a procedere nei confronti dell'onorevole De Mita nella sua qualità di Presidente del Consiglio. In relazione a tali atti, l'Assemblea della Camera, nelle sedute del 18 dicembre 1993 e del 23 febbraio 1994, deliberò ben due volte (poiché la domanda fu reiterata) di restituire gli atti all'autorità giudiziaria «affinché questa abbia la possibilità di rivedere l'interpretazione delle norme attributive dei suoi poteri di indagine e quindi, ove ne ravvisi l'opportunità, di compiere tutti gli atti che la legge le consente».

Peraltro, nel risolvere il conflitto di attribuzione elevato dall'autorità giudiziaria in seguito alle succitate delibere parlamentari, la Corte ha affermato che: «legittimamente la Camera ha deliberato la restituzione degli atti al Collegio, perché esercitasse pienamente il suo potere erroneamente da quest'ultimo ritenuto più limitato» (sentenza n. 403 del 1994). Non a caso, nelle più recenti proposte di restituzione degli atti formulate dalle Giunte competenti in materia di immunità <sup>(125)</sup> motivate in ragione dell'insufficienza degli elementi valutativi forniti dal collegio per i reati ministeriali ai fini della delibera parlamentare, il fondamento giuridico delle proposte in oggetto viene costantemente rinvenuto nella sentenza n. 403 del 1994, evidenziandosi come la completezza dell'attività del collegio sia prodromica alla disamina della domanda in sede parlamentare <sup>(126)</sup>.

#### 6.1.2 - *La deliberazione ai sensi dell'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale n. 1 del 1989*

Ove la Giunta ritenga che sussistano i presupposti per pronunciarsi nel merito, essa riferisce all'Assemblea <sup>(127)</sup>, la quale, entro sessanta giorni dalla data in cui gli atti sono pervenuti al Presidente della Camera competente <sup>(128)</sup>, può, a maggioranza assoluta dei componenti, negare l'autorizzazione a procedere se ravvisa la sussistenza nella condotta dell'inquisito dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto, consistente, tassativamente, in uno dei due casi (tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, ovvero perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo) indicati all'articolo 9, comma 3, legge cost. 1 del 1989. Per alcuni, le suddette condizioni sarebbero cause di giustificazione ed avrebbero dunque natura oggettiva, secondo altri, invece, esse sarebbero

condizioni che escludono la procedibilità dell'azione penale ed avrebbero pertanto natura soggettiva <sup>(129)</sup>.

Tale deliberazione, di natura politica <sup>(130)</sup>, di carattere discrezionale <sup>(131)</sup>, ma vincolata all'indicazione dei motivi che la sostengono, è insindacabile se congruamente motivata <sup>(132)</sup>. L'esame parlamentare che la precede non è preordinato né ad una valutazione del fatto sotto il profilo della sua esistenza, né sotto il profilo della sua inscrivibilità in una fattispecie penale o della sua riconducibilità all'indagato, né, tanto meno all'accertamento del *fumus persecutionis* <sup>(133)</sup>, ma alla sola valutazione circa la ricorrenza, nella condotta contestata, degli interessi qualificati indicati nella legge costituzionale <sup>(134)</sup>.

Nella prassi applicativa, non risulta che la Camera competente si sia mai sottratta all'obbligo di motivare la deliberazione di diniego adottata. Nell'unico caso in cui si è ritenuto di negare l'autorizzazione a procedere per avere il ministro agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante, è stata fornita precisa indicazione dei diritti di rilevanza costituzionale alla cui tutela cui la condotta del ministro era preordinata <sup>(135)</sup>. Anche nei casi in cui si è inteso ricondurre la condotta addebitata al perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, si è sempre individuato sia l'interesse pubblico in concreto sia la funzione di Governo cui ricondurre l'interesse perseguito <sup>(136)</sup>.

Quando l'autorizzazione sia negata, la Camera competente ne dà comunicazione al collegio per i reati ministeriali, il quale dispone con decreto l'archiviazione <sup>(137)</sup> (nei confronti dei soggetti per i quali l'autorizzazione è negata) per l'assenza della condizione di procedibilità dell'azione penale ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione. Ove invece l'Assemblea parlamentare competente conceda l'autorizzazione, ha inizio l'ultima fase del procedimento per i reati ministeriali, innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria.

#### *7 - La terza fase (eventuale) del procedimento per i reati ministeriali innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria*

Ove l'Assemblea parlamentare competente conceda l'autorizzazione, «rimette gli atti al collegio di cui all'articolo 7 perchè continui il procedimento secondo le norme vigenti» (v. art. 9, comma 4). A sua volta, l'articolo 3 della legge n. 219 del 1989, stabilisce che «quando gli atti siano stati rimessi ai sensi del comma 4 dell'articolo 9 della legge costituzionale 16 gennaio



1989, n. 1, al collegio ivi indicato, il procedimento continua secondo le norme ordinarie vigenti al momento della rimessione».

La normativa in oggetto è stata motivo di dubbi interpretativi, in quanto la giurisprudenza di legittimità ed, in una prima fase, la stessa Corte costituzionale <sup>(138)</sup>, l'hanno interpretata nel senso che, ove l'autorizzazione parlamentare fosse stata concessa, il procedimento dovesse essere proseguito dal collegio per i reati ministeriali. A tale lettura delle norme conseguiva la concentrazione nel medesimo organo giudiziario, che aveva svolto le indagini preliminari e richiesto all'Assemblea parlamentare l'autorizzazione a procedere, anche della funzione di giudice dell'udienza preliminare.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 134 del 2002, data l'obiettiva incertezza derivante dalla lettera della legge e dall'intenzione del legislatore <sup>(139)</sup>, ha interpretato il quadro normativo in coerenza con le ragioni sistematiche che hanno ispirato la riforma costituzionale del 1989 (e cioè la riconduzione del procedimento per i reati ministeriali nell'ambito dell'ordinario rito processuale penale), ritenendo che, una volta concessa l'autorizzazione a procedere dalla Camera competente, gli atti debbano essere da questa restituiti al collegio che li aveva inviati, affinché il procedimento prosegua secondo le forme ordinarie, vale a dire per impulso del pubblico ministero e davanti agli ordinari organi giudicanti competenti (come peraltro recita l'articolo 3 della legge n. 219 del 1989).

#### *8 - La propria ed autonoma valutazione delle Camere sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati*

Resta da esaminare in che termini, alla luce dell'ultima giurisprudenza della Corte costituzionale, gli organi parlamentari possano esercitare quella «propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» <sup>(140)</sup> che compete loro «all'interno della procedura per reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria», al di fuori di tale procedura, quando essa, cioè, non sia stata attivata dall'autorità giudiziaria procedente, nel convincimento che si tratti di un reato comune. Al riguardo, la Corte, nelle più volte citate sentenze n. 87 e n. 88 del 2012, ha precisato che, in tale ultima evenienza, la suddetta valutazione non può che essere «strumentale a rivendicare che detta procedura sia seguita, e purché siffatto apprezzamento sfoci nella sola reazione consentita dall'ordinamento

(...), ovvero nel ricorso a questa Corte per mezzo del conflitto di attribuzione».

Da tale affermazione derivano due conseguenze:

I) il riferimento alla «propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati » contenuto nella sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009, non può più essere inteso nel senso che la valutazione delle Camere si possa sostituire al giudizio espresso, nell'ambito di una prerogativa costituzionale esclusiva, dall'autorità giudiziaria, o che possa prevalere su di esso;

II) la suddetta valutazione delle Camere – nel caso in cui l'autorità giudiziaria abbia proceduto nelle forme del giudizio ordinario - è strumentale al ricorso alla Corte per mezzo del conflitto di attribuzione.

Dalle argomentazioni della Corte, deriva dunque l'impossibilità, per il futuro, di trarre dal summenzionato passaggio della sentenza n. 241 del 2009 la legittimità della prassi delle così dette “delibere parlamentari di ministerialità” <sup>(141)</sup>, in base alla quale le Camere si sono pronunciate, su istanza degli interessati, ed in assenza, dunque, di una richiesta dell'autorità giudiziaria, sulla riconducibilità all'articolo 96 della Costituzione di fatti oggetto di procedimento penale a carico di ministri, contestualmente deliberando il diniego dell'autorizzazione a procedere, con l'intendimento di assegnare alle anzidette deliberazioni effetti inibenti di difformi pronunce giudiziali e con conseguente possibilità per l'autorità giudiziaria di elevare conflitto di attribuzione per l'asserita arbitraria qualificazione del reato come ministeriale.

La prassi in oggetto è stata inaugurata al Senato (prima, seppur di poco, della sentenza n. 241) e quindi replicata alla Camera. Sia la deliberazione del Senato sia quella della Camera hanno tratto origine dall'adozione, da parte del collegio per i reati ministeriali, di un provvedimento di archiviazione c.d. asistemica: in entrambi i casi, il tribunale dei ministri, investito delle richieste del procuratore distrettuale della Repubblica, che aveva *prima facie* qualificato i fatti di reato come ministeriali, aveva ritenuto che i fatti adottati integrassero invece un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione, restituendo conseguentemente gli atti al pubblico ministero perché il procedimento proseguisse per le vie ordinarie. In entrambi i casi, inoltre, lo strumento procedurale utilizzato nell'esame parlamentare, è stato quello della relazione della Giunta competente (previa richiesta dell'interessato) nella forma di un doc. XVI - documento che contraddistingue genericamente le relazioni e le proposte d'iniziativa delle Commissioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica – cui è seguita una deli-

berazione adottata dall'Assemblea. Ed in entrambi i casi, infine, alle deliberazioni delle Camere è seguita l'elevazione del conflitto di attribuzione da parte del giudice ordinario titolare del procedimento *de quo* <sup>(142)</sup>.

Diversamente, solo nella deliberazione della Camera dei deputati, in quanto successiva (ed anzi consequenziale) alla sentenza n. 241 del 2009, il fondamento giuridico della competenza parlamentare alla qualificazione della natura del reato e alla conseguente autonoma attivazione della procedura autorizzatoria a tutela delle prerogative parlamentari, è stato individuato nel già richiamato *obiter dictum* della sentenza n. 241, dal quale si è affermato discendesse, anche a prescindere da una richiesta in tal senso dell'autorità giudiziaria, «l'opportunità, leggasi la necessità, il diritto e nel contempo il dovere di decidere se siamo di fronte o meno ad un reato ministeriale e se siamo di fronte ad una situazione che consenta o non consenta, che legittimi o non legittimi l'autorizzazione a procedere» <sup>(143)</sup>. La suddetta rivendicazione veniva comunque formulata in termini analoghi già prima della summenzionata sentenza n. 241 <sup>(144)</sup>.

La prassi delle delibere parlamentari di ministerialità – sulla cui legittimità si è ampiamente dibattuto nelle sedi parlamentari <sup>(145)</sup> – è stata criticata dalla prevalente dottrina, che, sin dal principio, ha sostenuto che la sentenza n. 241 del 2009 abbia inteso solamente affermare l'esistenza dell'obbligo, in capo all'autorità giudiziaria procedente, di coinvolgere la Camera competente mediante la tempestiva comunicazione - a norma dell'articolo 8, comma 4, della legge n. 219 del 1989 - dell'ordinanza con la quale sia stata disposta l'archiviazione asistemica, allo scopo di consentire all'organo parlamentare, sulla base di un'autonoma valutazione sulla natura del reato, di elevare conflitto di attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria, ove non condivida la qualificazione del reato da quest'ultima operata <sup>(146)</sup>.

Analogamente, la dottrina prevalente non ha ritenuto fondato il parallelismo tra tali delibere parlamentari e le delibere parlamentari di insindacabilità per fatti sui quali è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei confronti del membro del Parlamento <sup>(147)</sup>.

Anche in relazione alle suddette fattispecie, infatti, nella X legislatura <sup>(148)</sup>, la Giunta per le autorizzazioni, con un procedimento del tutto analogo a quello poi seguito per le delibere parlamentari di ministerialità, su richiesta dei deputati interessati, «pur rilevando la mancanza di una esplicita disciplina costituzionale, legislativa e regolamentare sulla materia, richiamati i principi generali dell'ordinamento e la prassi seguita in casi simili al Senato» ritenne di proporre per la prima volta all'Assemblea una delibera di insin-

dacabilità per fatti oggetto di un procedimento civile. Anche in quel caso, quindi, la Camera dei deputati affermò una propria competenza in tema di immunità in assenza di espresse previsioni normative, anche in materie che formavano oggetto di diverse valutazioni da parte dell'autorità giudiziaria, ed anche in quel caso lo strumento procedurale utilizzato fu una relazione della Giunta nella forma di un doc. XVI con conseguente deliberazione adottata dall'Assemblea. Fino ad allora, inoltre, alla Camera, l'insindacabilità era stata pronunciata solo a fronte di richieste di autorizzazione a procedere trasmesse dall'autorità giudiziaria ai sensi del testo allora vigente dell'articolo 68 della Costituzione e anche in tal caso la pronuncia parlamentare trovò il proprio fondamento in un passaggio di una sentenza della Corte costituzionale <sup>(149)</sup>.

Non è quindi un caso se il più volte citato *obiter dictum* della Corte sia stato più volte evocato in entrambi i ricorsi per conflitto di attribuzione dai quali sono originate le sentenze n. 87 e n. 88.

A seguito di tali pronunce, tuttavia, non residua più alcuno spazio per una «propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria» degli organi parlamentari che si sostituisca a quella operata dall'autorità giudiziaria, non essendovi «dubbio» che una siffatta valutazione, ove non si collochi all'interno della procedura per il reato ministeriale attivata dall'autorità giudiziaria, possa essere solo strumentale all'elevazione di un «conflitto costituzionale da menomazione» <sup>(150)</sup>. Le Camere che si ritengano lese, dovranno dunque contestare il contenuto della decisione adottata dall'autorità giudiziaria e cioè la qualificazione della fattispecie come comune, adducendo invece la natura ministeriale del reato <sup>(151)</sup>.

La via del conflitto di attribuzione da menomazione è quindi aperta:

a) nel caso in cui l'autorità giudiziaria abbia inizialmente qualificato il reato in termini ministeriali, ma il tribunale di ministri abbia poi concluso per la natura comune, procedendo ad archiviazione c.d. asistemica. In tal caso, il Parlamento dispone di una informativa sui fatti ufficiale e in via istituzionale a norma dell'articolo 8, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989. Tale informativa costituisce l'occasione che consente alle Camere di prendere cognizione dei fatti al fine di sollevare eventualmente conflitto di attribuzione, fermo restando che il conflitto potrà comunque essere esorbito, anche ove la comunicazione da parte dell'autorità giudiziaria, che resta comunque costituzionalmente dovuta, sia mancata.

b) nel caso in cui il reato attribuito al membro del Governo sia stato fin dall'origine reputato privo di carattere ministeriale. Anche se, in relazione

a tale ipotesi, non sussiste in via legislativa analogo onere informativo, né la Corte costituzionale ha ritenuto di poterlo desumere dal principio di leale collaborazione<sup>(152)</sup>, la Camera che si ritenga competente può comunque accedere alla Corte costituzionale «affinché sia verificato, nei modi consentiti dalla Costituzione, se un erroneo esercizio delle proprie attribuzioni da parte del potere giudiziario abbia menomato la Camera competente ai sensi dell'art. 96 Cost., impedendole di deliberare sull'autorizzazione a procedere, prevista ogni qual volta il reato sia stato commesso nell'esercizio delle funzioni»<sup>(153)</sup>.

## 9 - Conclusioni

A poco più di vent'anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1989, sembra oggi possibile affermare che la gran parte dei nodi interpretativi connessi all'applicazione del procedimento per i reati ministeriali, delineato dall'articolo 96 della Costituzione e dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, siano stati chiariti dalla Corte costituzionale.

Questa, con le sentenze n. 403 del 1994 e n. 134 del 2002, è dapprima intervenuta su due aspetti dirimenti del procedimento, attinenti, rispettivamente, alla fase precedente e alla fase successiva la delibera parlamentare, chiarendo, in relazione al primo profilo, in cosa si sostanzino i «poteri eccezionalmente ampi» spettanti al Collegio per i reati ministeriali ed evidenziandone l'essenziale funzione anche ai fini della deliberazione parlamentare e, in relazione al secondo aspetto, precisando l'organo innanzi al quale e le forme nelle quali il procedimento debba proseguire nel caso in cui l'autorizzazione sia concessa.

Da ultimo, con le sentenze n. 87 e 88 del 2012, ha invece definito i rispettivi ambiti di competenza dell'autorità giudiziaria procedente (e, al suo interno, il riparto di competenze tra procuratore della Repubblica e tribunale dei ministri) e degli organi parlamentari, assegnando in via esclusiva alla prima il potere-dovere di qualificare il reato ascritto ad un ministro come comune ovvero ministeriale e riservando, invece, alla competenza esclusiva dei secondi, la pronunzia sulla ricorrenza dei presupposti per concedere o negare l'autorizzazione a procedere.

Tali ultime sentenze riconducono dunque l'intervento degli organi parlamentari esclusivamente nell'ambito del procedimento per i reati ministeriali,

che si attiva solo ove essi siano investiti dell'affare dall'autorità giudiziaria a norma dell'articolo 9, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 1989.

A ciò deve aggiungersi che la Corte costituzionale, con tali pronunce – e con ciò superando la giurisprudenza della Corte di cassazione, che riteneva sufficiente ai fini dell'attivazione del procedimento per i reati ministeriali che il pubblico ministero destinatario di una *notitia criminis* ravvisasse quanto meno sotto il profilo del dubbio l'ipotizzabilità di un reato ministeriale – richiede che, affinché sia avviata la speciale procedura, il fatto di reato debba risultare inequivocabilmente ministeriale. Con la conseguenza che, in caso di dubbio sulla natura funzionale del reato, il pubblico ministero deve procedere nelle forme comuni e che l'inibizione alla prosecuzione delle indagini e l'obbligo di trasmettere gli atti al procuratore distrettuale perché attivi il procedimento delineato dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, scatterebbe solo ove nel corso delle indagini dovessero emergere profili tali da far ritenere inequivocabilmente “qualificata” la notizia di reato su cui sta indagando.

