

CAMERA DEI DEPUTATI

IL PARLAMENTO DELLA REPUBBLICA

ORGANI, PROCEDURE,
APPARATI

TOMO III



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

Avvertenza IX

TOMO I

SESSIONE DICEMBRE 2012

Professionalità generale

Roberto Cerreto - Regolamenti parlamentari e sindacato
di costituzionalità nel diritto comparato 3

Gian Paolo Cosentino - Profili applicativi del principio
di economia procedurale nel procedimento legislativo in
sede referente 37

Alberto Tabacchi - La costituzionalizzazione del principio
dell'equilibrio di bilancio nell'evoluzione delle regole di
finanza pubblica 97

Massimiliano Lucà - I maxi emendamenti: profili proble-
matici con particolare riferimento ai principi costituzio-
nali in materia di procedimento legislativo e tendenze
della recente prassi parlamentare 167

Donatella Isotti - L'indennità parlamentare prevista
dall'articolo 69 della Costituzione. Attuazione e recenti
interventi 201

Ugo Bellumori - 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*

<i>Filippo Cinoglossi</i> - Il controllo sulla politica estera dell'Unione europea nella recente esperienza parlamentare italiana	1119
---	------

TOMO IV

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

<i>Anna Osbat</i> - La comunicazione istituzionale e la sfida dell'editoria elettronica: problemi e prospettive	1207
---	------

<i>Valeria Gigliello</i> - L'iniziativa economica privata nei lavori dell'Assemblea costituente	1239
---	------

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

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

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

SESSIONE OTTOBRE 2014

Professionalità di biblioteca

<i>Ombretta Galeazzi</i> - Il progetto Normattiva per l'informatizzazione della legislazione vigente	1379
--	------

<i>Costantino Petrosino</i> - 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

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

1 - Introduzione; 2 - Fondamento e limiti sostanziali dell'interrogazione e dell'interpellanza; 3 - La competenza del Governo come criterio di ammissibilità degli strumenti del sindacato ispettivo: principi generali; 4 - I limiti dell'attività rogatoria in relazione all'autonomia regionale e locale; 5 - Il sindacato ispettivo e l'evoluzione del sistema dei controlli sulle autonomie; 5.1 - La casistica in tema di controlli sugli atti e sugli organi e in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi; 5.2 - I quesiti su profili gestionali e finanziari tra garanzie di autonomia ed esigenze di unitarietà; 6 - Lineamenti della prassi in campo sanitario; 7 - Aspetti applicativi in materia ambientale; 8 - Considerazioni conclusive.

1 - Introduzione

Il tema dei rapporti tra lo Stato e le autonomie ha alimentato e continua ad alimentare un intenso dibattito che è sfociato, nel tempo, in alcuni importanti interventi di riforma, anche di rango costituzionale, forieri di una profonda rivisitazione del sistema delle competenze.

Se si focalizza l'attenzione sulle coordinate di base del processo di riordino che è stato intrapreso, è agevole riscontrare una spinta verso il rafforzamento dell'autonomia regionale e locale che ha portato a una contestuale contrazione (o, meglio, a una ridefinizione) del ruolo svolto dal livello centrale di governo. Si tratta, però, di un'evoluzione non immune da incertezze e contraddizioni, soggetta a progressivi aggiustamenti e a cambi di rotta e, dunque, tuttora in attesa di approdare a un equilibrio stabile capace di conciliare adeguatamente le differenti istanze ⁽¹⁾. Ciò considerato, al di là di possibili ulteriori assestamenti, è utile rilevare che la valorizzazione del principio di autonomia – nello scenario scaturente dalla riscrittura del titolo V della parte seconda della Costituzione e dalle varie iniziative promosse nell'ottica del decentramento – si accompagna al riconoscimento, in capo all'autorità governativa, di un apparato di poteri e di competenze tutt'altro che marginali. È del resto indispensabile tener conto della funzione “unificante” che

spetta allo Stato ai fini della coerenza e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, funzione che si traduce in una serie di istituti destinati a influenzare l'effettivo esercizio dell'autonomia da parte delle regioni e degli enti locali, sia pure secondo un approccio improntato alla collaborazione. Sul binomio unità-autonomia incidono, tra l'altro, molti fattori che affiorano in campo istituzionale e politico-amministrativo, quali l'avanzamento del percorso di integrazione europea – che genera obblighi sempre più pressanti per gli Stati membri e precise responsabilità dei governi sul versante sovranazionale – e la necessità di assicurare un controllo stringente della finanza pubblica, soprattutto in fasi di crisi economica in cui ci si propone di ottimizzare la gestione delle risorse.

Le dinamiche testé succintamente descritte non possono che riverberare i loro effetti sul piano dell'estensione e dei limiti del potere ispettivo in sede parlamentare, com'è ricavabile da un'accorta osservazione delle modalità di utilizzo dell'interrogazione e dell'interpellanza.

Nelle pagine seguenti – dopo aver compiuto una preliminare e concisa analisi del fondamento e delle finalità degli strumenti del sindacato ispettivo – ci si soffermerà sui criteri che presiedono al giudizio di ammissibilità previsto dai regolamenti parlamentari, con specifico riguardo al parametro di valutazione costituito dalla competenza del Governo. Su queste basi potranno quindi essere esaminati alcuni profili della recente prassi della Camera dei deputati in relazione ai quali si presenta più delicato il contemperamento tra le esigenze dell'attività parlamentare e il rispetto delle sfere di autonomia costituzionalmente garantite. L'indagine si concentrerà, in modo precipuo, sui risvolti applicativi connessi al nuovo assetto dei controlli nei confronti delle autonomie nonché sulle principali linee di indirizzo che emergono nei settori “sensibili” della sanità e dell'ambiente, dove – alla luce delle sempre maggiori incombenze assunte dalle regioni e dagli enti locali e della complessa articolazione delle relazioni istituzionali che contraddistingue un ordinamento policentrico – la concreta delimitazione delle potestà ispettive può talora risultare alquanto impegnativa.

2 - Fondamento e limiti sostanziali dell'interrogazione e dell'interpellanza

La questione del corretto svolgimento del sindacato ispettivo e della definizione dei relativi limiti è concatenata a quella della *ratio* e delle finalità dell'attività rogatoria. Può giovare, pertanto, una rapida illustrazione delle posizioni espresse in dottrina circa il fondamento giuridico-costituzionale della facoltà di presentare interrogazioni e interpellanze parlamentari.

L'argomento ha originato un serrato confronto, anche perché in assenza di un esplicito richiamo nella Costituzione ⁽²⁾ – che si limita a consacrare, all'articolo 64, il potere regolamentare delle Camere – è più complicato dare al fenomeno una cornice unitaria. Alcuni autori tendono a collocare il potere ispettivo nell'ambito di una funzione di sindacato sull'attività del Governo o, più in generale, nell'orbita di una funzione rappresentativa del Parlamento ⁽³⁾, altri ritengono che le interrogazioni e le interpellanze costituiscano manifestazione della funzione di indirizzo politico ⁽⁴⁾ o del potere di iniziativa legislativa ⁽⁵⁾, altri ancora fanno riferimento all'attività conoscitiva delle Camere (che troverebbe la sua massima realizzazione nell'inchiesta parlamentare di cui all'articolo 82 della Costituzione) ⁽⁶⁾. In tutte le ipotesi appena elencate i limiti del potere ispettivo finiscono per essere tracciati in corrispondenza di quelli propri delle funzioni parlamentari alle quali tale potere, di volta in volta, è ricondotto.

Per una parte della dottrina, poi, il problema dovrebbe essere risolto nell'alveo del rapporto di fiducia tra il Governo e la maggioranza parlamentare ⁽⁷⁾. In quest'ordine di idee, il sindacato ispettivo sarebbe finalizzato a controllare la conformità dell'azione dell'Esecutivo alle direttive politiche impartite al momento dell'investitura fiduciaria. Quest'inquadramento, tuttavia, appare riduttivo da più punti di vista: innanzi tutto, le interrogazioni e le interpellanze, come si deduce dalla prassi, sono utilizzate tanto dalla maggioranza quanto dall'opposizione e non sembrano esaurire la propria funzione nelle logiche del "potere di rimozione" del Governo (i cui atti, per di più, non sono sempre raffrontabili con parametri certi e predeterminati); in aggiunta, non si può fare a meno di constatare, in una visuale di diritto comparato, che la facoltà di attivare i predetti strumenti è riconosciuta molto spesso anche ai membri di assemblee parlamentari non coinvolte nel rapporto di fiducia ⁽⁸⁾.

Secondo un'altra corrente di pensiero, il sindacato ispettivo troverebbe radicamento nella responsabilità politica del Governo ⁽⁹⁾, in virtù del peculiare nesso che lega tale organo al Parlamento inteso come luogo

di composizione degli interessi della collettività. Il principio della responsabilità politica – inserito in una prospettiva che va oltre il mero rapporto di fiducia – comporterebbe l'onere per il Governo di recepire non solo le indicazioni provenienti dalle aule parlamentari, ma anche gli orientamenti che si formano in una dimensione più ampia inclusiva di tutte le forze sociali ed economiche dotate di un “peso” elettorale (partiti, movimenti, associazioni, gruppi di pressione), in considerazione delle ricadute che un eventuale decremento dei consensi potrebbe avere sulla tenuta dell'Esecutivo. Il concetto di responsabilità politica (istituzionale o diffusa), fondato sull'articolo 95 della Costituzione, diverrebbe così il parametro per definire l'ambito del sindacato ispettivo.

È di diverso avviso chi connette quest'attività parlamentare a una funzione di “garanzia” costituzionale assegnata alle Camere, funzione che sarebbe ancorata a due fondamentali interessi: quello «alla permanenza delle condizioni di esercizio effettivo della sovranità popolare nell'organizzazione del potere pubblico» e quello «ad una gestione del potere pubblico idonea ad instaurare condizioni di effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» ⁽¹⁰⁾. Questa lettura, che presuppone la configurazione del Parlamento come una sorta di cassa di risonanza della voce del popolo quale soggetto politico, permetterebbe di spiegare la presenza negli atti parlamentari di interrogazioni e di interpellanze aventi un contenuto non pienamente coincidente con l'area della competenza ministeriale ⁽¹¹⁾. Per i fautori di tale tesi – una volta individuato il fondamento del potere ispettivo nella posizione di garanzia del Parlamento – non dovrebbero sussistere limitazioni di destinatario nè limitazioni in ragione delle attribuzioni funzionali delle Camere, ma solo limitazioni esterne (da rintracciare nella sfera di competenze di ciascun organo costituzionale) e interne (in relazione ai poteri acquisitivi che sono propri dei singoli strumenti ispettivi) ⁽¹²⁾. Anche quest'impostazione, però, non è esente da obiezioni. In particolare, è stato osservato che il Parlamento, per il ruolo che ricopre nella vita politica e costituzionale del Paese, non può essere qualificato semplicemente come organo di garanzia, difettando di quella neutralità che è tratto proprio e distintivo degli organi che assolvono siffatta funzione ⁽¹³⁾.