Quindi, muovendo dalla natura eccezionale della disciplina del procedimento per i reati ministeriali rispetto alle regole generali del processo e sottoponendo a stretta interpretazione le deroghe previste dall'ordinamento al principio di legalità ed alle regole comuni della responsabilità, la Corte riconduce l'intervento delle Camere unicamente nell'ambito del procedimento per i reati ministeriali ed interpreta in senso restrittivo gli stessi presupposti che ne consentono l'attivazione.

Nondimeno, la Corte riconosce pur sempre alle Camere una propria ed autonoma valutazione sulla natura del reato, anche nel caso in cui la procedura per i reati ministeriali non sia stata attivata. Tale valutazione deve però essere strumentale all'elevazione del conflitto di attribuzione per menomazione nei confronti dell'autorità giudiziaria, al fine cioè di rivendicare che la suddetta procedura sia seguita.

Parimenti, anche se incidentalmente, la Corte - con ciò aderendo all'orientamento dottrinale maggioritario - afferma che la delibera parlamentare sia insindacabile solo se congruamente motivata. Da tale passaggio delle sentenze n. 87 e n. 88 si trae dunque la legittimazione dell'autorità giudiziaria (comunque già ricavabile dai principi dell'ordinamento democratico stabilito dalla Costituzione<sup>(154)</sup>) ad elevare conflitto di attribuzione nel caso in cui la delibera parlamentare di diniego dell'autorizzazione a procedere non risulti adeguatamente argomentata.

In entrambi i casi, il conflitto esperibile sarà un conflitto da menomazione sostanziale, avente ad oggetto la correttezza della qualifica del reato come

comune compiuta dal giudice ordinario oppure dal tribunale dei ministri nel caso di archiviazione “anomala” – quando esso sia elevato dalle Camere – e, invece, la ricorrenza dei presupposti per il diniego dell’autorizzazione – quando esso sia elevato dall’autorità giudiziaria – .

Si tratta ora di vedere in che termini la Corte costituzionale – tenuto conto che se e quando le Camere eleveranno siffatti conflitti di attribuzione essa «sarà chiamata a decidere, con riferimento al carattere del reato»<sup>(155)</sup> – intenderà qualificare il collegamento tra il fatto contestato e le funzioni esercitate, richiesto dall’articolo 96 della Costituzione perché si configuri un reato ministeriale, pronunziandosi in tal modo sull’ultima questione rimasta ancora aperta in relazione alla disciplina del procedimento per i reati ministeriali.

## Note

<sup>(1)</sup> Così, G. CIAURRO, «Prerogative costituzionali», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Varese, 1986, p. 3.

<sup>(2)</sup> Così, F. SORRENTINO, «Tra immunità e privilegi», in *Rivista telematica federalismi.it*, Editoriale 16/2004, p. 1.

<sup>(3)</sup> Per un’ampia disamina, si veda L. CARLASSARRE, «Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive», in *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, Padova, 2003, p. 5 e ss.

<sup>(4)</sup> La Corte costituzionale, con sentenza n. 154 del 2004 (caso Cossiga), senza entrare nel merito del discusso problema concernente i limiti alla procedibilità dei giudizi nei confronti della persona fisica del Capo dello Stato durante il suo mandato, al punto 6 del *Considerato in diritto*, ha precisato che «(...) una cosa è fuori discussione: l’art. 90 della Costituzione sancisce la irresponsabilità del Presidente – salve le ipotesi estreme dell’alto tradimento e dell’attentato alla Costituzione – solo per gli “atti compiuti nell’esercizio delle sue funzioni”. È dunque necessario tenere ferma la distinzione fra atti e dichiarazioni inerenti all’esercizio delle funzioni, e atti e dichiarazioni che, per non essere esplicitazione di tali funzioni, restano addebitabili, ove forieri di responsabilità, alla persona fisica del titolare della carica, che conserva la sua soggettività e la sua sfera di rapporti giuridici, senza confondersi con l’organo che pro tempore impersona».

<sup>(5)</sup> *Id est* I ministri che controfirmano gli atti presidenziali.

<sup>(6)</sup> Così, G. CIAURRO, in «Prerogative costituzionali» cit., p. 6.

<sup>(7)</sup> Su cui vedi, per tutti, M. CERASE, *voce*: Articolo 68, in *Commentario alla Costituzione Bifulco – Celotto – Olivetti*, Milano 2006. Non risultano invece più operanti, a seguito della modifica del succitato articolo 68, disposta con legge costituzionale n. 3 del 1993, gli istituti di immunità come strumenti intesi a condizionare lo stesso esercizio della giurisdizione nei confronti del parlamentare.

<sup>(8)</sup> Per una rassegna degli innumerevoli indirizzi dottrinari circa la natura dei reati presidenziali, si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2004, p. 425 e seguenti.

<sup>(9)</sup> Così Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto 5.1 e sent. n. 88 del 2012, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>(10)</sup> Così Corte cost., sent. n. 122 del 2002, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>(11)</sup> La legge costituzionale n. 3 del 1993 ha modificato l'articolo 68, secondo e terzo comma, della Costituzione, intervenendo sul sistema delle garanzie operanti nel caso di sottoposizione di un parlamentare a procedimento penale. Il precedente sistema di garanzie contemplava: a) l'istituto dell'autorizzazione a procedere (in base al quale l'autorità giudiziaria non poteva avviare un procedimento penale nei confronti di un membro del Parlamento, quale che fosse il titolo di reato per cui si procedeva, senza aver chiesto e ottenuto l'autorizzazione della Camera di appartenenza); b) l'istituto dell'autorizzazione all'arresto e alle privazioni della libertà personale come misure cautelari, salva la flagranza del reato per i casi di ordine di cattura obbligatorio; c) l'istituto dell'autorizzazione alle perquisizioni personali e domiciliari, salva la flagranza di reato per i casi di ordine di cattura obbligatorio; d) l'istituto dell'autorizzazione alla cattura e al mantenimento in detenzione per i casi di condanna anche definitiva a pena detentiva.

Il nuovo articolo 68 delinea invece il seguente sistema di garanzie nel procedimento penale: a) autorizzazione alle perquisizioni personali e domiciliari; b) autorizzazione all'arresto e alle privazioni della libertà personale come misure cautelari, salva la flagranza del reato per i casi di arresto in flagranza obbligatorio; c) autorizzazione all'effettuazione di intercettazioni in qualsiasi forma di conversazioni e comunicazioni; d) autorizzazione al sequestro di corrispondenza. Da ciò consegue che non risultano più soggetti all'autorizzazione parlamentare l'avvio e lo svolgimento del procedimento penale e le connesse indagini – salva l'acquisizione dei mezzi di ricerca della prova prima elencati – nonché l'arresto finalizzato all'esecuzione di una sentenza definitiva di condanna a pena detentiva.

Sulla modifica costituzionale dell'articolo 96, si veda diffusamente, *infra*, par. 2.4.

<sup>(12)</sup> Sulle origini della giustizia politica, si vedano, tra gli altri, G. ZAGREBELSKI, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1989, p. 393 e ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale* cit., 411 e ss.; E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2003, p. 283 e ss.; L. CARLASSARRE, «Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa», in *Processo Lockbeed*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1979, n. 10, supplemento, p. 261 e ss.; R. MORETTI, «La disciplina dei procedimenti nei giudizi sulle accuse, (sub art. 137)», in *Commentario alla Costituzione Branca – Pizzorusso*, Bologna – Roma, 1981, p. 570-621.

<sup>(13)</sup> Sull'argomento, si vedano, oltre agli Autori citati nella nota 12, G. ZAGREBELSKI, «Procedimento d'accusa», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, 1986, p. 898 e ss.; L. CARLASSARRE, «Il Consiglio dei ministri (sub art. 96)», in *Commentario alla Costituzione Branca – Pizzorusso*, Bologna – Roma, 1994, p. 428 e ss.

<sup>(14)</sup> Sul punto, si veda P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, Milano, 2001, p. 2 e la giurisprudenza ivi citata. L'Autore ricorda poi che, non a caso, la prevalente dottrina dell'epoca equiparava l'accusa parlamentare all'esercizio dell'azione penale e riconosceva all'Alta Corte natura giurisdizionale.

<sup>(15)</sup> Così Cass., sent. 8 novembre 1897 (causa Crispi), in *Giustizia penale* 1897, p. 1428; Cass., sent. 10 giugno 1907 (causa Nasi), in *Rivista penale* 1907, p. 209. Sulla vicenda Nasi e sull'unico caso nel quale il Senato costituito in Alta Corte di Giustizia emise un provvedimento di condanna, si veda L. CARLASSARRE «Il Consiglio dei ministri» cit., p. 430-434.



(16) Su cui si rinvia a P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, cit., pagine 1 e 2 e, in part. nota n. 1.

(17) Si vedano, Cass., sent. 22 aprile 1895 (causa Giolitti), in *Giustizia penale*, 1895, p. 457, e sent. 24 aprile 1895 (causa Giolitti), in *Rivista penale*, 1895, p. 465. Nella seconda pronuncia, la Corte di cassazione dichiarò tuttavia la propria incompetenza solo dopo aver esaminato se il fatto imputato rientrasse o meno nelle previsioni dell'articolo 47 dello Statuto.

(18) Nella precedente sent. 24 aprile 1895 cit. (causa Giolitti), la Corte di cassazione aveva invece ritenuto che la competenza del giudice ordinario a compiere atti di indagine non potesse essere posta in discussione.

(19) La legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, sostituì la disposizione in oggetto, prevedendo che i sedici membri aggiuntivi fossero «eletti, all'inizio di ogni legislatura, dal Parlamento in seduta comune tra i cittadini aventi i requisiti per l'eleggibilità a senatore.»

(20) La suddetta disciplina ha formato oggetto di varie modifiche, da ultimo con la legge 10 maggio 1978, n. 170, recante *Nuove norme sui procedimenti d'accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n. 20*. Il Regolamento parlamentare è stato adeguato alla nuova disciplina nella seduta del 7 febbraio al Senato e nella seduta del 14 marzo 1979 alla Camera.

(21) Per una ricostruzione dettagliata di tale sistema normativo, si vedano, nell'ambito della vasta dottrina, G. ZAGREBELSKI, «Procedimento d'accusa» cit., p. 916-930 e i riferimenti dottrinari ivi contenuti; R. MORETTI, «La disciplina dei procedimenti nei giudizi sulle accuse, (sub art. 137)», cit., p. 570-621; C. TAORMINA, *Procedimenti e giudizi d'accusa*, Milano, 1978.

(22) Si consideri altresì che l'articolo 15, ultimo comma, della legge n. 20 del 1962, poi abrogato dalla legge n. 170 del 1978, prevedeva che la definizione del procedimento d'accusa per causa diversa dall'incompetenza (e quindi anche l'archiviazione per manifesta infondatezza) producesse efficacia preclusiva nei confronti del giudice ordinario, cui era impedito sia l'inizio che la prosecuzione dell'azione penale per gli stessi fatti.

(23) Vedi Corte cost., sent. 13 del 1975 cit, in base alla quale «la Commissione inquirente può attivarsi per svolgere indagini sulla base di notizie di possibili reati di sua competenza, ancorché non tipiche o qualificate». Vedi altresì l'art. 3, ultimo comma, della legge n. 170 del 1978.

(24) La materia era in origine disciplinata dagli articoli 11 e seguenti della legge n. 20 del 1962. A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 259 del 1974, la disciplina, profondamente modificata nel proprio impianto, fu inserita nell'articolo 8 della legge n. 170 del 1978, che così recitava: «L'autorità giudiziaria ordinaria e militare che, in qualunque stato o grado del procedimento, ha notizia che innanzi alla Commissione ovvero al Parlamento in seduta comune è in corso procedimento per gli stessi fatti e ritiene tuttavia la propria competenza, trasmette gli atti alla Corte costituzionale perché si pronunci.

Se la Commissione ha notizia di un procedimento innanzi all'autorità giudiziaria ordinaria o militare a carico di alcune delle persone indicate negli articoli 90 e 96 della Costituzione e ritiene che il fatto integra alcune delle ipotesi previste dagli stessi articoli, afferma la propria competenza indicando la persona nei cui confronti intende procedere nelle indagini di cui all'articolo 3 e ne informa il Presidente della Camera dei deputati. Questi richiede all'autorità giudiziaria suddetta la trasmissione degli atti del procedimento.

Se l'autorità richiesta ritiene la propria competenza trasmette gli atti alla Corte costituzionale. Ugualmente trasmette gli atti a quest'ultima se dissente dalla pronuncia di incompetenza della Commissione o del Parlamento in seduta comune».

(25) Si ricorda, in proposito, che la Corte costituzionale aveva riconosciuto la possibilità che la Commissione parlamentare per i procedimenti d'accusa potesse essere parte nei conflitti di attribuzione con l'autorità giudiziaria comune.

(26) Al riguardo, si veda la ricostruzione del procedimento ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione (testo storico), con particolare riferimento al rapporto tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione penale costituzionale, contenuta in Corte Cost., sent. n. 87 del 2012, punto 5.1 e sent. n. 88

del 2012, punto 3.1 del *Considerato in diritto*, nonché G. ZAGREBELSKI, «Procedimento d'accusa» cit., p. 913-196 e p. 919-922 e R. MORETTI, «La disciplina del procedimento nei giudizi sulle accuse» cit., p. 621-627.

<sup>(27)</sup> Come precisato nella sentenza della Corte costituzionale n. 3 del 1975, punto 3 del *Considerato in diritto*, nella vigenza del testo storico degli articoli 96 e 134 della Costituzione, esclusivamente competente a promuovere l'azione penale contro i ministri per i reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni era il Parlamento in seduta comune al quale, ai sensi del già richiamato articolo 12 della legge cost. n. 1 del 1953, era altresì riservato di compiere le indagini istruttorie a tal fine necessarie, mentre, a sua volta, esclusivamente competente a giudicare delle accuse così promosse era la Corte costituzionale, nella speciale composizione "integrata" di cui all'ultimo comma dell'art. 135.

Da un *obiter dictum* della citata sentenza n. 13 del 1975 si era ricavata anche l'incompetenza assoluta dell'autorità giudiziaria al compimento di atti istruttori. In senso critico rispetto a tale impostazione, si veda G. ZAGREBELSKI, «Procedimento d'accusa» cit., p. 915.

<sup>(28)</sup> Così Corte cost. sent. n. 13 del 1975 cit.

<sup>(29)</sup> Così Corte cost. sent. n. 125 del 1977, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>(30)</sup> Così Corte cost., sent. n. 87 del 2012, punto 5.1 e sent. n. 88 del 2012, punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

<sup>(31)</sup> In particolare, i ministri della difesa *pro tempore* furono messi in stato d'accusa «per avere, in concorso tra loro, al fine di consentire la stipulazione di un contratto di fornitura allo Stato italiano di 14 Hercules C-130 in contrasto con le esigenze dell'Amministrazione, accettato prima la promessa e ricevuto poi il pagamento di somme di denaro» (*Cfr.* il testo dell'atto di accusa, riportato in *Processo Lockheed*, supplemento a *Giurisprudenza costituzionale* 1979, n. 10, p.1-2.)

<sup>(32)</sup> Il giudizio di accusa impegnò la Corte per quasi due anni, durante i quali essa adottò un numero elevatissimo di provvedimenti sia in composizione ordinaria (tra cui la sentenza n. 125 del 1977, con cui dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme relative all'estensibilità del giudizio d'accusa a soggetti diversi dai ministri), sia in composizione integrata (e ciò avvenne in tutte le fasi del procedimento, dalla fase pre-dibattimentale sino all'esito del dibattimento). Tutti provvedimenti adottati dalla Corte sono riportati in *Processo Lockheed* cit., p. 1-246.

<sup>(33)</sup> Molti di tali interrogativi emersero anche nel dibattito parlamentare sulla messa in stato d'accusa dei ministri *pro tempore* Tanassi e Gui nella riunione del Parlamento in seduta comune del 3-11 marzo 1977. In molti casi, (si vedano, in CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, VII legislatura, *Resoconto stenografico della seduta comune da giovedì 3 a venerdì 11 marzo 1977* gli interventi degli onorevoli Balzamo; Basso; Bozzi; Fabio Fabbri; Mancino; Perna; Segni; Spagnoli, riportati, nell'ordine, alle pagine 413, 395, 464, 215, 170, 419, 227 e 178) gli oratori si interrogavano su quale fosse il tipo di valutazione riservata al Parlamento dall'articolo 96 della Costituzione, tale da giustificare la configurazione di un procedimento speciale per i reati ministeriali.

In altri casi, i suddetti interrogativi concernevano la stessa *ratio* del procedimento d'accusa in capo al Parlamento. Si segnala in proposito l'intervento dell'on. Moro (v. CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, VII legislatura, *Resoconto stenografico della seduta comune da giovedì 3 a venerdì 11 marzo 1977*, p. 452), che, in relazione alla vicenda all'esame, osservò che essa « (...) induce ad un serio riesame del meccanismo di accusa che la stessa Costituzione ci ha indicato e che noi abbiamo completato con leggi e regolamenti successivamente emanati. Da tante parti, infatti, sono venute manifestazioni di insoddisfazione (...) per il modo con cui sono regolate queste cose. Ed è emerso un certo orientamento (...) di trasferire una parte almeno di questi scottanti e pesanti doveri ad organi più idonei alla funzione del giudicare. (...)». Al riguardo, si domandava se: «non convenga restituire questo potere speciale che ci è stato dato (e che crea oltre tutto tante complicazioni per gli eventuali correi non politici) all'organo normale di giurisdizione, ovviamente con il controllo costituito da una autorizzazione a procedere seriamente esercitata, che avrebbe qui piena giustificazione». In proposito, pur potendo comprendere «l'esigenza di un organo speciale di giurisdizione e di particolari e meditati interventi politici per casi di alto tradimento e di attentato alla Costituzione (...) in una vicenda come questa, che potrebbe definirsi solo squallida, se non vi fosse il drammatico

problema di un'innocenza che rischia di essere contestata,» non vedeva «quale fondamento» potesse «avere un così complicato ed eccezionale meccanismo di accertamento della verità».