È bene riportare, da ultimo, quanto sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 379 del 2003. In tale pronuncia la Corte – nel rievocare il dibattito aperto in merito alla *ratio* del potere ispettivo e nell'evidenziare che la disciplina parlamentare stabilisce «una regolamentazione dell'istituto in chiave funzionale, a tutela dei rapporti fra Camere ed esecutivo» – segnala,

per quello che attiene all'interrogazione, che «non di rado lo strumento è utilizzato, nella sua potenzialità di acquisizione e diffusione di conoscenza e di espressione generica di valutazioni critiche di interesse pubblico, ben al di là dei confini delle sole funzioni ed attività spettanti al Governo e rientranti nell'ambito del suo rapporto fiduciario con il Parlamento».

In tale contesto anche le definizioni di interrogazione e di interpellanza cristallizzatesi nei regolamenti parlamentari possono prestarsi a interpretazioni discordanti e ciò, immancabilmente, contribuisce a ravvivare la discussione sui limiti del sindacato ispettivo. Non è unanime, ad esempio, l'esegesi dell'articolo 128, comma 2, del Regolamento della Camera, secondo il quale l'interrogazione si sostanzia in una domanda – posta per iscritto – diretta a verificare «se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta, se il Governo intenda comunicare alla Camera documenti o notizie o abbia preso o stia per prendere alcun provvedimento su un oggetto determinato»⁽¹⁴⁾. In proposito, è stato eccepito che la citata definizione, per quanto identifichi nel Governo il destinatario dell'atto, descrive l'oggetto potenziale dell'interrogazione in modo da non consentire di restringerlo alla sola responsabilità ministeriale⁽¹⁵⁾. Non sembra, invece, poter suscitare molti dubbi la definizione di interpellanza: quest'ultima, infatti, sulla scorta dei regolamenti parlamentari, consiste in una domanda – anch'essa rivolta per iscritto – circa i motivi o gli intendimenti della condotta del Governo in questioni riguardanti «determinati aspetti della sua politica» (articolo 136, comma 2, del Regolamento della Camera) ovvero «di particolare rilievo o di carattere generale» (articolo 154, comma 1, del Regolamento del Senato)⁽¹⁶⁾.

L'eterogeneità delle posizioni sopra sommariamente descritte svela una certa difficoltà di addivenire, almeno in astratto, a una ricostruzione univoca del fondamento e, dunque, dei limiti (sostanziali o materiali) del sindacato ispettivo. È, perciò, quanto mai opportuno affrontare la questione su un terreno più applicativo, alla luce della disciplina in tema di ammissibilità delle interrogazioni e delle interpellanze recata dai regolamenti e dalla prassi. Con specifico riferimento alla Camera dei deputati, tale disciplina – come si vedrà dettagliatamente in seguito – sancisce una stretta correlazione tra ambito delle potestà ispettive e ambito della competenza del Governo.

3 - La competenza del Governo come criterio di ammissibilità degli strumenti del sindacato ispettivo: principi generali

L'esigenza di garantire che non siano oltrepassati i limiti funzionali del sindacato ispettivo desumibili dal dettato costituzionale e regolamentare è soddisfatta attraverso il vaglio di ammissibilità affidato ai presidenti delle Camere ⁽¹⁷⁾.

Alla Camera dei deputati tale apprezzamento è regolato dal combinato disposto degli articoli 89, 139 e 139-*bis* del Regolamento. L'articolo 139 statuisce, al comma 1, che per la presentazione di interpellanze e di interrogazioni (ma anche di mozioni) si adottano, in quanto applicabili, le disposizioni dell'articolo 89, in base al quale il Presidente ha facoltà «di negare l'accettazione e lo svolgimento di ordini del giorno, emendamenti o articoli aggiuntivi che siano formulati con frasi sconvenienti, o siano relativi ad argomenti affatto estranei all'oggetto della discussione [...]». L'articolo 139-*bis*, che è frutto di una revisione regolamentare compiuta nel 1997, dispone, inoltre, che – prima della pubblicazione delle interpellanze e delle interrogazioni, analogamente a quanto previsto per le mozioni e, nei limiti in cui ciò sia compatibile, per gli altri atti di iniziativa parlamentare ⁽¹⁸⁾ – al Presidente compete un esame sull'ammissibilità dei documenti presentati. In tale sede il Presidente, oltre a verificare che non ricorrano espressioni sconvenienti e che il contenuto degli atti sia riconducibile al tipo di strumento prescelto (anche ai fini della corretta titolazione), valuta l'ammissibilità «con riguardo alla coerenza fra le varie parti dei documenti, alla competenza e alla connessa responsabilità propria del Governo nei confronti del Parlamento, nonché alla tutela della sfera personale e dell'onorabilità dei singoli e del prestigio delle istituzioni».

Da queste previsioni consegue – per ciò che qui interessa – che la competenza del Governo assurge a criterio discrezionale deputato a orientare ogni decisione concernente l'ammissibilità. D'altro canto, anche prima della riforma del 1997, le disposizioni dell'articolo 89 del Regolamento della Camera – che, come detto, decretano l'irricevibilità di testi relativi ad argomenti «estranei all'oggetto della discussione» – sono state intese, sul piano del sindacato ispettivo, nel senso di escludere l'ammissibilità di atti estranei alla competenza del Governo ⁽¹⁹⁾. Tale indirizzo è apertamente enunciato già nella circolare del Presidente della Camera del 5 luglio 1968, in cui, nel precisare che le interrogazioni e le interpellanze non devono essere «estranee all'argomento», si chiarisce che con questa locuzione si intende «estraneità

alla competenza amministrativa e all'azione politica dell'Esecutivo, al cui controllo è rivolta l'attività del Parlamento»⁽²⁰⁾.