<sup>(34)</sup> I principali nodi problematici individuati dalla dottrina - in aggiunta alla questione del ritardo nel lavoro ordinario della Corte costituzionale causato dalla durata del processo penale costituzionale - afferivano all'assenza, nel procedimento per i reati ministeriali, del doppio grado di giudizio; alla composizione prevalentemente politica della Corte in composizione integrata; all'inedoneità di un organo tanto numeroso a svolgere funzioni di giustizia penale, nonché alla definizione della posizione processuale dei coimputati "laici". In proposito, si vedano gli «Articoli e note di commento» in *Processo Lockheed* cit., p.248 e ss. e, per gli aspetti che qui più interessano, L. CARLASARRE, «Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa» (p. 248 e ss. e, in particolare, p.279-285); A. CERRI, «Problemi relativi alla formazione della Corte "integrata"» (p.330 e ss.); A. D'ATENA, «Processo penale costituzionale, imputati «laici» e doppio grado di giurisdizione» (p. 361 e ss.). Sulle problematiche connesse alla composizione integrata della Corte, si veda altresì A. PIZZORUSSO, «La Corte costituzionale, (sub art. 135)», in *Commentario alla Costituzione Branca - Pizzorusso*, Bologna - Roma, 1981, p. 144-150.

<sup>(35)</sup> Si veda l'intervento dell'on. Moro riportato alla nota n. 33.

<sup>(36)</sup> Cfr. *Sintesi del discorso introduttivo del Presidente della Corte Costituzionale in occasione dell'incontro con la stampa* (Palazzo della Consulta, 18 dicembre 1981 fonte: [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)).

<sup>(37)</sup> In proposito, il Presidente Elia argomentava che «una più esatta e restrittiva definizione della figura del reato ministeriale non sembra potersi individuare in base alla tesi, in passato autorevolmente sostenuta, che ministeriali devono ritenersi solo i reati, tra quelli commessi in occasione e nell'esercizio delle funzioni di ministro, che presentino un fumus politico. La vaghezza del criterio e la sua idoneità ad abbracciare un numero ancora indefinito di comportamenti (si pensi in particolare ai casi di finanziamento ai partiti politici) non ne fanno un rimedio sufficiente per una migliore soluzione del problema; il rimedio va, pertanto, trovato in sede di una revisione costituzionale, sulla cui urgenza è stata già in passato richiamata l'attenzione dal mio predecessore».

<sup>(38)</sup> Così, A. CIANCIO, voce: Articolo 96, in *Commentario alla Costituzione Bifulco - Celotto - Olivetti*, Milano 2006, p. 1863.

<sup>(39)</sup> Al riguardo, le critiche si appuntavano, tra l'altro, su quelle disposizioni che, sostanzialmente, privavano il Parlamento della possibilità di revocare i provvedimenti di chiusura delle indagini adottati dalla Commissione inquirente. In particolare, il combinato disposto degli articoli 17 e 18 del Regolamento per i procedimenti d'accusa disponeva che alle Assemblee parlamentari fosse data comunicazione delle ordinanze di archiviazione (per manifesta infondatezza del fatto) approvate dalla Commissione, solo ove tale deliberazione fosse stata adottata con il voto favorevole di meno dei quattro quinti dei componenti la Commissione. Solo in tal caso, quindi, era possibile, con deliberazione a maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento, revocare l'archiviazione. Analogamente, a mente degli articoli da 19 a 22 del Regolamento, nel caso di deliberazione della Commissione di non doversi procedere, questa era tenuta a presentare una Relazione al Parlamento in seduta comune solo ove la deliberazione fosse stata approvata con il voto favorevole di meno dei tre quinti dei componenti della Commissione. Anche nel caso di mancato raggiungimento del *quorum* dei tre quinti, peraltro, la deliberazione doveva ritenersi definitiva ove, entro cinque giorni, la maggioranza assoluta dei componenti del Parlamento non avesse richiesto al Presidente della Camera che la deliberazione di non doversi procedere fosse rimessa all'esame del Parlamento in seduta comune.

Sul punto, si veda P. BARILE, «La messa in stato d'accusa dei ministri», in *La sinistra davanti alla crisi del Parlamento*, Padova, 1967.

<sup>(40)</sup> Sul punto v. l'intervento dell'on. Bozzi (CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA, IV legislatura, Resoconto stenografico della seduta comune da martedì 16 a venerdì 20 luglio 1965 p. 140): «Noi partiamo da una Costituzione che prevede soltanto il Parlamento in seduta comune come titolare della potestà di accusa; da una legge costituzionale, quella n. 1 del 1953, che introduce la Commissione inquirente e le affida un compito relazionale; abbiamo poi i regolamenti, che trasfe-

risciono in sostanza dal Parlamento in seduta comune alla Commissione inquirente una somma di vere e proprie potestà decisorie. Questa Commissione inquirente, la quale giudice non è, la quale (...) si potrebbe configurare come un pre-pubblico ministero, un organo preparatorio, di messa a disposizione degli elementi necessari allo svolgimento, cognita causa, della funzione propria del pubblico ministero, cioè del Parlamento in seduta comune, in forza dell'ampliamento operato dai regolamenti, questa Commissione decide; e decide in una forma approssimativa di processo, in un qualsiasi processo a porte chiuse, nella segretezza, attraverso una procedura nella quale non v'è imputato e non v'è contraddittorio. (...) Ma esaminiamo un altro aspetto. I dubbi di costituzionalità si fanno più forti in me quando porto la mia indagine su un'altra disposizione: quella che prescrive per la deliberazione della messa in stato d'accusa del Presidente del consiglio dei ministri e dei ministri la maggioranza assoluta dei componenti il Parlamento in seduta comune. Questo precetto, introdotto nella legge ordinaria 11 marzo 1953, n. 87, e recepito dalla legge ordinaria 15 gennaio 1962, n. 20, e dai regolamenti parlamentari, è, a mio avviso, in contrasto con la Costituzione».

(41) Come da più parti osservato, infatti, il *referendum* del 1987, accanto alla sua efficacia di atto abrogativo, assunse «anche, di fatto, una valenza consultiva, sia pure di incerta portata, con l'indicazione di un favor popolare per una modifica profonda del sistema in vigore» (così L. Elia L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Premessa: le nuove regole sui reati ministeriali), in *Legislazione penale*, 9 (1989), n. 4, pt. 2, p. 467.

(42) Nel corso della IX legislatura, il testo unificato delle proposte di legge costituzionali AS. 40 e abbinate, approvato dal Senato, indi modificato dalla Camera, nuovamente modificato dal Senato, poi approvato dalla Camera nel testo conforme, allo scadere della legislatura era nuovamente all'esame della Commissione Affari Costituzionali del Senato. Tale testo prevedeva, in luogo dell'unica attuale, due distinte autorizzazioni parlamentari, volte a permettere all'autorità giudiziaria, l'una di svolgere l'attività istruttoria e, l'altra, di svolgere il giudizio.

(43) Poiché il testo in oggetto, in sede di seconda deliberazione alla Camera, non fu approvato con la maggioranza dei due terzi dei componenti richiesta dall'articolo 138 della Costituzione perché non si faccia luogo a *referendum*, per la promulgazione della legge si dovette attendere il passaggio di tre mesi dalla definitiva approvazione del Senato in seconda lettura avvenuta il 15 ottobre del 1988.

(44) Così Corte cost., sent. n. 241 del 2009, punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

(45) Per le questioni relative all'individuazione della Camera competente, v. *infra*, par. 6.1.

(46) Per la natura giuridica delle due condizioni in presenza delle quali la Camera competente può negare l'autorizzazione a procedere, configurate da alcuni come cause di giustificazione e, da altri, come condizioni di procedibilità, si veda *infra* par. 6.1.

(47) Sul punto, vedi Corte cost., sent. n. 134 del 2002.

(48) In tal senso, si veda, per tutti, L. CIUFFOLI, «I reati ministeriali», in *Giustizia penale* 1995, II, p. 311, il quale individua la specificità del reato ministeriale nella «particolare rilevanza che l'illecito assume in virtù del fatto di essere stato commesso da un ministro».

(49) In questo senso, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, p. 546; P. VIRGA, «I reati ministeriali», in *Jus*, 1954, p. 94 e ss.; A. PIZZORUSSO, «», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1975, p.17.

(50) L. CARLASSARRE, *Reato ministeriale e funzione del Parlamento nel procedimento d'accusa* cit, p. 272.

(51) L. CARLASSARRE, «Il Consiglio dei ministri», cit., p. 501.

(52) In questo senso, P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, p.113.

(53) In questo senso, G. VASSALLI, «I reati ministeriali tra interpretazione e riforma», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1982, I, p. 768

(54) Così F. CHIAROTTI, «La Giurisdizione penale della Corte Costituzionale», in *Rivista italiana di diritto e procedura penale*, 1957, p. 854 e ss.

<sup>(55)</sup> Per tale orientamento, si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale* cit., p. 420, il quale precisa che «Occasione necessaria, peraltro, significa che il reato non sarebbe stato consumato senza un avvalimento del ruolo e, dunque, non coincide con una mera contestualità cronologica».

<sup>(56)</sup> In questo senso, G. LEONE, *Lineamenti di diritto processuale penale*, Napoli, 1956, p. 555; G. DI RAIMO, «Reati ministeriali e presidenziali», in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 1135; G. ZAGREBELSKI, *La giustizia costituzionale* cit., p. 405 e ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2004; p. 887.

<sup>(57)</sup> Così G. DI RAIMO, «Reati ministeriali e presidenziali» cit., p. 1134.

<sup>(58)</sup> G. ZAGREBELSKI, *La giustizia costituzionale* cit., p. 407, definisce i reati ministeriali come quei reati che possono compiersi solo da chi è ministro e in quanto ministro.

<sup>(59)</sup> Quest'impostazione è stata in un primo momento avallata dalla Corte di cassazione. V. Cass. Pen., VI sez., 6 agosto 1992, n. 3025, che esauriva la nozione di reato ministeriale in quello «commesso nell'ambito di atti e provvedimenti posti in essere nell'espletamento dei compiti attribuiti dalla legge al ministro».

<sup>(60)</sup> Così A. CIANCIO, voce: Articolo 96, in *Commentario alla Costituzione Bifulco – Celotto – Olivetti*, cit., p. 1871.

<sup>(61)</sup> Oltre all'Autrice citata alla nota precedente, in questo senso, anche P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali* cit., p. 44 e ss.

<sup>(62)</sup> Vedi Corte cost. sent. n. 6 del 1970, punto 6 del *Considerato in diritto*; sent. n. 13 del 1975, punto 5 del *Considerato in diritto*, e sent. n. 125 del 1977, che, al punto 3 del *Considerato in diritto*, in relazione all'articolo 96 nella sua formulazione originaria, precisa che «in esso prevale l'elemento oggettivo su quello soggettivo: il quale ultimo è pur esso necessario ma non da solo sufficiente ad integrare le ipotesi in considerazione», in ciò ravvisando, tra l'altro, una delle principali differenze rispetto alla disciplina dettata dall'articolo 47 dello Statuto Albertino, che stabiliva: «la Camera dei Deputati ha il diritto di accusare i ministri del Re». La Corte aggiunge quindi che: «L'art. 96 esige cioè, per la sussistenza e la perseguibilità del reato, non solo una determinata posizione giuridica dell'agente e in particolare che esso sia ministro o Presidente del Consiglio, ma che abbia commesso nell'esercizio delle funzioni ministeriali un fatto previsto e punito dalla legge penale. Dal che discende che il processo penale costituzionale non è strumento di garanzia personale dei ministri ma, di più ampia ed oggettiva garanzia dell'ordinamento costituzionale».

<sup>(63)</sup> V., rispettivamente, punto 5 e punto 3, del *Considerato in diritto*.

<sup>(64)</sup> In questo senso, Corte cost. sent. n. 87 del 2012, punto n. 5 e sent. n. 88 del 2012, punto 3 del *Considerato in diritto*.

<sup>(65)</sup> Il limite funzionale delle immunità previste dalla Costituzione è stato affermato dalla Corte costituzionale, non solo in relazione alle responsabilità per reato ministeriale, ma anche in relazione alle garanzie dei membri del Parlamento (sentenze n. 10 e n. 11 del 2000) e del Consiglio regionale (sentenza n. 289 del 1997), alla responsabilità penale del Capo dello Stato (sentenza n. 154 del 2004) e all'insindacabilità dei componenti del Consiglio superiore della magistratura per le opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni (sentenza n. 148 del 1983).

Si cita, a questo proposito, (v. L. CARLASSARRE, «Responsabilità giuridica e funzioni politico-costituzionali: considerazioni introduttive», in *Diritti e responsabilità dei soggetti investiti di potere*, cit., p. 20) un'efficace definizione del filo rosso che lega le varie disposizioni costituzionali in materia di immunità, il quale «vede la responsabilità come regola per tutti i soggetti che esercitano il potere, e l'irresponsabilità (variamente modulata) come garanzia di esercizio libero e indipendente della funzione nei limiti strettamente necessari a tale libero e indipendente esercizio».

<sup>(66)</sup> Vedi Cass. Pen., VI sez., 6 agosto 1992, n. 3025. In particolare, in tale sentenza si argomentava la necessità di accedere ad una nozione restrittiva della fattispecie dei reati ministeriali sia dalla finalità generale perseguita con la riforma del 1989 - che, come detto, aveva optato per la piena riaspirazione della giurisdizione comune, al di fuori dei soli limiti eccezionali suggeriti dalla ragione

giustificatrice degli istituti di giustizia politica – sia dalla *vis attractiva* del procedimento per i reati ministeriali nei confronti dei coindagati laici. Inoltre, la limitazione del nesso funzionale ai soli atti formali assunti dal ministro veniva ricavata anche dalla lettera della legge che si riteneva non potesse ricomprendervi anche l'abuso della semplice qualità o della semplice posizione di ministro.

<sup>(67)</sup> Si vedano Cass. S.U. 20 luglio 1994, n. 14 (De Lorenzo), il cui orientamento è stato ribadito, tra l'altro, da Cass. S.U. 27 settembre 1995, n. 30 (Mannino); Cass. Pen., sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854 (De Michelis); Cass. Pen., sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866 (Raber) e, da ultimo, Cass. Pen., sez. VI, 11 marzo 2011, n. 10130 (Mastella).

<sup>(68)</sup> In Cass. S.U. 20 luglio 1994, n. 14, in relazione alla precedente nozione restrittiva del reato ministeriale, si afferma che «Una siffatta delimitazione non è giustificata dal contenuto dell'art. 96 Cost., né dalle finalità di tutela dell'ordinamento costituzionale che, attraverso quella previsione, si è voluto assicurare. Essa, inoltre, è incompatibile con l'espreso richiamo che quella norma contiene rispetto a tutte le ipotesi di reato previste dall'ordinamento, molte delle quali realizzabili soltanto con atti diversi dalla deliberazione di un provvedimento formale. In ogni caso, infine, quella limitazione trascurerebbe un aspetto di decisiva rilevanza, e cioè che l'attività funzionale di un ministro, nell'ambito del dicastero da lui rappresentato e diretto, non si esaurisce nell'adozione di provvedimenti, ma comprende tutta una serie di interventi che si sviluppano, secondo un iter procedimentale più o meno complesso, nel quale possono confluire contributi necessari od eventuali di altri organi o di altri uffici della stessa o di una diversa amministrazione».

<sup>(69)</sup> In particolare, dall'assenza, nell'articolo 96 della Costituzione, del riferimento a specifiche fattispecie di reato, se ne ricava che: «gli elementi qualificanti della previsione sono affidati alla concorrenza di due circostanze: la particolare qualificazione giuridica soggettiva dell'autore del reato nel momento in cui questo è commesso e il rapporto di connessione tra la condotta integratrice dell'illecito e le funzioni esercitate dal ministro».

<sup>(70)</sup> Al fine di delimitare tale rapporto di connessione, le Sezioni Unite richiamano i risultati interpretativi cui la giurisprudenza è pervenuta in relazione a tutte quelle ipotesi di reato nelle quali la condotta incriminata richiede un rapporto di “condizionalità strumentale” con l'esercizio di determinate funzioni (si vedano, ad esempio, le fattispecie di cui gli articoli 316, 341, 362, 476, 478, 479, 480, 496, 617-ter c.p., che contengono analoghe espressioni, caratterizzate dal riferimento all'esercizio delle funzioni): in relazione a tali fattispecie, la giurisprudenza ha infatti sempre affermato che con l'espressione “esercizio delle funzioni” il legislatore abbia inteso fare riferimento alla competenza funzionale dell'autore del fatto, sicché il rapporto di strumentale connessione sussiste tutte le volte in cui l'atto o la condotta siano comunque riferibili alla competenza funzionale del soggetto.

<sup>(71)</sup> In relazione a tale specifico profilo, le Sezioni Unite hanno precisato che non «è condivisibile quanto affermato da una parte della dottrina, in relazione alla necessità del carattere «politico» del reato o del suo movente, ovvero alla condizionante presenza di un interesse pubblico collegato alla funzione esercitata dal ministro: il carattere politico del reato, il movente che ha determinato il soggetto a delinquere, nonché il rapporto che può sussistere tra il reato commesso e l'interesse pubblico della funzione esercitata, proprio in conseguenza di quanto disposto dalla l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, sono criteri idonei a giustificare la concessione o la negazione dell'autorizzazione a procedere da parte della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica, ma non certamente condizioni per la configurabilità dei reati ministeriali».