Al Senato la disciplina si conforma, in linea di massima, a principi non dissimili, sebbene il dato normativo sia meno esplicito e lasci alla prassi margini più ampi nel definire i limiti dell'ispezione politica: in tale ramo del Parlamento, secondo gli articoli 146 e 154 del Regolamento, il Presidente – prima di disporre l'annuncio e la pubblicazione delle interrogazioni e delle interpellanze – ne accerta la ricevibilità allo scopo non solo di evitare che i testi depositati siano stilati con un linguaggio sconveniente, ma anche di garantire che i medesimi corrispondano per il loro contenuto alla definizione regolamentare⁽²¹⁾.

Ciò premesso, ci si può ora addentrare nelle modalità di attuazione delle citate disposizioni in materia di ammissibilità. Alla Camera l'esperienza applicativa si è condensata – prima ancora che fosse introdotto l'articolo 139-*bis* del Regolamento – nella circolare presidenziale del 21 febbraio 1996⁽²²⁾, che continua ad avere una grande valenza operativa. In questo documento sono confluite, oltre ad alcune indicazioni procedurali relative alla ricevibilità e alla pubblicazione dei testi, anche le regole di base coniate dalla prassi per guidare il giudizio di ammissibilità, sia per quello che concerne la struttura e la forma dell'atto, sia per quello che inerisce alla competenza del Governo e alla tutela dell'onorabilità dei terzi e del prestigio delle istituzioni. Dette prescrizioni, nell'offrire precisi parametri di riferimento, hanno contribuito a delineare più nitidamente i limiti del sindacato ispettivo, riducendo la discrezionalità⁽²³⁾ – entro certi termini necessaria e fisiologica – delle determinazioni in tema di ammissibilità, che oltretutto sono da ritenersi insindacabili⁽²⁴⁾.

In ordine al profilo che rileva in questa sede, la sopraindicata circolare stabilisce che sono inammissibili le interrogazioni e le interpellanze «attinenti a questioni non rientranti nei poteri e nella competenza del Governo» (paragrafo 2.3). Trova così definitiva conferma un principio già affermatosi nell'interpretazione del concetto di «estraneità» di cui al combinato disposto degli articoli 89 e 139 del Regolamento della Camera e costantemente evocato nell'arco delle legislature. A ben vedere, pertanto, la predetta circolare raccoglie e suggella una prassi consolidata di cui è senz'altro prova la lettera del Presidente del 19 dicembre 1973, nella quale si rimarca che «la procedura ispettiva parlamentare, avendo per destinatario il Governo, non può impegnare la responsabilità di quest'organo in sfere di autonomia che costituzionalmente gli sono precluse»⁽²⁵⁾. Questa precisazione ritorna ciclicamente:

l'inammissibilità di atti intesi a sindacare comportamenti non imputabili al Governo è ribadita, infatti, nella lettera del 15 marzo 1990, nella quale, però, si sottolinea che talora è complicato effettuare l'abituale vaglio selettivo a causa dell'oggettiva difficoltà di separare l'area dell'amministrazione statale da quella di enti e organi che operano in regime di autonomia. A ogni modo, nella stessa lettera, considerata la latitudine del sindacato ispettivo, si arriva alla conclusione che gli strumenti attraverso i quali si esplica il controllo parlamentare possono essere attivati, anche quando non vi sono immediate implicazioni riguardanti l'operato del Governo, per acquisire notizie e dati ordinariamente nella disponibilità dell'Esecutivo «da valutare, isolatamente o congiuntamente ad altri, ai fini delle iniziative legislative e della determinazione degli indirizzi politici» ⁽²⁶⁾.

La circolare adottata nel 1996, fugando ogni dubbio, puntualizza che sono inammissibili i documenti recanti «quesiti relativi a fatti o questioni per i quali il Governo non sia istituzionalmente in grado di rispondere, ovvero nei quali si richieda al Governo la mera conoscenza o la valutazione di fatti o questioni per i quali non sia individuabile una competenza o responsabilità governativa» ⁽²⁷⁾. Da questa clausola di portata generale si inferisce che – nelle materie che esulano dalla competenza del Governo – sono di norma inibite non solo le domande intese a promuovere interventi, ma anche quelle dirette a ottenere elementi conoscitivi che non sono in possesso dell'Esecutivo (e che quest'ultimo non avrebbe comunque titolo a procurarsi), nonché quelle mirate a sollecitare l'esternazione di valutazioni e giudizi (che risulterebbero quantomeno inappropriati) ⁽²⁸⁾. Sotto questa luce il vaglio di ammissibilità consente di evitare che il Governo sia indotto a pronunciarsi su argomenti in relazione ai quali esso è privo di potestà e, contemporaneamente, di porre al riparo, da condizionamenti e da indebite ingerenze, l'autonomia riconosciuta dall'ordinamento a soggetti estranei all'apparato governativo.

Si può asserire, anticipando un discorso che sarà ripreso nel prosieguo dell'esposizione, che il giudizio di ammissibilità costituisce un delicato crocevia: esso, da un lato, assicura – com'è ormai lampante – un baluardo a protezione di inviolabili sfere di autonomia, dall'altro garantisce che non vi sia un'ingiustificata compressione della funzione parlamentare in ordine ad aspetti rilevanti della vita politica, economica e sociale del Paese. Per questa ragione l'esame compiuto dalla Presidenza – lungi dall'avere una connotazione rigidamente burocratica o un carattere censorio (non si può, tra l'altro, entrare nel merito delle opinioni personali) ⁽²⁹⁾ – tende a evitare, finché è possibile, un effetto (in tutto o in parte) puramente "impeditivo", risolgen-

dosi spesso, per il tramite degli uffici, in proposte e suggerimenti ai presentatori per una diversa formulazione degli atti ⁽³⁰⁾.

In dottrina si è anche sostenuto che la valutazione di ammissibilità, da un punto di vista sistematico, integrerebbe una sorta di “norma di chiusura” atta a ricollegare il sindacato ispettivo ai limiti costituzionalmente stabiliti del potere esecutivo (più che a quelli della mera competenza governativa), mentre, a livello parlamentare, tale passaggio procedurale sarebbe espressione di un argine alla facoltà di domandare, posto che al Governo si può chiedere solo «tutto ciò su cui e di cui esso possa legittimamente rispondere» ⁽³¹⁾.

A questo proposito, va fatta un’ultima osservazione. Si è già evidenziato che i criteri di ammissibilità comportano una sostanziale sovrapposibilità tra ambito del potere ispettivo e competenza del Governo. Non si può sotto-cedere, tuttavia, che il quadro offerto dalla casistica è contrassegnato da molte sfumature. Come poc’anzi rilevato, sono documentabili casi in cui il *petitum* di fatto riguarda – oltre che questioni, atti e comportamenti giuridicamente imputabili al Governo e tali da incidere sul rapporto fiduciario – anche aspetti estranei a questo rapporto o situati ai limiti della competenza ministeriale, fermo restando il rispetto delle sfere di intervento inderogabilmente riservate ad altri poteri o soggetti ⁽³²⁾. In effetti, almeno su un dato è ragionevole convenire: indipendentemente dalle soluzioni ipotizzate o ipotizzabili in merito al problema dei confini dell’attività rogatoria, non è infrequente che, nella pratica, la linea di demarcazione tra quanto può essere oggetto di sindacato ispettivo e quanto vi è sottratto sia incerta e suscettibile di oscillazioni ⁽³³⁾.

4 - I limiti dell’attività rogatoria in relazione all’autonomia regionale e locale

Il sindacato ispettivo segue direttrici piuttosto costanti, ma è tutt’altro che un fenomeno statico. Le riforme susseguitesi negli anni, comprese quelle volte a rivedere l’intelaiatura costituzionale, hanno di certo influito sulla prassi parlamentare, che si è progressivamente conformata ai cambiamenti intervenuti nella ripartizione delle competenze tra lo Stato e le autonomie allineandosi alle varie fasi di un processo di decentramento che ha origini lontane.

Tale processo – avviato già con la legge n. 281 del 1970 e con i decreti legislativi del 1972 (primo decentramento) e proseguito con la legge n. 382

del 1975 e con il decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 (secondo decentramento) – ha raggiunto un’importante tappa con la legge n. 59 del 1997 e con il decreto legislativo n. 112 del 1998 (terzo decentramento). Mediante questi ultimi provvedimenti è stato compiuto il tentativo di dare corpo a un progetto di federalismo amministrativo a Costituzione invariata ⁽³⁴⁾ finalizzato a realizzare – accanto a obiettivi di semplificazione e di ristrutturazione della pubblica amministrazione – un alto grado di decentramento per mezzo della legislazione ordinaria.

Il percorso sopra descritto ha avuto, poi, un decisivo sbocco nella revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione. Ne è scaturita una netta riorganizzazione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie, orientata non solo a una contrazione del ruolo assegnato al “centro”, ma anche a una più marcata suddivisione di attribuzioni e di responsabilità tra i livelli di governo.

I nuovi equilibri si evincono anzitutto dal testo riformulato dell’articolo 114 della Costituzione, che – nel tracciare le basi dell’autonomia – segna una vera e propria “svolta” ordinamentale, poiché lo Stato incarna ora solo una delle entità costitutive della Repubblica secondo un modello che ha condotto i costituzionalisti a parlare di «pluralismo istituzionale paritario» ⁽³⁵⁾. Considerevoli elementi di novità derivano, inoltre, sia dalla ridefinizione del riparto di potestà legislative tra Stato e regioni – che si caratterizza per un’e-lencazione delle materie di competenza statale (esclusiva o concorrente) e per la previsione di una clausola residuale in favore delle regioni – sia dal ribaltamento del criterio di allocazione delle funzioni amministrative. Quest’ultime, dopo la riscrittura dell’articolo 118 della Costituzione, competono ai comuni, quali enti di maggiore prossimità al cittadino (nel rispetto degli schemi del «municipalismo di esecuzione»), salvo che, per assicurarne l’esercizio unitario, siano conferite alle province, alle città metropolitane, alle regioni o allo Stato, in conformità ai principi di sussidiarietà, di differenziazione e di adeguatezza. In questa scelta, tra l’altro, è possibile ravvisare un’impostazione parzialmente divergente rispetto alla stessa “filosofia” del decreto legislativo n. 112 del 1998, nel quale il legislatore ha puntato a una generale valorizzazione degli enti infraregionali.