<sup>(72)</sup> Si vedano, ad esempio, le richieste nei confronti del dottor Paolo Cirino Pomicino, ministro del bilancio e della programmazione economica *pro tempore* (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XII legislatura, Doc. IV-bis, n. 8 e IV-bis, n. 10) e nei confronti del dott. Francesco De Lorenzo, ministro della sanità *pro tempore* (cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XII legislatura, Doc. IV-bis, n. 13).

<sup>(73)</sup> Si veda, ad esempio, la richiesta nei confronti del deputato Franco Marini, ministro del lavoro e della previdenza sociale *pro tempore*, (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, Doc. IV-bis, n. 3).

<sup>(74)</sup> Si vedano, ad esempio, la richiesta nei confronti del dottor Salvatore Formica, Ministro delle finanze *pro tempore*, (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, Doc. IV-bis n. 7) e le richieste nei confronti del senatore Roberto Castelli, ministro della Giustizia *pro tempore* (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XV legislatura, Doc. IV-bis n. 2 e n. 3).

<sup>(75)</sup> Si vedano, ad esempio, le due richieste nei confronti del dott. Vincenzo Scotti, Ministro dell'interno *pro tempore*, (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, Doc. IV-bis, n. 4 e n. 5).

<sup>(76)</sup> Si veda, ad esempio, la richiesta nei confronti del deputato Rosy Bindi, Ministro della sanità *pro tempore*, (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, Doc. IV-bis, n. 2), nonché la richiesta nei confronti del dott. Prandini, Ministro dei lavori pubblici *pro tempore*, (Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, Doc. IV-bis n. 6).

<sup>(77)</sup> In relazione ai più recenti precedenti della Camera dei deputati, appare significativo osservare come, in molte delle ipotesi accusatorie prospettate nelle domande di autorizzazione ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, la condotta asseritamente illecita abbia coinciso con l'adozione di un provvedimento tipico: ad esempio, la condotta ascritta al ministro dei trasporti e delle infrastrutture *pro tempore* on. Lunardi (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, doc. IV-bis, n. 1 e n. 2) consisteva in un finanziamento concesso con decreto interministeriale; in un altro caso, il presupposto della condotta contestata (illecito finanziamento ai partiti) al ministro delle politiche agricole *pro tempore* Alemanno (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XIV Legislatura, doc. IV-bis, n. 1), consisteva nella certificazione di un nuovo prodotto Parmalat (*Latte fresco blu*); mentre, in un altro caso ancora, la condotta addebitata al ministro della sanità *pro tempore* on. Bindi (Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, doc. IV-bis, n. 2), concerneva l'atto di nomina di un commissario straordinario di un istituto sanitario.

<sup>(78)</sup> Vedi CAMERA DEI DEPUTATI, XIII Legislatura, Doc. IV-bis n. 1.

<sup>(79)</sup> Così la relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, Doc. IV-bis n. 1-A). Nel caso di specie si trattava di vicende attinenti al c.d. "condono edilizio".

<sup>(80)</sup> Di cui al ricorso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, I Serie Speciale, n. 34, del 10 agosto 2011.

<sup>(81)</sup> L'antefatto del conflitto di attribuzione elevato dalla Camera dei deputati:

1. L'esame parlamentare della domanda di autorizzazione alla perquisizione domiciliare:

In data 14 gennaio 2011, la procura della Repubblica presso il Tribunale di Milano trasmetteva alla Camera dei deputati domanda di autorizzazione ad eseguire perquisizioni domiciliari (nell'ambito del procedimento penale n. 55781/2010 RGNR, per i delitti di cui agli artt. 317, 61, numero 2, 81 cpv e 600-bis, comma 2, del codice penale), integrata con ulteriori atti in data 26 gennaio 2011, nei confronti dell'on. Silvio Berlusconi, Presidente del Consiglio dei ministri, nell'ambito di alcuni locali di sua pertinenza (v. Camera dei deputati, XVI legislatura, Doc IV, n. 13-bis).

La domanda veniva posta all'ordine del giorno della Giunta per le autorizzazioni della Camera che la esaminava nelle sedute del 19, 25, 26 e 27 gennaio 2011.

La relazione adottata a maggioranza dalla Giunta (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Doc IV n. 13-bis-A), in riferimento al contestato delitto di concussione, osservava in primo luogo che, nonostante l'omissione da parte del p.m. «di qualsivoglia argomentazione circa la non ministerialità» del reato, sarebbe stata prospettabile, «in forza di una molteplicità di elementi, "l'ipotesi che si versi nel reato ministeriale"; in secondo luogo, riteneva che la competenza a qualificare il reato come ministeriale sarebbe «essenzialmente attribuita dalla legge» al collegio per i reati ministeriali, «quanto meno per i fatti per i quali sussista un ragionevole dubbio circa il ricorrere di questo requisito», poiché «l'attivazione della procedura di rimessione» degli atti a tale organo avrebbe, «nella sistematica del procedimento, la funzione di garantire l'interesse costituzionalmente tutelato delle Camere ad operare un'autonoma valutazione sulla ministerialità del reato rispetto a quella operata dalla magistratura, garanzia» totalmente esclusa, qualora esso non sia «attivato»; in terzo luogo, proponeva di deliberare la restituzione degli «atti all'autorità giudiziaria procedente».

L'Assemblea della Camera dei deputati, nella seduta del 3 febbraio 2011, approvava la proposta della Giunta di restituire gli atti all'autorità giudiziaria.

2. L'iter parlamentare relativo al ricorso per conflitto di attribuzione elevato dalla Camera nei confronti dell'autorità giudiziaria di Milano:

In data 1° marzo 2011, perveniva alla Presidenza della Camera dei deputati una missiva, sottoscritta dai Presidenti di tre gruppi parlamentari, gli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni, Sardelli, (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 9 marzo 2011, p. 5 e ss.), recante la richiesta di «accertare la sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato», «a tutela delle prerogative della Camera lese [...] dall'operato omissivo della magistratura procedente». Ciò in quanto la delibera di restituzione degli atti al p.m. non aveva «sortito alcun effetto», avendo il g.i.p. tenuto un comportamento volto a «confermare l'atteggiamento della procura, con quel che ne conseguiva sotto il profilo della portata lesiva delle prerogative della Camera», allorché, con decreto del 15 febbraio 2011, aveva disposto di procedere con giudizio immediato nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri in carica, dando atto della relativa richiesta avanzata dal p.m. in data 9 febbraio 2011, della quale non era stata data comunicazione alla Camera competente.

Nell'anzidetta lettera si rappresentava altresì che il g.i.p., in detto decreto, non avrebbe tenuto conto degli elementi emersi in sede parlamentare in ordine alla natura ministeriale del reato in questione, sull'implicito presupposto che a lui spettasse in via esclusiva il potere di accertarla, ed aveva rigettato l'eccezione di incompetenza funzionale sollevata dalla difesa rispetto alla cognizione riservata al collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Milano.

A tale ultimo proposito, nella lettera in questione si argomentava che «La legge - e men che meno la Costituzione - non autorizza a considerare attribuita all'insindacabile giudizio dell'autorità giudiziaria procedente la valutazione sulla ministerialità del reato: anzi, proprio la legge (articolo 2 della legge ordinaria n. 219 del 1989) attribuisce la competenza primaria a qualificare come ministeriali il reato al tribunale dei ministri, come emerge dal passaggio normativo in cui si contempla espressamente, tra i diversi sbocchi dell'attività di indagine del tribunale dei ministri, la conclusione che "il fatto integra un reato diverso da quelli indicati nell'articolo 96 della Costituzione". Se si accedesse ad una opposta interpretazione, che cioè rimettesse al singolo giudice il vaglio esclusivo della ministerialità, si finirebbe per attribuire ad esso - in particolare quando rigetti o addirittura rifiuti di valutare l'eccezione d'incompetenza funzionale - un potere che costituzionalmente non gli compete, ossia di radicare o meno la competenza del Parlamento a valutare la ministerialità, anche ai fini delle conseguenti procedure autorizzatorie, queste sì indiscutibilmente ed esclusivamente attribuite alle Camere».

Indi, la Giunta per le autorizzazioni, in data 23 marzo 2011 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 23 marzo 2011, p. 16 e ss), si esprimeva in senso favorevole alla proposta di elevare conflitto di attribuzione nei confronti del p.m. e del g.i.p. presso il Tribunale di Milano.

Sotto il profilo procedurale, poiché nella lettera di richiesta di elevazione del conflitto si faceva riferimento, ai fini della relativa deliberazione, al ruolo dell'Assemblea quale sede ultima delle decisioni della Camera, emerse la necessità, rappresentata dal Presidente della Camera nella riunione dell'Ufficio di presidenza del 2 marzo 2011 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino degli organi collegiali* n. 29, p. 5 e ss.) che fosse approfondita in sede di Giunta per il Regolamento la questione del coinvolgimento dell'Assemblea ai fini dell'elevazione dei conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, anche in riferimento ai precedenti in cui, a fronte di un orientamento dell'Ufficio di Presidenza contrario alla proposta di elevazione del conflitto, l'Assemblea non era stata chiamata a pronunciarsi.

Si riuniva a tal fine la Giunta per il Regolamento (v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 24 marzo 2011, p. 3 e ss. e del 29 marzo 2011, p. 3 e ss.), che esaminò le questioni attinenti alla procedura per l'elevazione di conflitti di attribuzione, anche in riferimento alle prerogative dell'Ufficio di Presidenza e dell'Assemblea. In tale sede emergevano due orientamenti: uno, minoritario, nel senso della sottoposizione comunque all'Assemblea della deci-



sione sulla questione; un altro, maggioritario, contrario a tale soluzione e favorevole alla conferma della prassi che vede l'Ufficio di Presidenza operare in funzione di filtro rispetto all'Assemblea.

Nella successiva riunione dell'Ufficio di Presidenza del 30 marzo 2011 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino degli organi collegiali* n. 29, p. 31 e ss), il Presidente della Camera, dato conto degli esiti delle succitate riunioni della Giunta per il Regolamento, sottolineava peraltro la peculiarità vicenda rispetto ai precedenti. Da un lato, infatti, la richiesta avanzata dagli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli si collegava oggettivamente (a differenza dei precedenti nei quali siffatto collegamento non era riscontrabile) alla deliberazione dell'Assemblea del 3 febbraio del 2011 (di restituzione degli atti all'autorità giudiziaria in relazione alla domanda di autorizzazione alla perquisizione domiciliare nei confronti dell'on. Berlusconi, di cui al Doc. IV, n. 13-*bis*), e, dall'altro, la composizione dell'Ufficio di Presidenza, sia pure rigorosamente conforme alla disciplina regolamentare, vedeva la prevalenza numerica delle opposizioni rispetto alla maggioranza, riscontrandosi, anche sotto questo profilo, un tratto di assoluta novità rispetto ai precedenti. Alla luce di ciò, il Presidente della Camera precisava che l'adottanda deliberazione dell'Ufficio di Presidenza avrebbe costituito in ogni caso una proposta da sottoporre all'Assemblea.

In proposito, il Presidente chiariva quindi che, in caso di approvazione, da parte dell'Ufficio di Presidenza, della richiesta formulata dagli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli di elevare conflitto di attribuzione, la proposta che l'Ufficio di Presidenza avrebbe avanzato all'Assemblea sarebbe stata nel senso di elevare il conflitto; in caso di reiezione, la proposta sarebbe stata invece nel senso di non elevare il conflitto. Infine, nel caso di parità di voti e, quindi, in assenza di un orientamento dell'Ufficio di Presidenza, l'Assemblea sarebbe stata chiamata a pronunciarsi, non su una decisione dell'Ufficio di Presidenza, bensì sulla originaria richiesta avanzata dagli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli.

Essendosi registrata nella votazione in seno all'Ufficio di Presidenza la parità di voti, l'Assemblea, nella seduta del 5 aprile 2011, si pronunziava, approvandola, sulla richiesta formulata dagli onorevoli Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli di elevare un conflitto di attribuzione nei confronti della procura della Repubblica e del giudice per le indagini preliminari di Milano a tutela delle attribuzioni spettanti alla Camera dei deputati ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione.

<sup>(82)</sup> Di cui al ricorso pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, I Serie Speciale, n. 23, del 1° giugno 2011.

<sup>(83)</sup> L'antefatto del conflitto di attribuzione elevato dal Senato della Repubblica:

1. Le vicende processuali

In seguito alle indagini iniziate dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere e concluse dalla procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli, senza che, in entrambi i casi, gli atti fossero stati trasmessi al tribunale dei ministri, venivano formulate due richieste di rinvio a giudizio a carico del ministro Mastella (l'una dell'11 maggio 2009, nel procedimento penale di cui al R.G.N.R. n. 8213/09; l'altra, del 2 febbraio 2010, nel procedimento penale di cui al R.G.N.R. n. 5736/10).

In entrambi i casi, non veniva data comunicazione al Senato in merito alla pendenza del procedimento.

Nell'ambito del procedimento penale in questione, con ordinanza del 20 ottobre 2010, il g.u.p. del Tribunale di Napoli aveva rigettato l'eccezione di incompetenza funzionale dello stesso tribunale e aveva disposto che si procedesse secondo il rito ordinario, escludendo la natura ministeriale degli illeciti, in quanto «i reati dall'accusa attribuiti a Mastella, pur se riferibili ad un periodo in cui questi era Ministro della giustizia, in nulla sono collegabili all'esercizio di quelle funzioni, in quanto caratterizzati da un uso strumentale della sua carica politica di segretario nazionale del partito politico di appartenenza». Con la medesima ordinanza, il g.u.p. escludeva altresì l'obbligo dell'autorità giudiziaria procedente di informare il Senato - cioè la Camera di appartenenza dell'imputato, a norma dell'art. 5 della legge cost. 1/89 - circa la decisione di qualificare come «non ministeriale» il fatto-reato oggetto del procedimento, in quanto un tale onere di comunicazione non sarebbe previsto dalla legge, né ricavabile dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

A seguito di tale pronuncia, il ministro proponeva ricorso immediato per cassazione sul presupposto dell'abnormità dell'ordinanza in questione.

La Corte di cassazione adita, con sentenza della VI sezione penale n. 10130 del 3-11 marzo 2011, dichiarava inammissibile il ricorso *de quo*. Nella specie, la Corte di cassazione precisava che «il coinvolgimento parlamentare per via istituzionale ed in forma ufficiale è ipotizzabile, nello specifico, solo in presenza dell'archiviazione, soprattutto quella c.d. asistemica, disposta dal collegio per i reati ministeriali (...) la disciplina sul dovere informativo riguarda esclusivamente i rapporti tra collegio per i reati ministeriali e Parlamento (...) invece, nelle altre ipotesi, in cui l'autorità giudiziaria procede in via "ordinaria", per un reato che non ha ritenuto di natura ministeriale, la Camera competente non "beneficia" di alcuna informativa per via ufficiale, non potendosi comunque escludere che, ricorrendone i presupposti, possa ricorrere allo strumento del conflitto di attribuzione, qualora si ritenga lesa nelle sue prerogative».

2. L'iter parlamentare relativo al ricorso per conflitto di attribuzione elevato dal Senato nei confronti delle autorità giudiziarie di S. Maria Capua Vetere e di Napoli:

In relazione ai suddetti fatti, in data 19 novembre 2009, l'onorevole Mastella chiedeva al Senato di attivarsi per richiedere all'autorità giudiziaria competente la trasmissione degli atti riguardanti alcuni procedimenti penali avviati nei suoi confronti.

Quindi, in data 28 ottobre 2010, inviava egli stesso al Presidente del Senato copia delle richieste di rinvio a giudizio della procura della Repubblica di Napoli del 14 maggio 2009 e del 2 febbraio 2010 per i reati di cui agli articoli 317, 323 e 416 del codice penale, nonché copia dell'ordinanza del g.u.p. di Napoli del 20 ottobre 2010 (di cui si è detto sopra) di rigetto dell'eccezione di incompetenza funzionale e della ordinanza del g.i.p. di Napoli del 27 ottobre 2010 contenente la richiesta di autorizzazione al Senato per la utilizzazione di intercettazioni telefoniche: in relazione ai suddetti procedimenti penali, chiedeva che fosse applicata la disciplina relativa ai reati ministeriali.

La Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari esaminava la questione nelle sedute del 27 ottobre e 3 novembre 2010, deliberando all'unanimità, in tale ultima riunione, di richiedere all'Assemblea di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale nei confronti dell'autorità giudiziaria procedente, la quale, ledendo la competenza del tribunale dei ministri, avrebbe determinato l'omissione di quegli obblighi di autorizzazione e comunicazione che costituiscono la premessa indispensabile affinché il Senato possa compiere autonomamente la propria valutazione sulla qualificazione dei reati in questione. «Il conflitto di attribuzione quindi» (come recita la Relazione approvata dalla Giunta) «attiene al ripristino del corretto svolgimento del procedimento secondo le indicazioni della legge e della stessa Corte costituzionale, quale premessa indispensabile per il concreto riconoscimento alla Camera competente del proprio diritto ad esercitare le funzioni previste dalla legge costituzionale». (v. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, Doc. XVI, n. 3).

L'Assemblea del Senato approvava la Relazione della Giunta nella seduta del 17 novembre 2010.

Indi, con ricorso depositato il 21 dicembre 2010, il Senato della Repubblica elevava il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in oggetto.

<sup>(84)</sup> In particolare, la Camera ricorrente contestava ai giudici il potere di valutare in via esclusiva la natura «comune» dell'illecito, senza rimettere gli atti all'apposito tribunale dei ministri, con il conseguente «difetto di informazione» e la connessa lesione dell'interesse costituzionalmente tutelato degli organi parlamentari ad operare una propria ed autonoma valutazione sulla «ministerialità» del reato rispetto a quella operata dalla magistratura, valutazione, quindi, concorrente, che verrebbe ad essere esclusa se quel tribunale non venisse attivato.

Secondo la Camera, lo speciale procedimento disegnato dal legislatore con la legge cost. n. 1 del 1989 e con la legge 5 giugno 1989, n. 219, prefigura infatti «un doppio vaglio: quello in ordine alla meritevolezza circa la prosecuzione del procedimento, che è appunto assegnato al collegio specializzato in materia di reati ministeriali; e quello, riguardante l'esistenza dei presupposti per l'attivazione della relativa guarentigia, di spettanza della Camera competente».