Nell’arco di più di un decennio dalla riforma costituzionale del 2001, infine, non sono mancati periodicamente interventi del legislatore ordinario che hanno stimolato la riflessione sul riassetto dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali: oltre alla legge delega n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale e ai relativi decreti attuativi, meritano un cenno i numerosi provvedimenti che recentemente hanno disciplinato – non senza incongruenze e

spirali involutive (come quelle determinate da taluni bruschi ridimensionamenti delle garanzie di autonomia) – profili organizzativi e funzionali degli enti territoriali nell’ambito di una fitta trama di misure dirette alla revisione e al contenimento della spesa pubblica.

In ordine all’impatto di quest’evoluzione sul sindacato ispettivo e sui suoi limiti, va precisato che alla Camera i criteri di ammissibilità – racchiusi, come più volte rammentato, in precetti regolamentari e in puntuali disposizioni della Presidenza – precludono la presentazione di interrogazioni e di interpellanze in materie soggette all’esclusiva responsabilità politico-amministrativa delle regioni e delle autonomie locali. In forza della citata circolare del 21 febbraio 1996, sono per l’appunto inammissibili le interrogazioni e le interpellanze concernenti «regioni ed enti locali (ivi comprese le aziende, le istituzioni e gli enti dagli stessi dipendenti), in quanto non siano soggetti a poteri statali esercitati dal Governo» (paragrafo 2.3, lettera e)). Da ciò discende che il sindacato ispettivo non è consentito in materie demandate alla gestione regionale e locale, mentre rimane un’opzione percorribile in tutti i casi in cui sussistano, ai sensi della normativa vigente, specifiche competenze del Governo ⁽³⁶⁾.

Se si volge lo sguardo al passato, si possono scorgere nella prassi graduali adattamenti. L’esperienza parlamentare di epoca più risalente – calata in un contesto contraddistinto da forme contenute di autonomia e da una vasta libertà di azione per gli apparati statali – disegnava limiti meno stringenti di quelli attuali. A testimonianza di questo indirizzo, si può menzionare nuovamente la lettera del 19 dicembre 1973, in cui il Presidente della Camera, pur ribadendo l’inammissibilità delle interrogazioni e delle interpellanze redatte in modo da esorbitare dalle attribuzioni del Governo, finiva per reputare praticabile il sindacato ispettivo, con riferimento a vicende di carattere regionale, laddove esso potesse conseguire effetti indiretti, «sia nel senso di attivare i poteri governativi di indirizzo e coordinamento, sia nel senso di provocare il controllo degli organi costituzionalmente a ciò abilitati nell’ambito dello stesso ordinamento regionale» ⁽³⁷⁾.

In ogni caso, le questioni che investono la dimensione regionale e locale assumono solitamente grande valore politico, al punto che una parte apprezzabile delle interrogazioni e delle interpellanze riguarda eventi e situazioni che hanno rilevanza in un’area geografica ristretta fino a lambire interessi individuali. Attraverso l’esercizio delle potestà ispettive, i membri delle Camere operano da tramite tra il Governo e il corpo elettorale, raccogliendo, in modo capillare, i bisogni e le aspettative che si impongono nel tessuto

sociale e facendosi portavoce di istanze, di proposte, di segnalazioni e di critiche provenienti dalle comunità di riferimento ⁽³⁸⁾. È quindi comprensibile che il parlamentare, nell'adempimento del mandato, dimostri premura per fatti anche localistici e microsettoriali, in quanto ciò costituisce un'occasione per rinsaldare il legame con il territorio ⁽³⁹⁾.

A un'analisi attenta non può sfuggire che il potenziamento del sistema delle autonomie proietta sul sindacato ispettivo effetti a prima vista antitetici: da un lato, la contrazione della sfera di competenza del Governo, erosa dalla maggiore autonomia delle regioni e degli enti locali, conduce a un'inevitabile riduzione dello spettro del potere ispettivo; dall'altro, l'accresciuta complessità del rapporto tra i livelli amministrativi – amplificando le esigenze di concertazione, di condivisione delle informazioni, di armonizzazione e di unità giuridica ed economica, anche alla luce degli obblighi internazionali – produce la conseguenza di fissare incontrovertibili responsabilità in capo al Governo, in corrispondenza delle quali si aprono importanti spazi per il controllo parlamentare. Quest'ultima tendenza è rinvenibile persino in settori nei quali le funzioni politico-amministrative, nel mutato assetto, dovrebbero avere una valenza eminentemente locale ⁽⁴⁰⁾.

Ciò aiuta a chiarire il motivo per cui, nonostante vi sia un obiettivo assottigliamento dei margini di intervento statale in molti campi, non sembra al momento palesarsi «un fenomeno significativo di compressione dell'esercizio del potere ispettivo» ⁽⁴¹⁾.

Appare ancora valido, d'altra parte, quanto sostenuto – all'indomani della riforma del titolo V – dalla Corte costituzionale, per la quale allo Stato è «pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria» (sentenza n. 274 del 2003) ⁽⁴²⁾. Il soddisfacimento delle istanze unitarie, infatti, non può che spettare prioritariamente allo Stato, benché in dottrina sia stato evidenziato che la cura degli interessi nazionali non è di sola pertinenza statale ⁽⁴³⁾, ma richiede il concorso di tutti i soggetti coinvolti secondo dinamiche paritarie fondate sul principio della leale collaborazione ⁽⁴⁴⁾, principio esplicitamente sancito dall'articolo 120 della Costituzione.

In merito a quest'ultimo aspetto, che richiama la necessità di assicurare forme di cooperazione tra i livelli di governo, è facile constatare che – proprio quando entrano in gioco meccanismi di concertazione tesi a coniugare il principio di autonomia con le descritte istanze unitarie (si pensi alle

Conferenze permanenti ⁽⁴⁵⁾, ai “tavoli interistituzionali”, ai gruppi di lavoro e alle altre eterogenee modalità di raccordo) – si espande, di riflesso, la possibilità di esercitare il sindacato ispettivo ⁽⁴⁶⁾.

In occasione dell'esame di ammissibilità previsto dai regolamenti, la leale collaborazione, nelle sue diverse espressioni, può dunque venire in rilievo come elemento destinato a sovrintendere alla fisiologia delle relazioni istituzionali e a evitare antagonismi e irrigidimenti, specialmente ove sia irrealistica una netta separazione di competenze. Del resto, sebbene nella normativa interna delle Camere non vi sia un rinvio a questo criterio, è sempre più frequente rintracciare nei testi delle interrogazioni e delle interpellanze riferimenti alla cooperazione tra lo Stato e le autonomie ⁽⁴⁷⁾. Non è raro, tra l'altro, che il Governo – nel rispondere ai quesiti formulati – giustifichi le iniziative, intraprese o allo studio, proprio sulla base di uno «spirito di collaborazione istituzionale» ⁽⁴⁸⁾.

Resta tuttavia fermo un limite: per quanto l'intervento del Governo si svolga sempre più spesso tramite moduli flessibili e sedi informali, non è possibile invocare il principio della leale collaborazione come pretesto per eludere i requisiti di ammissibilità né tantomeno si può far leva su tale principio per estendere oltremisura la portata dell'ispezione parlamentare, al punto da creare le condizioni per eventuali sconfinamenti in sfere di autonomia costituzionalmente tutelate.

5 - Il sindacato ispettivo e l'evoluzione del sistema dei controlli sulle autonomie

5.1 - La casistica in tema di controlli sugli atti e sugli organi e in merito all'esercizio dei poteri sostitutivi

Il rafforzamento dell'autonomia degli enti esponenziali delle comunità territoriali va incluso, senza dubbio, tra i fattori che hanno dato maggiore impulso al processo di rimaneggiamento del sistema dei controlli.

Sul fronte del rapporto tra Stato e regioni, la riforma costituzionale del 2001 ha comportato – unitamente all'arretramento del potere statale di indirizzo e di coordinamento ⁽⁴⁹⁾ – il superamento dei pregressi meccanismi di controllo sia sulle leggi sia sugli atti amministrativi regionali. Per ciò che attiene alle leggi regionali, una volta soppressi i controlli preventivi, è rimasta al Governo la possibilità di impugnazione dinanzi alla Corte costituzionale sotto il solo profilo della legittimità, essendo oltretutto venuto meno il riferi-

mento esplicito all'interesse nazionale come limite di merito ⁽⁵⁰⁾. Quanto agli atti amministrativi delle regioni, invece, il tradizionale impianto dei controlli è stato radicalmente travolto dall'abrogazione del primo comma dell'articolo 125 della Costituzione ⁽⁵¹⁾.

La casistica recente della Camera reca un'impronta tangibile di quello che si è appena detto.

Si continuano, difatti, a registrare – in ragione dei poteri assegnati all'Esecutivo – domande vertenti sull'impugnazione o sulla mancata impugnazione di leggi regionali ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione ⁽⁵²⁾. All'inverso, essendo preclusa ogni valutazione dell'autorità statale in relazione alla legittimità o all'opportunità di singoli atti amministrativi delle regioni, non è consentito avvalersi degli strumenti del sindacato ispettivo su tali aspetti, eccettuate le ipotesi in cui sia possibile identificare specifici poteri del Governo, ad esempio ove si tratti di verificare se sussistono gli estremi per sollevare il conflitto di attribuzione ⁽⁵³⁾.

In ordine, poi, al controllo sugli organi direttivi delle regioni, la facoltà di presentare quesiti è di norma circoscritta all'area dei poteri spettanti al Governo nelle procedure di scioglimento dei consigli regionali e di rimozione dei presidenti delle giunte di cui all'articolo 126 della Costituzione ⁽⁵⁴⁾.

Se si passa dal versante delle regioni a quello degli enti locali, si rileva che – in virtù della pari dignità dei soggetti che compongono la Repubblica – è altrettanto consolidata la prassi di non ammettere interrogazioni e interpellanze che rechino contestazioni di atti dei predetti enti con il proposito di esercitare pressioni o di sollecitare iniziative, giacché sono da escludere forme di controllo statale in quest'ambito ⁽⁵⁵⁾. Dall'esame della documentazione parlamentare si ricava, tra l'altro, che non si discostano dalla linea di sostanziale aderenza ai principi costituzionali neanche le risposte rese dal Governo. Quest'ultimo, anzi, quando se ne presenta l'occasione, non esita a illustrare entro quali limiti possano essere condotti interventi a livello centrale in relazione a problematiche che coinvolgono l'attività degli enti territoriali substatali e a rappresentare che ogni interazione delle articolazioni ministeriali con le amministrazioni locali si uniforma strettamente al principio di autonomia. È indicativa la risposta all'interpellanza urgente n. 2-00282 del 27 gennaio 2009, in merito a presunte anomalie finanziarie e contabili occorse nella gestione di un comune: nel riassumere i poteri prefettizi finalizzati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, il Governo osserva che, dopo la novella costituzionale del 2001 «che ha ulteriormente esteso l'autonomia e la capacità di autodeterminazione degli enti locali, non sono attribuite al Ministero