Invece, secondo la tesi del Senato ricorrente, gli organi parlamentari avrebbero titolo a pretendere che gli atti siano trasmessi al tribunale dei ministri quale «unico organo giudiziario legittimato ad indagare sulla notizia di reato addebitato al Ministro ed a qualificare, all'esito delle indagini, la natura del reato», in modo da porre, poi, la Camera competente in grado di esprimere la propria valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale del reato. Il Senato, richiamata la sentenza n. 241 del 2009 della stessa Corte, che avrebbe dato adito ad una sorta di concorrenza nella valutazione

della ministerialità del reato, riteneva tali passaggi «funzionali a proteggere l'esercizio, da parte della Camera competente, dell'attribuzione garantita dall'art. 96 Cost., ovvero a deliberare sull'autorizzazione a procedere ivi stabilita» ex art. 9, comma 3, della legge cost. n. 1 del 1989.

<sup>(85)</sup> Queste invece le differenze tra i due conflitti: con riferimento al caso relativo all'on. Mastella, nel conflitto elevato dal Senato si contestava, in particolare, che la mancata trasmissione degli atti al tribunale dei ministri da parte del giudice procedente aveva determinato, di conseguenza, che il Senato non avesse ricevuto alcuna comunicazione in ordine al procedimento penale a carico dell'on. Mastella, e si affermava che la Camera competente a deliberare sull'autorizzazione prevista dall'art. 96 Cost. dovrebbe venire informata della pendenza di qualsiasi procedimento penale, se relativo a fatti attribuiti a chi abbia rivestito, al tempo di essi, la qualità di ministro, e avrebbe titolo a pretendere che, in tali casi, gli atti siano trasmessi al tribunale dei ministri, quale unico organo giudiziario legittimato a qualificare la natura del reato, in quanto solo per tale via il ramo competente del Parlamento sarebbe in grado di esprimere la propria valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale del reato, in relazione all'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 Cost.

Ai fini dell'acquisizione di tali elementi informativi, il Senato, prima di elevare conflitto, aveva peraltro chiesto, tramite il ministro della Giustizia, alle autorità giudiziarie che stavano procedendo, elementi di informazione; il conflitto di attribuzione era stato dunque elevato a seguito delle risposte e della documentazione ricevute.

La Camera dei deputati era invece venuta a conoscenza della pendenza del procedimento, e del fatto che l'autorità giudiziaria non aveva investito il tribunale dei ministri, a seguito della richiesta, inoltrata dalla procura della Repubblica, di autorizzazione, ai sensi dell'art. 68, secondo comma, Cost., a svolgere una perquisizione domiciliare a carico dell'on. Berlusconi nell'ambito del citato procedimento. In quella occasione la Camera aveva deliberato di restituire gli atti all'autorità giudiziaria ritenendo che la richiesta le sarebbe dovuta pervenire dal tribunale dei ministri in quanto i reati per cui si stava procedendo erano configurabili come reati ministeriali.

La procura della Repubblica, e successivamente il g.u.p. di Milano, non avevano aderito alla tesi prospettata dalla Camera e avevano dato seguito al procedimento.

Nella proposta di elevazione del conflitto, approvata dall'Assemblea della Camera, nello svolgere argomentazioni analoghe a quelle presenti nel ricorso elevato dal Senato sulla competenza esclusiva del tribunale dei ministri a qualificare la natura del reato, si faceva quindi riferimento anche alla valutazione già operata dalla Camera circa la ministerialità del reato contestato, in occasione dell'esame della citata richiesta di autorizzazione alla perquisizione domiciliare, cui i magistrati procedenti non avevano inteso dar seguito. L'elevazione del conflitto rispondeva in sostanza anche all'intento di difendere per questa via la precedente pronuncia della Camera.

<sup>(86)</sup> Nel ricorso della Camera dei deputati si sottolinea ad esempio che, nel corso della prima lettura del disegno di legge costituzionale presso tale ramo del Parlamento, il testo approvato dal Senato venne «integrato sia riducendo il termine di trasmissione a quindici giorni sia introducendo l'espressione "omessa ogni indagine": e ciò su indicazione della Commissione giustizia che considerava appunto indispensabili tali integrazioni affinché si rendesse del tutto chiaro che il procuratore assolve alla "funzione di semplice tramite al Collegio" e che egli «non possa né debba fare alcuna indagine».

<sup>(87)</sup> Si veda, in tal senso, per tutti, F. POSTERARO, «Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali» in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1988, n. 2, p. 100, che ricava dal combinato disposto degli articoli 6, 7 e 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989, l'assegnazione al collegio inquirente della piena ed esclusiva titolarità dell'azione penale, con la conseguente riduzione del pubblico ministero al ruolo «abbastanza incongruo – di organo consultivo, se non a quello – completamente inutile – di semplice passacarte».

<sup>(88)</sup> Si veda, ad esempio, G. ARCONZO, «A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati», in *Quaderni costituzionali*, 2010, p. 113 e seguenti, il quale ricorda come, ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge cost. n. 1 del 1989, l'organo competente a disporre l'archiviazione sia il tribunale dei ministri e non il pubblico ministero. L'autore deduce altresì dalla lettera dell'art. 2 della legge n. 219 del 1989 - che prevede che l'archiviazione possa avvenire anche perché il fatto integra

un reato comune - la competenza esclusiva del tribunale dei ministri a dichiarare se il reato ascritto al ministro rientri tra quelli comuni o ministeriali.

<sup>(89)</sup> Si veda, in particolare, il ricorso della Camera dei deputati, punto 3 del ritenuto in diritto.

<sup>(90)</sup> A tale proposito, la Corte costituzionale, precisa in particolare che: «Il potere del Collegio inquirente - al cui esercizio è condizionata l'acquisizione di tali risultanze - finisce quindi per incidere indirettamente sul potere della Camera».

<sup>(91)</sup> In questo senso, per tutti, si veda F. POSTERARO, *op. ult. cit.*

<sup>(92)</sup> Tale "effetto di vincolo" viene ricavato da A. TOSCHI, «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 6)», *cit.*, p. 492-493, anche dalle successive disposizioni della legge costituzionale -e, in particolare dall'art. 8, commi 1, 2 e 3 - che, assegnando un ruolo al pubblico ministero anche dopo la trasmissione del fascicolo al collegio, fanno sì che gli eccezionali poteri assegnati a tale organo non privino comunque il procuratore della Repubblica di una funzione di impulso del procedimento.

<sup>(93)</sup> Tant'è che la prassi giudiziaria conosce anche la trasmissione della notizia di reato al collegio per i reati ministeriali già corredata della richiesta di archiviazione.

<sup>(94)</sup> Precisa in proposito D. CENCI, «Profili problematici dell'attività del Pubblico ministero nei procedimenti d'accusa», in *Giurisprudenza italiana*, 1997, pp. 16-17, che il termine di quindici giorni risulterebbe infatti eccessivo se concesso solo al fine di espletare l'incombenza burocratica consistente nella trasmissione degli atti al Collegio, mentre esso acquisterebbe ben altro significato ove si consideri che al procuratore, cui è preclusa ogni attività istruttoria, spetti il potere-dovere di fornire una prima, seppur sommaria, qualificazione della *notitia criminis*. Sul punto, si veda altresì diffusamente P. DELL'ANNO, *Il procedimento per i reati ministeriali*, *cit.*, p. 143 e ss.

Nel senso della competenza del pubblico ministero a procedere ad una prima qualificazione della fattispecie di illecito è anche G. DI RAIMO, «In margine a recenti orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di Cassazione in tema di procedimenti per i reati ministeriali», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, 4171 ss., laddove sottolinea come il p.m., seppur nel ristretto termine di quindici giorni, debba procedere alla selezione delle notizie di reato, operare provvisoriamente la qualificazione giuridica del fatto e la sua identificazione come reato ministeriale. Evidenzia il ruolo del pubblico ministero anche nelle successive fasi del procedimento innanzi al collegio, anche R. DICKMANN, «Autorizzazioni a procedere per reati del Presidente del consiglio e dei Ministri», in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 2, p. 487-488.

<sup>(95)</sup> Vedi, da ultimo, Cass. Pen., sez. VI, 11 marzo 2011, n. 10130 (Mastella), laddove si afferma che «L'obbligo di trasmissione al collegio, e di conseguenza il divieto di compiere indagini, scatta in presenza di una *notitia criminis* qualificata, nel senso che dalla stessa sia possibile "direttamente ed immediatamente" ricollegare al ministro la commissione del reato, anche in relazione al collegamento con l'esercizio delle sue funzioni, come prescrive la L. Cost. n. 1 del 1989, art. 4. Ciò significa che in questa prima fase al pubblico ministero è attribuito il compito di valutare, sulla base degli atti ricevuti, se il reato appartiene o meno alla competenza del collegio, valutazione che può comportare anche la possibilità di escludere tale competenza, ritenendo il reato non ministeriale».

<sup>(96)</sup> Così Cass., sez. VI, 6 agosto 1992, Ferlin. Conformi, Cass., sez. VI, 20 maggio 1998, n. 8854, secondo cui il p.m. è tenuto a «trattare il caso secondo la normativa ordinaria», quando escluda la natura ministeriale del reato, e Cass. 22 maggio 2008, n. 28866, secondo cui spetta al p.m., e non al tribunale dei ministri, «ipotizzare un reato e accostarne la commissione alle persone ed alle funzioni di cui all'art.96 Cost».

<sup>(97)</sup> Da ciò consegue che «Se (...) l'elemento che connota con maggiore pregnanza l'innovazione costituzionale (...) è la specialità della procedura elaborata con riguardo ai soli reati ministeriali, non si vede come si potrebbe legittimamente favorire un'estensione di essa alle ipotesi di illecito comune, posto che, in tal modo, verrebbe ad assumere carattere generale proprio il tratto che il legislatore costituzionale ha voluto invece eccezionale».

<sup>(98)</sup> Così già Corte cost., sent. n. 154 del 2004.

<sup>(99)</sup> Sottolinea R. APRATI, «Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per “usurpazione” e per “menomazione” fra giudici ordinari e assemblee parlamentari», in [www.dirittopenalecontemporaneo.it](http://www.dirittopenalecontemporaneo.it), che, se i titolari delle attribuzioni in materia di accertamento dei reati ministeriali fossero il tribunale dei ministri o una delle due Camere, il procedimento speciale si dovrebbe avviare sul solo presupposto che la notizia di reato sia soggettivamente qualificata, cioè attribuibile ad un ministro o al Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>(100)</sup> La competenza per territorio dell'ufficio del pubblico ministero viene in tal modo individuata in ragione della corrispondente competenza dell'organo giudicante (art. 11 della legge cost. n. 1 del 1989), sicché fin dall'origine il procedimento si connota per una vocazione finalistica rispetto all'esercizio dell'azione penale nei modi consentiti dall'art. 96 Cost.

<sup>(101)</sup> La Corte sembra mitigare questo assunto ricordando che l'ordinamento offre adeguati rimedi, tra cui l'accesso alla Corte medesima per evitare che l'autorità giudiziaria svolga attività inquirente a carico del Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero di un ministro, non appena si consolidi, in forza degli elementi di fatto acquisiti, anche a seguito dell'attività investigativa svolta dalle parti e delle valutazioni di diritto ad essa conseguenti, l'ipotesi della ministerialità del reato.

Peraltro, in relazione a questo specifico profilo, la Consulta sembra andare oltre la giurisprudenza della Corte di cassazione, che si orientava nel senso dell'attivazione del procedimento per i reati ministeriali anche al ricorrere del mero dubbio sulla natura ministeriale del reato. Si veda, in particolare, il già richiamato passaggio di Cass. sez. VI, 6 agosto 1992, Ferlin, laddove si afferma che «l'articolo 6, comma 2, prevede che il procuratore della Repubblica, (...) trasmetta gli atti al tribunale dei ministri, a condizione che venga ravvisata, quanto meno sotto il profilo del dubbio, l'ipotizzabilità di un reato ministeriale». Nello stesso senso sembrerebbero anche Cass. Pen., sez. VI, 11 marzo 2011, n. 10130 (Mastella), Cass. Pen. Sez. I, 22 maggio 2008, n. 28866 (Amato); Cass. S.U, 20 luglio 1994, n. 14, De Lorenzo. In tali sentenze si richiede infatti, affinché sia radicata la competenza del collegio per i reati ministeriali, che l'ipotesi del “reato ministeriale” abbia una qualche consistenza, anche per quanto concerne la riconducibilità del rapporto di strumentale connessione alla competenza funzionale del soggetto politico.

<sup>(102)</sup> Cfr Corte cost. sent. 87 del 2012 e sent. n. 88 del 2012, rispettivamente, punto 5.1 e 3.1 del *Considerato in diritto*. In questo senso già le Sezioni Unite della Corte di cassazione, sent. 20 luglio 1994, n. 14, De Lorenzo, che definivano il collegio per i reati ministeriali «un organo specializzato, dotato di specifica competenza funzionale, in relazione alla particolare qualificazione dei reati dei quali deve occuparsi».

In dottrina, questo assunto non risulta invece pacifico. Per una disamina delle complesse questioni sottese alla natura del collegio, si veda, per tutti, P. DELL'ANNO, «Il procedimento per i reati ministeriali» cit, p. 59 e ss.

<sup>(103)</sup> A. TOSCHI, «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 8)», cit, p. 499, precisa che la legge costituzionale assegna al collegio per i reati ministeriali un ruolo preventivo di “filtro giurisdizionale” rispetto alla *notitia criminis* su cui dovrà essere esperito il vaglio parlamentare a norma dell'art. 9, co. 3, l. cost. 1/89.

<sup>(104)</sup> La specialità della fase delle indagini preliminari nei procedimenti per i reati ministeriali rispetto a quella delineata dal codice di procedura penale comporta la diversa ampiezza del termine previsto per richiedere l'autorizzazione a procedere, fissata in 30 giorni dall'art. 344 c.p.p. ed in 90 giorni prorogabili fino a 150 dall'art. 8 legge cost. n. 1 del 1989 e dall'esistenza del passaggio obbligato della doppia valutazione del collegio stesso (in ordine ai presupposti dell'archiviazione) e della Camera (in ordine ai presupposti dell'improcedibilità dell'azione penale). La specialità di questo procedimento comporta altresì che il potere del collegio inquirente di compiere indagini preliminari è limitato (quanto alla tipologia degli atti) dall'art. 10 legge cost. e non dalle regole generali fissate dal codice di procedura penale (Così Corte cost., sent. n. 403 del 1994 punto 8 del *Considerato in diritto*).

<sup>(105)</sup> Così Corte cost. sent. n. 403 del 1994, punto 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>(106)</sup> Così Corte cost. sent. n. 403 del 1994.

<sup>(107)</sup> Come precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 241 del 2009, il pubblico ministero è tenuto a dare comunicazione al Presidente della Camera competente, sia dell'avvenuta archiviazione definitiva (a norma dell'art. 8, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1989) sia dell'eventuale archiviazione asistematica (per "non ministerialità" del reato).

<sup>(108)</sup> A. TOSCHI, «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 8)», cit., p. 501.

<sup>(109)</sup> Su cui v. *infra*, par. 6.1.1.

<sup>(110)</sup> Così Corte cost., sent. n. 87 del 2012, punto 6 e n. 88 del 2012, punto 4. Nell'unico precedente in cui la Camera dei deputati pose in dubbio la natura ministeriale dell'illecito contestato, la pronuncia fu invece nel senso della concessione dell'autorizzazione (sul punto, v. *infra*, par. 6.1.1., e, in particolare, nota 119).

<sup>(111)</sup> V. altresì art. 18-ter, comma 1, Reg. Camera e art. 135-bis, comma 2, Reg. Senato.

<sup>(112)</sup> Quanto alla genesi della disciplina in oggetto, come illustrato in dottrina (si veda, sul punto, L. Elia «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Premessa: le nuove regole sui reati ministeriali)», cit., p. 474-476; L. CARLASSARRE, «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 1)», in *Legislazione penale*. - 9 (1989), n. 4, pt. 2, p. 478-483; F. POSTERARO, «Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali» cit., p. 102-106), il legislatore costituzionale optò per una scelta monocamerale, differenziata per appartenenza, e con prevalenza accordata al Senato, al fine di scongiurare deliberazioni contraddittorie in ciascuna Camera all'interno dello stesso procedimento. Tale soluzione risultò dalla progressiva riduzione di proposte di più ampia portata tese ad introdurre nel regime bicamerale differenze funzionali tra i due rami del Parlamento, al fine di concentrare nel solo Senato le competenze in tema di reati ministeriali (sul punto, v. A. CIANCIO, voce: Articolo 96, in *Commentario alla Costituzione Bifulco - Celotto - Olivetti* cit., p. 1876; F. POSTERARO, «Aspetti problematici del progetto di riforma dei procedimenti d'accusa approvato in prima lettura dalle Camere nel corso della nona legislatura», in *Giurisprudenza costituzionale* 1987, I, p. 437).

La scelta dell'autorizzazione monocamerale in luogo di quella bicamerale (prevista per la messa in stato d'accusa ai sensi del testo storico dell'articolo 96 della Costituzione) era invece finalizzata, nel disegno del legislatore costituzionale, a marcarne la differenza con la fiducia, dalla quale si voleva tener distinta (si veda in proposito l'intervento del senatore L. Elia, in SENATO DELLA REPUBBLICA, X legislatura, *Resoconto stenografico della seduta antimeridiana di giovedì 28 gennaio 1988*, p. 31). Come emerge dai lavori preparatori della riforma costituzionale, infatti, coloro che ritenevano preferibile investire dell'autorizzazione il Parlamento in seduta comune, ritenevano vi fosse un collegamento tra l'attivazione di procedure particolari di tutela e la responsabilità politica (chiamando cioè in causa il legame fiduciario), da cui ricavano inoltre come fosse ingiustificato prevedere tali speciali forme di tutela per coloro che avessero perso la qualità di ministro (v., per tutti, l'intervento dell'on. Calderisi, in CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, *Resoconto stenografico della seduta di lunedì 7 marzo 1988*, p. 11599).

Sulle complesse questioni inerenti la competenza di una Camera diversa da quella di appartenenza per i coimputati parlamentari (disposta dall'articolo 10, comma 1, della legge costituzionale), si veda F. POSTERARO, «Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali» cit., p. 103.

<sup>(113)</sup> Si veda A. CIANCIO, voce: Articolo 96, in *Commentario alla Costituzione Bifulco - Celotto - Olivetti* cit., p. 1875-76; A. CERRI, «Giudizio e procedimento d'accusa», in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, p. 6; L. CARLASSARRE, «Il Consiglio dei ministri», cit., p. 452, nota n. 3.

<sup>(114)</sup> Si vedano, in questo senso, i precedenti De Mita e Lattanzio della XI e della XII legislatura.

Nel corso della XI legislatura (in data 8 marzo 1994), pervennero alla Camera sia una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione nei confronti del deputato De Mita, nella sua veste di Presidente del Consiglio all'epoca dei fatti, e di altre persone (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, doc. IV-bis n. 17), che (in data 24 febbraio) altra richiesta di autorizzazione a procedere ai sensi dell'articolo 96 riguardante l'on. Lattanzio nella sua qualità di Ministro per il coordinamento della protezione civile e di altri deputati nonché di concorrenti laici (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, doc. IV-bis n. 16). Su quest'ultima richiesta, la Giunta si era pronunciata il 2 marzo 1994 proponendo all'Assemblea la concessione dell'autorizzazione a procedere (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, doc. IV-bis n. 16-A, presentata il 7 marzo).

Essendo intervenuto lo scioglimento anticipato delle Camere e le nuove elezioni senza che la Camera si fosse pronunciata su entrambe le domande, all'apertura della XII legislatura, il 15 aprile 1994, ne fu annunciato il loro mantenimento all'ordine del giorno della Camera (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, doc. IV-bis nn 1 e 2).

Si ritiene che tale tipo di atti dovessero rimanere pendenti malgrado l'interruzione della legislatura in quanto afferenti ad un procedimento speciale regolato da una legge costituzionale e avente natura *lato sensu* giurisdizionale, anche alla luce di un precedente riguardante il sen. Cossiga, all'epoca Presidente della Repubblica, nel passaggio dalla X all'XI legislatura (v. SENATO DELLA REPUBBLICA, XI legislatura, Doc. IV-bis nn. 1-A e 2-A).

La Giunta per le autorizzazioni a procedere della XII legislatura esaminò quindi entrambe le richieste nella seduta del 15 giugno 1994, occupandosi innanzitutto della questione della competenza della Camera ai sensi dell'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 1989.

Né l'on. De Mita né l'on. Lattanzio erano stati rieletti deputati nella nuova legislatura: conseguentemente, si poneva la questione della competenza a pronunciarsi, se cioè essa dovesse individuarsi con riguardo alla Camera di appartenenza al momento dell'invio della richiesta di autorizzazione ovvero al momento della deliberazione, in considerazione del successivo venir meno dell'appartenenza dei due deputati alle Camere (con riconoscimento quindi della competenza del Senato, ai sensi dell'ultimo periodo del citato art. 5 della legge costituzionale).

La Giunta, nella seduta del 15 giugno 1994 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XII Legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, p. 3 e ss.), accolse la proposta della relatrice Finocchiaro a riferire all'Assemblea, per entrambe le richieste, nel senso della restituzione degli atti all'autorità giudiziaria ritenendo, ai sensi dell'art. 18-ter, comma 2, del Regolamento, che non spettasse alla Camera di deliberare sulla richiesta di autorizzazione. Si ritenne la spettanza di tale deliberazione al Senato, poiché i soggetti a cui si riferivano le due domande non erano a quel momento membri delle Camere. Alla base dell'accoglimento di tale criterio vi erano una serie di considerazioni tra le quali: sul piano della lettera dell'art. 5 della norma costituzionale, l'uso dell'indicativo quale segno di "una contestualità tra momento della deliberazione e momento della determinazione della competenza"; l'esistenza della previsione del comma 2 dell'art. 18-ter Reg. Camera, giustificabile – ad avviso della relatrice – solo per effetto di un mutamento della qualità tra il momento dell'invio della richiesta e quello della deliberazione da parte della Camera. Infatti, qualora l'incompetenza risulti immediatamente all'atto dell'invio della richiesta di autorizzazione, la restituzione andrebbe effettuata direttamente dal Presidente della Camera in sede di primo esame di ricevibilità.

Le ragioni a sostegno della tesi contraria facevano invece leva essenzialmente sul principio della *perpetuatio iurisdictionis* di cui all'art. 5 del codice di procedura civile e del radicamento della competenza per effetto dell'iscrizione all'ordine del giorno della Camera nella precedente legislatura, quando gli interessati erano deputati.

Nella seduta del 23 giugno 1994 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, *Resoconto stenografico della seduta di giovedì 23 giugno 1994* p. 822 e ss.), la Camera discusse congiuntamente entrambe le richieste in quanto le proposte della Giunta vertevano per entrambe le domande *sulla questione pregiudiziale della competenza* e concludevano per la restituzione degli atti all'autorità giudiziaria. Le proposte della Giunta furono approvate entrambe con votazione separata.

In senso conforme, si veda altresì il precedente del Senato concernente l'onorevole Radice (v. SENATO DELLA REPUBBLICA Doc IV-bis, n. 1-A) e il precedente della Camera concernente l'onorevole Lunardi (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Doc. IV-bis, n. 1 e n. 2). In relazione a tale ultimo

precedente, si segnala che l'on. Lunardi è stato oggetto di una richiesta di autorizzazione a procedere a norma dell'articolo 96 della Costituzione rivolta alla Camera dei deputati per fatti risalenti alla XIV Legislatura, allorché egli ricopriva la carica di ministro *pro tempore* per le infrastrutture e i trasporti, ma non anche quella di parlamentare. Tale circostanza avrebbe dovuto radicare la competenza in capo al Senato della Repubblica (art. 5 della legge cost. n. 1 del 1989). Tuttavia, essendo egli deputato all'epoca della domanda di autorizzazione, si ritenne radicata la competenza in capo alla Camera dei deputati, in quanto Camera di appartenenza al momento del procedimento.

<sup>(115)</sup> Si tratta del precedente riguardante l'onorevole Matteoli, deputato e Ministro *pro tempore* dell'ambiente e del territorio nella XIV Legislatura, e senatore nelle legislature XV e XVI, la cui vicenda è stata oggetto di esame da parte della Camera dei deputati nell'arco di tutte le summenzionate legislature.

Per l'esame della vicenda si rinvia *infra* par. 8, nota n. 142.

Il problema della competenza della Camera si pose in considerazione del successivo venir meno dell'appartenenza dell'on. Matteoli alla Camera dei deputati nel passaggio da una legislatura ad un'altra. Si trattava cioè di stabilire se il momento della determinazione della competenza fosse quello dell'invio dell'istanza dell'interessato e dell'inizio del procedimento penale nei suoi confronti (avvenuto nella XIV Legislatura), ovvero quello della deliberazione. Si ritenne radicata la competenza della Camera (anche, quando, nelle Legislature XV e XVI, l'onorevole Matteoli rivestiva la carica di senatore) in quanto la Camera stessa era stata destinataria della prima istanza dell'onorevole Matteoli quando questi ricopriva la carica di deputato (nella XIV Legislatura). Al medesimo lasso temporale (appunto, la XIV Legislatura) doveva essere inoltre ascritta tanto la commissione del fatto che l'avvio del procedimento.

In relazione alle problematiche connesse alla competenza, si vedano, i chiarimenti forniti dal presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere, on. Giovanardi, nella seduta della Giunta del 26 luglio 2006 (V. CAMERA DEI DEPUTATI, XV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, v. pag. 6-7); l'intervento del vicepresidente della Camera on. Castagnetti ed il successivo dibattito svolto nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 16 maggio 2007 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XV legislatura, *Bollettino degli organi collegiali* n. 12, pag. 7-9 e 13-15) e gli interventi del Presidente della Camera dei deputati, dell'on. Bressa e dell'on. Paniz nella seduta dell'Assemblea della Camera dei deputati del 28 ottobre 2009 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Resoconto stenografico della seduta dell'assemblea di mercoledì 28 ottobre 2009*, pag. 43-45).

<sup>(116)</sup> Si veda l'ordinanza della Corte costituzionale n. 8 del 2008, laddove essa, nel riconoscere l'ammissibilità del conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti dell'autorità giudiziaria in relazione al caso Matteoli, su cui v. *infra* par. 8, nota n. 142, ritenne che, ai fini della permanenza dell'interesse della Camera a proporre ricorso fosse irrilevante «il successivo mutamento della Camera di appartenenza del ministro Matteoli – eletto, nelle more del giudizio penale, al Senato della Repubblica –, dal momento che l'art. 96 Cost. radicherebbe la competenza in capo all'organo che ne disponeva al momento dell'esercizio delle funzioni ministeriali da parte dell'imputato» anche tenuto conto che «in ogni caso, il procedimento in esame avrebbe preso avvio nel corso della precedente legislatura, quando l'ex ministro Matteoli ricopriva anche la carica di deputato».

<sup>(117)</sup> La proposta di restituzione degli atti, a norma dell'art. 18-ter, co 7, Reg Camera e dell'art. 135-bis, comma 8, Reg Senato è posta in votazione prima delle proposte di merito. Su di essa l'Assemblea procede - ove ne sia avanzata specifica richiesta a norma dell'articolo 51, comma 2, del Regolamento - mediante votazione nominale. La proposta è infatti volta a sollecitare una nuova valutazione da parte dell'autorità giudiziaria e non può quindi ritenersi abbia carattere meramente procedurale, rappresentando comunque una deliberazione conclusiva del procedimento parlamentare iniziato con la trasmissione della domanda.

<sup>(118)</sup> Vedi, in tal senso, la domanda nei confronti dell'on. Radice (v. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, Doc IV-bis 1-A) e le domande nei confronti degli onn. De Mita e Lattanzio (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, Doc IV-bis 1-A e Doc IV-bis 2-A).



<sup>(119)</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, Doc. IV, n. 145 della X Legislatura. Per la relativa deliberazione, si veda il *Resoconto stenografico della seduta di giovedì 24 maggio 1990*, p. 60914.

<sup>(120)</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, Doc. IV-bis, n. 1, recante domanda di autorizzazione a procedere nei confronti del ministro Alemanno e di concorrenti laici per concorso nel reato di illecito finanziamento dei partiti politici di cui all'articolo 7, commi 2 e 3, della legge n. 195 del 1974. Sia nel corso dell'esame di tale richiesta presso la Giunta per le Autorizzazioni, che nella seduta dell'Assemblea dell'8 febbraio 2006, emersero infatti dubbi non solo circa la riconducibilità dei fatti ascritti al Ministro alla fattispecie del reato ministeriale, ma anche sulla stessa consistenza dell'ipotesi accusatoria. Ciò anche in considerazione del fatto che, in relazione alla *notitia criminis de qua*, il procuratore della Repubblica competente aveva trasmesso gli atti al collegio per i reati ministeriali con una richiesta di archiviazione (affermando che «la forma scelta per sostenere la forza politica in questione appare - alla fin fine - legittima, indiretta e priva di rilevanza penale») la quale era stata tuttavia respinta da tale collegio con contestuale trasmissione della richiesta di autorizzazione a procedere alla Camera dei deputati per concorso nel reato di illecito finanziamento dei partiti politici di cui all'articolo 7, commi 2 e 3, della legge n. 195 del 1974, del ministro Alemanno e di concorrenti laici.

<sup>(121)</sup> V. per tutti L. CARLASSARRE, «Il Consiglio dei ministri» cit, p. 456.

<sup>(122)</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 17 gennaio 2006 (p.7 e ss.), del 25 gennaio (p. 8 e, in particolare l'intervento del Presidente on. Siniscalchi, laddove afferma come l'imputazione di violazione della legge sul finanziamento dei partiti politici sia difficilmente riconducibile al concetto di reato ministeriale) e del 1° febbraio 2006.

<sup>(123)</sup> Di cui alla lettera riportata in CAMERA DEI DEPUTATI, XIV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 17 gennaio 2006 (p. 6).

<sup>(124)</sup> Sulla legittimità di tale applicazione analogica, si veda in CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 6 ottobre 2010, p. 6, l'intervento del Presidente Castagnetti.

<sup>(125)</sup> V. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV Legislatura doc. IV-bis, n. 1-A (Marzano) e CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Doc. IV-bis n. 1-A e n. 2-A (Lunardi).

La vicenda che ha riguardato il ministro Lunardi ha in particolare formato oggetto di due pronunce dell'Assemblea della Camera (entrambe nel senso della restituzione degli atti all'autorità procedente. V. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Resoconto stenografico della seduta di martedì 19 ottobre 2010*, p. 27 e ss. e *Resoconto stenografico della seduta di martedì 8 marzo 2011*, p. 37 e ss.) ed è stata oggetto di esame da parte della Giunta per le autorizzazioni in ben quattro occasioni. Nelle prime due (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 6 ottobre 2010, p. 5 e ss. e del 23 febbraio 2011, p. 4-6) la Giunta ha approvato la proposta di restituzione degli atti formulata dal relatore, mentre, nelle successive (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 20 luglio 2011 p. 13, e del 30 novembre 2011 p. 8-9), la Giunta, stante l'assenza di elementi di novità della domanda pervenuta, in virtù del principio del *ne bis in idem*, ha ritenuto non vi fosse luogo a deliberare, con conseguente restituzione degli atti al tribunale dei ministri di Perugia per il tramite del Presidente della Camera.

In particolare: in data 19 ottobre 2010, l'Assemblea della Camera, sia pure a maggioranza e con due relazioni di minoranza, deliberò di restituire al tribunale dei ministri di Perugia la domanda d'autorizzazione nei confronti del deputato Lunardi per due concorrenti motivi. In primo luogo, l'Assemblea ritenne che avrebbe dovuto essere oggetto della richiesta autorizzatoria anche la posizione dei co-indagati, visto che si procedeva per corruzione, vale a dire un reato a concorso necessario. In secondo luogo, l'Assemblea della Camera constatò che, contrariamente a quanto previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, il tribunale dei ministri di Perugia non aveva svolto le indagini che gli competevano entro il termine previsto dei novanta giorni, ritenendo insufficiente il materiale istruttorio sottoposto all'esame della Camera.

Successivamente, il tribunale dei ministri tornò a chiedere l'autorizzazione a procedere per il deputato Lunardi per gli stessi fatti, argomentando in diritto con elementi che non erano precisati e sviluppati nella prima domanda. Ancora una volta, e sempre a maggioranza, con la presentazione di una relazione di minoranza, in data 8 marzo 2011, la Camera deliberò la restituzione degli atti all'autorità richiedente, ribadendo le motivazioni già adottate nell'ottobre 2010. A questo punto, il tribunale dei ministri di Perugia, sempre per il tramite della procura della Repubblica, tornò - nel maggio 2011 - a richiedere la stessa autorizzazione a procedere per gli stessi fatti, senza però aggiungere all'incartamento alcun elemento di novità, né in fatto né in diritto. Costatato quindi che si trattava della mera reiterazione della precedente domanda, la Giunta, in data 20 luglio 2011, concordò sul fatto che non vi era luogo a deliberare in virtù del principio del *ne bis in idem*. Gli atti furono pertanto rimandati al tribunale dei ministri di Perugia per il tramite del Presidente della Camera.

La Camera è stata nuovamente raggiunta dalla stessa richiesta di autorizzazione a procedere nell'ottobre del 2011. Anche in tale circostanza, non venivano rappresentati dall'autorità giudiziaria elementi di novità tali da rendere possibile un nuovo esame della questione da parte della Camera. Pertanto, nella seduta del 19 ottobre 2011, il Presidente della Giunta per le autorizzazioni precisò che: «Quel che appare precluso dal sistema costituzionale inerente ai reati ministeriali e dalle relative procedure parlamentari è l'andirivieni continuo del fascicolo, che il tribunale dei ministri di Perugia insiste a trasmettere alla Camera già conoscendone la posizione definitiva, perché questa deliberi nuovamente sulla stessa richiesta. Propone quindi che la Giunta comunichi al Presidente della Camera che il fascicolo sia definitivamente restituito al collegio per i reati ministeriali di Perugia poiché né la Giunta stessa, né la Camera possono aggiungere alcunché di nuovo a quanto hanno già deliberato sulla questione. Inoltre, dovrà essere fatto presente al collegio per i reati ministeriali di Perugia che, ove esso continuasse nella mera reiterazione della trasmissione del fascicolo, la Camera non provvederà a darvi alcun riscontro».

<sup>(126)</sup> La legittimità di tale prassi, che è stata contestata in sede parlamentare (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari* del 6 ottobre 2010, p. 4 e ss.), sembrerebbe revocata in dubbio da quella dottrina che circoscrive le delibere parlamentari di restituzione degli atti ai soli casi di incompetenza a norma dell'articolo 5 della legge cost 1 del 1989 (vedi per tutti L. CARLASSARRE, «Il Consiglio dei ministri» cit, p. 500).

<sup>(127)</sup> La Giunta nel merito può proporre, con riferimento ai singoli inquisiti, la concessione o il diniego dell'autorizzazione. L'Assemblea procede secondo le modalità stabilite dall'art. 18-ter, Reg. Camera e dall'art. 135-bis, Reg. Senato.

<sup>(128)</sup> La legge costituzionale sembra qualificare il termine in questione come perentorio. Si sono registrati tuttavia, nella prassi applicativa alla Camera dei deputati, casi in cui il termine di 60 giorni per la deliberazione dell'Assemblea e quello di 30 giorni per l'esame da parte della Giunta (previsto però quest'ultimo dall'articolo 18-ter, comma 1, del Regolamento, e non da una fonte di rango costituzionale), non siano stati rispettati. Si veda, al riguardo, l'esame della domanda di autorizzazione nei confronti dell'on. Lunardi, (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, Doc IV-bis n. 1). La domanda in titolo fu trasmessa al Presidente della Camera in data 18 agosto 2010 (peraltro durante la sospensione estiva dei lavori); la Giunta, che aveva ravvisato la necessità di un'interlocuzione con l'autorità giudiziaria, ritenendo la domanda incompleta, concluse il suo esame in data 6 ottobre 2010 e, infine, l'Assemblea deliberò in data 19 ottobre 2010. Per i casi più risalenti, si vedano, i precedenti Lattanzio e De Mita (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XI legislatura, Doc. IV-bis, n. 16 e n. 17 e CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, Doc. IV-bis, n. 1 e n. 2), in riferimento ai quali la domanda pervenne in periodo di *prorogatio* (rispettivamente, in data 24 febbraio e 8 marzo 1994) ed il cui esame avvenne all'inizio della legislatura successiva (in data 23 giugno 1994).

Sul punto si veda altresì l'intervento del presidente della Giunta per le Autorizzazioni a procedere, on. Castagnetti, nella seduta della Giunta del 28 luglio 2009 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, pp. 4 e 5), laddove, stante anche la *ratio* del termine in questione, rileva come sarebbe incongruo assegnare al termine fissato per le indagini del collegio inquirente natura ordinatoria e natura perentoria a quello previsto per la deliberazione parlamentare.

<sup>(129)</sup> Qualifica le due condizioni di cui all'art 9, co 3, come condizioni di procedibilità, che verrebbero rimosse con la concessione dell'autorizzazione a procedere, quella dottrina che sostiene che il diniego dell'autorizzazione a procedere non farebbe venir meno l'antigiuridicità del fatto. Ciò in quanto la valutazione del Parlamento è ulteriore rispetto a quella operata dalla magistratura nella qualificazione del fatto come illecito. Coerente con tale impostazione sarebbe anche le previsioni di cui all'art. 4 legge 219 del 1989; all'art. 18-ter, co 9, Reg Camera e all'art. 135-bis, co 9, Reg Senato, laddove prevedono che l'Assemblea si possa pronunziare nel senso del diniego dell'autorizzazione per alcuni concorrenti e nel senso della sua concessione per altri di essi (tant'è che nella relazione di accompagnamento al ddl cost presentato al Senato nella X legislatura (AS 1603), si precisa che tale previsione si giustifica in ragione della natura "squisitamente soggettiva" delle scriminanti). Anche la legge ordinaria (si tratta, segnatamente, dell'art. 4, comma 1, l. n. 219 del 1989) qualifica le fattispecie in oggetto come condizioni di non procedibilità. Per il dibattito in sede parlamentare si rinvia a A. TOSCHI, «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 11)», cit, p. 513.

In dottrina, si pronunziano nel senso della natura soggettiva delle esimenti (configurate quindi come condizioni di procedibilità), L. ELIA «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Premessa : le nuove regole sui reati ministeriali)», cit, p. 471; A. TOSCHI, *op ult cit*, p. 504, che qualifica l'autorizzazione in questione come *species* autonoma delle condizioni di procedibilità. Qualificano invece gli interessi in oggetto come cause di giustificazione, ad esempio, F. POSTERARO, «Considerazioni critiche sulla riforma costituzionale dei procedimenti per i reati presidenziali e ministeriali» cit., p. 101 (che ritiene trattarsi di due nuove cause di giustificazione) e A. CERRI, «Giudizio e procedimento di accusa» cit, p. 6, che qualifica le suddette condizioni come cause di giustificazione *extra ordinem*.

<sup>(130)</sup> L. CARLASSARRE, «Il Consiglio dei ministri» cit, p. 501.

<sup>(131)</sup> L. A. MAZZARIOLLI, «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Commento all'articolo 9)», cit, p. 507.

<sup>(132)</sup> In questo senso, Corte cost., sent. n. 87 e n. 88 del 2012, laddove, rispettivamente, al punto 5.1 e al punto 3.1, del Considerato in diritto, incidentalmente si dice che la deliberazione della Camera competente è volta «all'apprezzamento, in termini insindacabili se congruamente motivati, della sussistenza dell'interesse qualificato a fronte del quale l'ordinamento stima recessive le esigenze di giustizia del caso concreto». Con tale inciso, la Corte sembrerebbe così orientarsi a favore di quella tesi dottrinale che prevede un controllo da parte dei giudici costituzionali sul diniego di autorizzazione «in mancanza di tali requisiti, o di quel minimo di coerenza che sembra dover sussistere tra la fattispecie concreta e l'interesse da dover ricondurre ad essa» (L. A. MAZZARIOLLI, *op ult cit*, p. 508). Nello stesso senso, anche R. PINARDI, «Sul carattere di "insindacabilità" della delibera parlamentare di autorizzazione a procedere per reati ministeriali», in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, 3 181 ss.; A. CERRI, «Corso di giustizia costituzionale», cit., 506 ss.

Peraltro, la necessità della motivazione, quale indicazione dei motivi per i quali si ritiene ricorra una delle due condizioni di cui all'art. 9, comma 3, legge cost. 1 del 1989, emerge anche dagli atti preparatori di tale legge (si veda, in particolare in, SENATO DELLA REPUBBLICA, X legislatura, *Resoconto stenografico della seduta di venerdì 1° luglio 1988*, p. 44 e ss., l'intervento del sen. Elia). Anche la prassi parlamentare applicativa si attesta in ogni caso in tal senso.

<sup>(133)</sup> Si veda, in tal senso, quanto ai lavori preparatori della legge cost. 1 del 1989, l'intervento del sen. Elia richiamato alla nota 130. Analogamente, si veda anche la Relazione della Giunta per le Autorizzazioni della Camera in relazione alla domanda di autorizzazione a procedere nei confronti dell'on. Marini (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, Doc. IV-bis, n. 3-A), che circoscrive l'esame parlamentare alla sola verifica circa la ricorrenza di una delle condizioni indicate all'art. 9, comma 3, legge cost. 1 del 1989.

<sup>(134)</sup> L. ELIA «L. cost. 16 gennaio 1989, n. 1. Modifiche degli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione e della l. cost. 11 marzo 1953, n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 Cost. (Premessa: le nuove regole sui reati ministeriali)», cit, p. 471-472) incisivamente delimita gli spazi riservati alla deliberazione del Parlamento rispetto a quelli affidati all'autorità giudiziaria, precisando che le condizioni giustificative, che rappresentano i parametri della deliberazione parlamentare, devono essere ricercate al di fuori della condotta così come contestata dal collegio per i reati ministeriali, con la conseguenza che la valutazione rimessa alla Camera di appartenenza «può sovrapporsi alle valutazioni del Collegio, non contrapporsi alla configurazione della condotta tipica contestata dai magistrati». Ne consegue altresì che gli organi parlamentari devono «dunque deliberare come se esistesse il reato per cui il collegio di prima indagine richiede l'autorizzazione, rimuovendosi così una condizione di procedibilità: ogni altro intervento, che in buona sostanza si risolvesse in una conclusione quale il fatto non sussiste o il fatto non costituisce reato, risulterebbe censurabile come *ultra vires*».

<sup>(135)</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, XII legislatura, Doc. IV-*bis*, n. 3-A.

<sup>(136)</sup> V. CAMERA DEI DEPUTATI, XIII legislatura, Doc IV-*bis* 1-A (Radice) e Doc IV-*bis*, n. 2-A (Rosy Bindi) e SENATO DELLA REPUBBLICA, XIII legislatura, doc IV-*bis* n. 26-A (Andreotti) e XV legislatura, Doc IV-*bis* nn. 2-A e 3-A Castelli e, in particolare, le ampie motivazioni circa la ricorrenza dell'interesse pubblico, contenute nel Doc IV-*bis* n. 3-A.

<sup>(137)</sup> In questo caso, il decreto di archiviazione non è revocabile a norma dell'art. 2, comma 2, legge n. 219 del 1989.

<sup>(138)</sup> Vedi Corte cost., sent. n. 265 del 1990.

<sup>(139)</sup> Dai lavori preparatori emerge infatti una discordanza tra la Camera e il Senato sulla portata normativa dell'art. 9, comma 4, legge cost. 1 del 1989. In particolare, il testo deliberato in prima lettura dal Senato affidava al pubblico ministero la competenza a proseguire le indagini dopo la concessione dell'autorizzazione parlamentare. Si prevedeva conseguentemente che gli atti fossero trasmessi a tale organo affinché il giudizio proseguisse nelle forme ordinarie. La Camera modificò quel testo prevedendo che la prosecuzione dell'istruttoria dovesse competere allo stesso collegio per i reati ministeriali anche dopo la concessione dell'autorizzazione a procedere. Si prevedeva in particolare che gli atti fossero trasmessi al collegio «perché continui il procedimento secondo le norme vigenti». La Camera intese tale verbo in senso transitivo (il collegio continui), il Senato, pur non condividendo la modifica apportata dalla Camera e non intendendo modificare ulteriormente il testo, lo interpretò in senso intransitivo (il procedimento continui). Da qui i problemi interpretativi di cui sopra.

<sup>(140)</sup> Tale espressione è stata utilizzata dalla Corte costituzionale, nella sentenza n. 241 del 2009, con la quale essa ha accolto (parzialmente) il conflitto di attribuzione promosso dalla Camera dei deputati, che lamentava che le sue attribuzioni costituzionali fossero state lese dalla omessa comunicazione dell'archiviazione del reato ministeriale da parte del tribunale dei ministri, alla quale era seguita la prosecuzione del giudizio penale per reato comune a carico di un ministro. In particolare, la Corte, in tale circostanza, ha stabilito come l'obbligo di comunicazione ex art. 8, comma 4, legge cost. n. 1 del 1989, s'intenda riferito anche all'ipotesi di archiviazione per non ministerialità del reato, prevista dall'art. 2, comma 1, della legge 5 giugno 1989, n. 219, e come tale comunicazione sia strumentale a consentire che la Camera competente possa, appunto, esercitare una propria, autonoma valutazione sulla natura del reato contestato.

<sup>(141)</sup> Questa definizione si rinviene in T. F. GIUPPONI, «Quando la forma è sostanza: la riforma dell'art. 96 Cost. di fronte alla Corte Costituzionale e la recente prassi delle delibere parlamentari di "ministerialità"» in *Giur. Cost.*, 2009, p. 3054 e ss.

<sup>(142)</sup> Il precedente del Senato:

1. I fatti: la vicenda concernente l'on Castelli, Ministro della giustizia *pro tempore*.

La vicenda in oggetto trae origine da alcune affermazioni rese dal ministro Castelli in una trasmissione televisiva in data 21 marzo 2004. L'onorevole Oliviero Diliberto, lamentando la portata

gravemente lesiva delle affermazioni in questione, anche in relazione alla posizione istituzionale e politica ricoperta dal Costelli, sporgeva querela nei suoi confronti e lo citava per danni in sede civile.

Il tribunale dei ministri di Roma, investito dei fatti in considerazione della carica ricoperta dal senatore – ministro della giustizia *pro tempore* - con ordinanza del 13 dicembre 2004, declinava la propria competenza funzionale, ritenendo trattarsi di reati comuni.

Il decreto di archiviazione non veniva trasmesso alla Presidenza del Senato.

Ne scaturivano due procedimenti parlamentari: su domanda ex art. 68 Cost. del Castelli, il Senato deliberava l'insindacabilità il 30 giugno 2004 (V. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, Doc. IV-*quater* n. 22) e il tribunale civile di Roma respingeva la domanda risarcitoria.

Sempre su eccezione del sen. Castelli, anche l'autorità giudiziaria penale trasmetteva gli atti al Senato per una deliberazione (V. SENATO DELLA REPUBBLICA, XIV legislatura, Doc. IV-*ter* n. 10). Non potendo il Senato ripetere la sua delibera sui medesimi fatti, il 18 maggio 2005, la Giunta per le elezioni e le immunità deliberò di non poter decidere perché sui fatti valeva la precedente delibera (di tale decisione fu dato sommario annunzio in Assemblea).

Tuttavia, il giudice penale elevò conflitto e la Corte costituzionale, con la sentenza n. 304 del 2007, affermò che non spettava al Senato dichiarare l'insindacabilità dei fatti ascritti al sen. Castelli, precisando che «la coincidenza, nella stessa persona, della posizione di parlamentare e di ministro non giustifica(va) in alcun modo l'applicazione estensiva al ministro della garanzia di insindacabilità di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione, propria del parlamentare, quando questi esercita funzioni attinenti alla carica di Governo» (punto 3.4 del *Cons. dir.*).

Pertanto, nel capo del dispositivo relativo all'annullamento, la Corte si limitò a disporre l'annullamento della decisione della Giunta delle elezioni e delle immunità del 18 maggio 2005 nella parte in cui si richiamava alla precedente deliberazione del Senato del 30 giugno 2004, senza annullare anche la delibera del 2004, mai formalmente comunicata al giudice penale parte del conflitto.

Riprese pertanto il giudizio penale (nel quale Diliberto non si era costituito parte civile), mentre il Diliberto stesso impugnò la sentenza civile di rigetto della sua domanda risarcitoria.

La Corte d'appello civile elevava quindi conflitto contro la delibera parlamentare del 2004 (il Doc. IV-*quater* n. 22) ancorché essa fosse stata sostanzialmente già annullata. Con ordinanza n. 259 del 30 settembre 2011, 2011 la Corte costituzionale dichiarò pertanto il conflitto in oggetto manifestamente inammissibile per carenza d'interesse.

2. La delibera dell'Assemblea del Senato in ordine alla ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 96 della Costituzione.

A seguito della pronuncia con la quale la Corte costituzionale aveva affermato che non spettava al Senato dichiarare l'insindacabilità dei fatti ascritti al sen. Castelli, quest'ultimo, con lettera del 30 ottobre 2008, indirizzata alla Presidenza del Senato e poi deferita alla Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari, chiedeva che la vicenda fosse riesaminata alla luce dell'art. 96 della Costituzione, ritenendo che le dichiarazioni a lui contestate nel procedimento giudiziario in corso fossero connesse con la sua attività di Ministro *pro tempore*, rientrandosi quindi nell'ambito di applicazione dell'art. 96 della Costituzione.

Lesame delle suddette questioni aveva luogo presso la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari tra il 21 aprile ed il 9 luglio 2009.

La Giunta formulava in primo luogo istanza di ricevere copia del provvedimento di archiviazione (stante la asserita natura comune del reato) adottato dal tribunale dei ministri ex art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989. In risposta a tale istanza, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Roma trasmetteva una nota nella quale faceva presente come non fosse stato adottato alcun provvedimento di archiviazione, essendosi il tribunale dei ministri limitato ad esprimere la propria incompetenza.

Dopo ampio dibattito, avente ad oggetto la stessa ammissibilità di siffatta pronuncia parlamentare, nella seduta del 9 luglio 2009, la Giunta approvava a maggioranza la proposta del relatore di dichiarare la ministerialità dei reati contestati al senatore Castelli e la riconducibilità dei comportamenti tenuti dal suddetto in qualità di ministro a un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo.

Nella seduta del 22 luglio 2009, l'Assemblea approvava quindi la relazione della Giunta (V. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, Doc. XVI, n. 2), riconoscendo il carattere ministeriale dei reati contestati al Castelli e contestualmente affermando che Egli aveva agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico e cioè, di fatto, negando l'autorizzazione a procedere nei suoi confronti (SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI legislatura, res. sten. 22 luglio 2009).

La Corte di cassazione, V sezione penale, con ordinanza del 5-13 maggio 2011, ha quindi promosso nuovo conflitto di attribuzioni avverso quest'ultima delibera del Senato.

Tale conflitto è stato dichiarato ammissibile da Corte cost., ord. 23 novembre 2011, n. 313.

3. La sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 2014

Nelle more della pubblicazione del presente lavoro, la Corte costituzionale, con sentenza n. 29 del 25 febbraio 2014, si è pronunciata nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito della più volte menzionata delibera del Senato del 22 luglio 2009, dichiarando che: «non spettava al Senato della Repubblica deliberare, ai fini dell'esercizio della prerogativa di cui all'art. 96 della Costituzione, il carattere ministeriale delle ipotesi di reato contestate al senatore Roberto Castelli, all'epoca dei fatti Ministro della giustizia, per le frasi da questi pronunciate nel corso della trasmissione televisiva "Telecamere", andata in onda il 21 marzo 2004, nei confronti dell'onorevole Oliviero Diliberto e oggetto del procedimento penale in relazione al quale pende ricorso per cassazione nonché deliberare la sussistenza, in ordine alle medesime ipotesi di reato, della finalità di cui all'art. 9, comma 3, della legge costituzionale 16 gennaio 1989, n. 1 (Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione), sul presupposto che egli abbia agito per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo».

Al punto 4 del *Considerato in diritto*, la Corte ha inoltre chiarito che: «l'unico potere di *vindictio*» a disposizione della Giunta del Senato «sarebbe stato quello di contestare, per conflitto costituzionale, la qualificazione del fatto come reato non ministeriale da parte della autorità giudiziaria procedente». A quel punto, sarebbe stato di esclusiva competenza della Corte costituzionale dirimere il contenzioso ed assegnare definitivamente la corretta qualificazione (costituzionalmente significativa) dei fatti ascritti al parlamentare-ministro, agli effetti della correttezza o meno del procedimento adottato.

Se, infatti, il potere della Camera competente di negare l'autorizzazione a procedere (reputando «che l'inquisito abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo») risulta intrinsecamente collegato dalla legge costituzionale al fatto che il ministro "inquisito" sia chiamato a rispondere di un reato commesso nell'esercizio delle proprie funzioni, a norma dell'art. 96 Cost., è del tutto evidente che la sussistenza di tale connessione debba essere pregiudizialmente "accertata". Il che presuppone, a sua volta, o che l'autorità giudiziaria abbia positivamente proceduto nelle forme previste per i reati ministeriali (cosa, nella specie, dichiaratamente esclusa); o che la Camera competente abbia attivato, attraverso il rimedio del conflitto, il meccanismo di accertamento "costituzionale" devoluto a questa Corte (sentenza n. 88 del 2012).

Il precedente della Camera:

1. I fatti: la vicenda concernente l'on. Matteoli, Ministro dell'ambiente e del territorio *pro tempore*.

La vicenda in oggetto trae origine da una istanza rivolta al Presidente della Camera in data 18 aprile 2005, nella quale, l'onorevole Matteoli, all'epoca deputato e ministro, aveva rappresentato la pendenza nei suoi confronti un procedimento penale per favoreggiamento personale e rivelazione di segreti d'ufficio per fatti sui quali Egli si dichiarava estraneo ed in relazione ai quali il pubblico ministero presso il Tribunale di Firenze, ritenendo che l'ipotesi contestata rientrasse nel novero previsto dall'art. 96 Cost., aveva – ai sensi dell'art. 6, comma 2, l. cost. n. 1 del 1989 – trasmesso gli atti al c.d. tribunale dei ministri di Firenze. Il tribunale dei ministri, con ordinanza depositata in data 4 aprile 2005 aveva tuttavia ritenuto la propria incompetenza, poiché non aveva considerato l'ipotesi contestata al ministro Matteoli come un reato commesso nell'esercizio delle sue funzioni ed aveva pertanto rimesso gli atti al procuratore della Repubblica del tribunale ordinario. Il ministro Matteoli deduceva quindi come il succitato provvedimento avesse impedito che della questione fosse stata «immediatamente investita la Camera dei deputati con una formale richiesta di autorizzazione a procedere in ottemperanza a quanto previsto dall'articolo 8 della legge costituzionale 16 gennaio

1989, n. 1, trattandosi di un reato “ministeriale”» e chiedeva conclusivamente che della questione fosse investita la Giunta per le autorizzazioni a procedere, «al fine di verificare se la condotta del Collegio per i reati ministeriali presso il Tribunale di Firenze configuri una violazione delle prerogative parlamentari».

Nel corso di tale legislatura, l'esame dell'affare non fu completato e, nella successiva, l'onorevole Matteoli (divenuto senatore), con lettera in data 18 luglio 2006, tornava a rivolgersi alla Camera rappresentando gli ulteriori sviluppi della vicenda di cui sopra ed, in particolare, di essere stato citato a giudizio dal Tribunale di Livorno per il reato di favoreggiamento. Negando nel merito l'addebito, riteneva comunque che in ipotesi il fatto fosse connesso all'esercizio delle sue funzioni di Ministro *pro tempore* dell'ambiente e del territorio e chiedeva pertanto che la Camera acquisisse gli atti del procedimento e sollecitasse l'autorità giudiziaria ad avanzare l'autorizzazione a procedere.

La Giunta per le autorizzazioni, dopo un lungo esame, approvò a maggioranza, in data 3 maggio 2007 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XV legislatura, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, p.4-5), un documento depositato dal relatore Tenaglia il 4 aprile 2007.

(La Camera dei deputati, previa delibera dell'Ufficio di Presidenza, deliberava quindi, in data 16 maggio 2007 (v. CAMERA DEI DEPUTATI, XV legislatura, Resoconto stenografico della seduta del 16 maggio 2007, p. 102 e ss.), di elevare conflitto di attribuzione nei confronti sia del tribunale dei ministri di Firenze sia del Tribunale ordinario di Livorno.

### 2. Il ricorso per conflitto di attribuzioni elevato dalla Camera

Con il ricorso la Camera chiedeva – previa dichiarazione d'illegittimità dell'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 – che la Corte costituzionale dichiarasse «che non spettava al Tribunale dei ministri di Firenze trasferire al giudice penale ordinario, competente per territorio, il procedimento instaurato ai sensi dell'articolo 96 della Costituzione, senza aver prima richiesto l'autorizzazione camerale e, comunque, senza avere previamente trasmesso alla Camera dei deputati gli atti del procedimento medesimo in modo da consentirle di valutare la sussistenza dei presupposti per l'attivazione» della procedura di autorizzazione a procedere. La Camera chiedeva altresì che fosse dichiarato che non spettava al Tribunale di Livorno di proseguire il giudizio senza chiedere l'autorizzazione a procedere, con conseguente annullamento dei provvedimenti giurisdizionali adottati.

La Corte costituzionale, con sentenza 24 luglio 2009, n. 241, accoglieva il conflitto promosso dalla Camera dei deputati, dichiarando che non spettava alle autorità giudiziarie precedenti di Firenze e Livorno di omettere di comunicare alla Camera l'avvenuta archiviazione e dichiarava che quella di ricevere tale comunicazione è una vera e propria attribuzione costituzionale della Camera volta a consentire a questa di fare le proprie valutazioni sui provvedimenti giudiziari ed eventualmente di elevare conflitto di attribuzione contro errate valutazioni circa la natura dei reati in questione.

La Corte precisava che «tra i casi in cui il collegio deve disporre l'archiviazione, l'art. 2, comma 1, della legge n. 219 del 1989 include quello della qualificazione del reato contestato come non appartenente a quelli indicati dall'art. 96 Cost. (...)». È evidente che, anche e soprattutto in questa situazione, la Camera competente ha un interesse costituzionalmente protetto ad essere tempestivamente informata, per via istituzionale ed in forma ufficiale, dell'avvenuta archiviazione, come prescrive, senza eccezioni, il citato comma 4 dell'art. 8 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Tale comunicazione è, del resto, l'unico strumento che consente alla Camera stessa di apprezzare che si tratta di archiviazione che non implica una chiusura, ma, al contrario, un seguito del procedimento per diversa qualificazione giuridica del fatto di reato e così di esercitare, al riguardo, i propri poteri. All'organo parlamentare, infatti, non può essere sottratta una propria, autonoma valutazione sulla natura ministeriale o non ministeriale dei reati oggetto di indagine giudiziaria, né tantomeno – ove non condivida la conclusione negativa espressa dal tribunale dei ministri – la possibilità di sollevare un conflitto di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, assumendo di essere stata menomata, per effetto della decisione giudiziaria, della potestà riconosciute dall'art. 96 Cost. »

### 3. La delibera dell'Assemblea della Camera in ordine alla ricorrenza dei presupposti di cui all'art. 96 della Costituzione.

Nel frattempo, in data 2 luglio 2009, il sen. Matteoli – in assenza di qualsivoglia richiesta dell'autorità giudiziaria - tornava a rivolgersi alla Camera dei deputati per chiedere che questa valutasse «la sussistenza dei presupposti di cui all'articolo 96 della Costituzione e la riconducibilità del compor-

tamento tenuto dal sottoscritto in qualità di ministro a un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante e/o a un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo».

La Camera – previa relazione della Giunta per le autorizzazioni – deliberava (V. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Resoconto stenografico della seduta di martedì 28 ottobre 2009*, p. 43 e ss.) che «i comportamenti ascritti al sen. Matteoli, deputato e Ministro dell'ambiente all'epoca dei fatti, da ritenersi di carattere ministeriale, sono stati posti in essere per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di governo, negandosi conseguentemente l'autorizzazione a procedere».

Avverso tale delibera è stato, quindi, promosso dall'autorità giudiziaria conflitto di attribuzione in quanto, a giudizio dell'autorità giudiziaria ricorrente, il potere di negare l'autorizzazione a procedere ex art. 9, comma 3, della legge cost. n.1 del 1989, doveva ritenersi circoscritto alle sole ipotesi di reato ministeriale. Tale conflitto, ritenuto ammissibile con ordinanza n. 211 dell'11 giugno 2010, è stato, poi, dichiarato improcedibile con ordinanza n. 317 del 23 novembre 2011 per tardività del deposito della prova delle avvenute notificazioni.

<sup>(143)</sup> Cfr l'intervento del relatore di maggioranza, on. Paniz (V. CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, *Resoconto stenografico della seduta di martedì 28 ottobre 2009*, p. 45).

<sup>(144)</sup> Si veda la seduta del 22 luglio 2009 dell'Assemblea del Senato (V. SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico della seduta antimeridiana di mercoledì 22 luglio 2009*, p. 2 e ss.), nonché il ricorso per conflitto di attribuzione elevato dalla Camera dei deputati nel caso Matteoli (pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale, I serie speciale*, n. 14 del 26 marzo 2008), laddove si afferma che «A meno che il processo penale non sia destinato ad arrestarsi in via definitiva a seguito della palese infondatezza della notizia di reato (ovvero delle ulteriori ipotesi che ne determinano l'immediata conclusione), la Camera interessata deve essere messa nelle condizioni di avere adeguata cognizione delle imputazioni a carico dei membri del Governo, al fine di esprimere le valutazioni di propria spettanza».

<sup>(145)</sup> Si riporta, qui di seguito, un passaggio della relazione di minoranza della Giunta per le Autorizzazioni sulla domanda di deliberazione del senatore Altero Matteoli (CAMERA DEI DEPUTATI, XVI legislatura, doc XVI, n.1-bis), ove si afferma che: «emerge con chiarezza che la lettera del senatore Matteoli e la conseguente procedura parlamentare che su di essa la maggioranza presso la Giunta ha innestato sono prive di qualsiasi fondamento giuridico. Non vi è luogo per una pronuncia parlamentare sui reati ministeriali che non sia sollecitata dall'autorità giudiziaria procedente ai sensi degli articoli 96 della Costituzione e 8 e 9 della legge costituzionale n. 1 del 1989. Non esiste nel nostro ordinamento la possibilità di un'autonoma attivazione di un procedimento parlamentare volto a dichiarare la «ministerialità» di fatti e men che meno la loro riconduzione alle ipotesi scriminanti di cui all'articolo 9, comma 3, della legge costituzionale citata. Non v'è passaggio della sentenza della Corte costituzionale n. 241 del 2009 che smentisca o modifichi questo assunto. Tale pronuncia ha comunque statuito con chiarezza che l'autorità giudiziaria di Firenze doveva dare comunicazione alla Camera ai sensi dell'articolo 8, comma 4, della legge costituzionale n. 1 del 1989, voluta dal legislatore costituzionale per contemperare la garanzia della funzione di governo e l'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge. Questa è anche l'unica via per tutelare le prerogative del Parlamento, che deve poter liberamente e autonomamente apprezzare e valutare la natura ministeriale o meno del reato e sollevare solo eventualmente un conflitto di attribuzione avanti la Corte costituzionale, qualora non condivida l'assunto del tribunale sulla non ministerialità del reato. La delibera che la maggioranza propone all'Assemblea è quindi giuridicamente inesistente perché in contrasto non solo con gli articoli 18-bis e 18-ter del Regolamento della Camera ma altresì con l'articolo 96 della Costituzione, con la legge costituzionale n. 1 del 1989 e con la legge ordinaria n. 219 del 1989».

<sup>(146)</sup> In questo senso, M. CERASE, «Camere e reati ministeriali: la Corte costituzionale si pronunzia», in *Cassazione penale* 2012, n. 9, p. 2838-2844, il quale precisa che «nella sentenza n. 241 del 2009 – che pure si pronunziava in modo non immune da critiche e non direttamente connesso con il *petitum* del ricorso della Camera – non si dice mai che spetta alla Camera d'appartenenza dire se il reato sia ministeriale o non, con effetti vincolanti per il giudice procedente». L'Autore osserva infatti che la sentenza di accoglimento in questione ravvisa una lesione delle attribuzioni parlamentari nella mancata comunicazione alla Camera dell'archiviazione asistemica del procedimento



ministeriale nei confronti dell'on. Matteoli (laddove invece proseguiva quello ordinario), ma che la Camera nel suo ricorso – elevato nel 2007 – non si era doluta di questo. In relazione a tale ultimo profilo, si veda altresì la nota redazionale di R. ROMBOLI, in *Foro italiano*, 2009, I, c. 2895, il quale evidenzia come la Corte abbia deciso tale conflitto, «eludendo e lasciando senza risposta le domande che si ponevano alla base del medesimo», essendosi limitata ad affermare l'obbligo di informare la Camera competente anche nell'ipotesi della c.d. archiviazione sistematica, pur essendo il vero scopo del conflitto sollevato dalle Camere, invece, quello di vedersi riconosciuto il potere di dichiarare esse stesse la ministerialità di un reato.

Per un'analisi critica della sentenza e della conseguente prassi parlamentare, si rinvia T. F. GIUPPONI, «Quando la forma è sostanza» cit, p. 3054-3064; E. FURNO, «La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui reati ministeriali ... ma con una decisione che desta perplessità», in *Giurisprudenza Costituzionale*, 2009, p. 364 e ss. e, in particolare, p. 3070; G. TARLI BARBIERI, «Il procedimento per i reati ministeriali a venti anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale n.1 del 1989», in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare: il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, vol. II, p. 724 e ss. e in particolare p. 730 e ss.; E. ALBANESI, «La "propria" ed "autonoma valutazione" dell'organo parlamentare "sulla natura ministeriale o non ministeriale" dei reati (sent. Corte cost. n. 241/2009)», in *Rassegna parlamentare*, 2010, n. 2, p. 459 ss., specie p. 463; G. ARCONZO, «A chi spetta l'ultima parola in tema di ministerialità dei reati» cit, p. 115; E. MALFATTI, «In attesa della decisione della Corte costituzionale: chi qualifica un reato "ministeriale"?», in *Quaderni costituzionali*, 2011, 654 ss.

In senso opposto, invece, G. FERRI, «Le norme sui reati ministeriali e il "coinvolgimento" del Parlamento in caso di archiviazione "anomala"» in *www.associazionedeicostituzionalisti.it* (2010-05-04) e ID. «La Corte Costituzionale sul conflitto tra poteri dello Stato in seguito all'archiviazione per "non ministerialità" dei reati (in margine al "caso Matteoli")», p. 547-556, critica la sentenza in questione per la ragione che, spettando la qualificazione del reato all'organo parlamentare, dovrebbe essere l'autorità giudiziaria ordinaria a dover elevare conflitto di attribuzione ove dissenta rispetto a tale qualificazione e non viceversa.

<sup>(147)</sup> Si veda E. ALBANESI, *op. ult. cit.*, p. 481 e ss. e, in particolare, p. 483 e T. F. GIUPPONI, «Quando la forma è sostanza» cit, p. 3060, il quale esclude che «in materia possa essere in alcun modo ipotizzato uno schema procedurale come quello inventato dalla Corte in materia di insindacabilità con la sent. n. 1150 del 1988».

<sup>(148)</sup> Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI, X legislatura, doc. XVI, n. 2, *Relazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere in giudizio sulla insindacabilità, ai sensi dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, di opinioni espresse dai deputati Antonio Bargone e Benedetto Sannella, a conclusione dell'esame svolto della Giunta nella seduta del 12 dicembre 1991 e seduta dell'Assemblea del 23 dicembre 1991*, res. sten. p. 93031.

<sup>(149)</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 1150 del 1988, laddove si afferma che la valutazione della condotta addebitata ad un parlamentare come esercizio delle funzioni parlamentari ha l'effetto di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia di responsabilità di qualsiasi natura, e quindi, anche quella attinente al profilo dell'illecito civile.

<sup>(150)</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 87 del 2012, punto 5.3 e sent. n. 88 del 2012, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>(151)</sup> Sulla distinzione tra conflitti da usurpazione e conflitti da menomazione (procedurale o sostanziale), si veda A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale* cit, p. 377. Sullo specifico punto relativo alla tipologia di conflitto di attribuzione elevabile dalla Camera che si ritenga lesa dalla qualificazione del reato operata dal giudice ordinario, si veda M. CERASE, «Le Camere e i reati ministeriali: la Corte Costituzionale si pronunzia», cit.; R. APRATI, «Il procedimento per i reati ministeriali: i conflitti di attribuzione per "usurpazione" e per "menomazione" fra giudici ordinari e assemblee parlamentari» in *Diritto penale contemporaneo* 2/2012.

<sup>(152)</sup> La Corte ha ritenuto infatti che il principio di leale collaborazione non può essere invocato laddove vi sia separazione tra le diverse attribuzioni, come nel caso in cui l'autorità giudiziaria,

reputando assenti le due condizioni (requisito soggettivo e nesso funzionale) idonee a qualificare una fattispecie come ministeriale, proceda secondo le regole ordinarie del processo. L'anzidetto principio può essere invece invocato solo quando vi sia «la convergenza dei poteri verso la definizione, ciascuno secondo la propria sfera di competenza, di una fattispecie di rilievo costituzionale, ove essi, piuttosto che separati, sono invece coordinati dalla Costituzione», come nel caso in cui sia stata disposta l'archiviazione c.d. asistemica. In tale ultimo caso, infatti (stante peraltro una previsione legislativa in tal senso) in relazione alla medesima fattispecie di reato si verifica una duplice e difforme valutazione circa la sua ministerialità da parte del procuratore distrettuale e del collegio per i reati ministeriali. V. Corte cost., sent. n. 87 del 2012, punto 7 e sent. n. 88 del 2012, punto 5 del *Considerato in diritto*.

<sup>(153)</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 87 del 2012, punto 5.3 e sent. n. 88 del 2012, punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>(154)</sup> Vedi Corte cost., sent. n. 462 del 1993, laddove, al punto 2 del *Considerato in diritto*, chiarisce che «anche nelle ipotesi in cui le norme costituzionali non fissano esplicitamente vincoli o limiti particolari, l'esercizio di un potere basato sulla Costituzione deve avvenire in conformità con la ratio inerente al relativo istituto ed entro i limiti derivanti dalla convivenza con gli altri poteri dello Stato».

<sup>(155)</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 87 del 2012, punto 6 e sent. n. 88 del 2012, punto 4 del *Considerato in diritto*.



---

Elaborazione grafica e stampa  
a cura del C.R.D. della  
Camera dei deputati  
novembre 2019

---