dell'interno funzioni di verifica e tanto meno di controllo sugli atti degli enti locali»⁽⁵⁶⁾. Analogamente, nella risposta all'interrogazione n. 4-03117 del 26 maggio 2009, concernente chiarimenti sui presupposti per la convocazione dei consigli provinciali in scadenza di mandato dopo l'indizione dei comizi elettorali, il Governo – pur senza sottrarsi all'onere di esporre gli elementi acquisiti, per il tramite del prefetto, sulle vicende portate alla sua attenzione – precisa che la disciplina vigente «non riserva al Ministero dell'interno alcuna forma di controllo sugli atti degli enti locali, avverso i quali sono esperibili ricorsi al Tar ovvero, in alternativa, ricorsi straordinari al Capo dello Stato»⁽⁵⁷⁾. Un orientamento simile è espresso nel dare riscontro all'interrogazione n. 4-03881 del 30 luglio 2009 in cui l'interrogante, nel contestare le condizioni di eleggibilità e di compatibilità di un sindaco, chiede se sia intenzione dell'autorità governativa promuovere l'azione per la decadenza dalla carica: nella risposta si ricorda che l'autonomia locale non consente «di effettuare alcuna verifica statale sulla legittimità degli atti, ammettendo solo il controllo sugli organi nei casi tassativamente previsti dalla legge» (casi ai quali il Governo non ritiene, però, di poter ricondurre l'episodio segnalato)⁽⁵⁸⁾.

Sempre in tema di controlli sugli atti degli enti locali, è da notare che – dopo la revisione del titolo V – l'uso delle potestà ispettive tende talora a coagularsi intorno a poteri del Governo connessi all'esigenza di garantire l'unità del sistema giuridico e di tutelare obiettivi fondamentali dello Stato. Un caso particolare è quello dell'annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi contemplato dall'articolo 138 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000⁽⁵⁹⁾. La casistica riferita a quest'istituto è, in verità, abbastanza contenuta, in ragione dell'eccezionalità del potere di annullamento e della prudenza che di solito connota l'atteggiamento dei Governi al riguardo. Sul punto è utile richiamare la risposta resa, nel corso della XV legislatura, all'interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-01479, concernente iniziative per l'annullamento straordinario di un provvedimento comunale volto al conferimento della cittadinanza onoraria. In tale circostanza, il Governo – nel ribadire che simili interventi statali possono trarre origine solo da infrazioni così gravi da incidere sull'intero assetto costituzionale – sottolinea che l'utilizzo del citato potere di annullamento «va opportunamente ponderato anche alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione che, ispirandosi al principio di equiordinazione tra Stato e altre dimensioni rappresentative della Repubblica, porterebbe conseguentemente ad esclu-

dere ogni intervento autoritativo dell'amministrazione statale sugli enti locali se non in presenza di gravi, persistenti e reiterate violazioni di legge»⁽⁶⁰⁾.

Sono naturalmente consentite senza riserve le interrogazioni e le interpellanze che si focalizzano su atti compiuti dai sindaci in qualità di ufficiali di Governo (ad esempio, in materia di tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico o di tenuta dei registri dell'anagrafe e dello stato civile), atti che, per di più, sono soggetti a controlli ispettivi e sostitutivi da parte del prefetto⁽⁶¹⁾. Sono del pari ammissibili le domande dirette ad affrontare questioni che orbitano intorno alla figura dei segretari comunali e provinciali nei limiti dei profili di competenza del Ministero dell'interno⁽⁶²⁾.

Se l'attuale regime del controllo sugli atti non offre grandi possibilità di innescare la funzione ispettiva in Parlamento, è viceversa meno "impervio" ricorrere agli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza in ordine ai controlli statali sugli organi degli enti locali⁽⁶³⁾. Si fa riferimento, in primo luogo, ai controlli previsti dagli articoli 141 e 142 del testo unico di cui al predetto decreto legislativo n. 267 del 2000, i quali disciplinano, rispettivamente, lo scioglimento (e la sospensione) di consigli comunali e provinciali, nonché la rimozione (e la sospensione) di amministratori locali⁽⁶⁴⁾.

Sono altresì numerosi gli atti di sindacato ispettivo relativi all'esercizio dei poteri governativi di cui all'articolo 143 del menzionato testo unico, che prevede lo scioglimento dei consigli comunali e provinciali qualora emergano collegamenti, diretti o indiretti, degli amministratori con la criminalità organizzata di tipo mafioso o simile, ovvero forme di condizionamento degli amministratori medesimi, tali da alterare la formazione della volontà degli organi, da compromettere il buon andamento e l'imparzialità delle amministrazioni e il regolare funzionamento dei servizi o, ancora, da arrecare grave e perdurante pregiudizio alla sicurezza pubblica. Si tratta di fattispecie che – potendosi estendere alla generalità degli enti locali (città metropolitane, comunità montane, comunità isolate e unioni di comuni, consorzi di comuni e province, aziende sanitarie locali e ospedaliere, aziende speciali e consigli circoscrizionali) – consentono un impiego ad ampio raggio delle potestà parlamentari di controllo sull'attività del Governo⁽⁶⁵⁾.

La possibilità di indirizzare quesiti al Governo è legata, tra l'altro, all'azione non certo secondaria del prefetto in seno alle descritte procedure di controllo sugli organi. Come evidenziato nella risposta all'interrogazione n. 4-00429 presentata al Senato il 29 luglio 2008, il prefetto, pur non effettuando verifiche di natura amministrativo-contabile, «acquisisce gli elementi istruttori e svolge tutte quelle attività necessarie ad espletare completamente

le funzioni attribuitegli dal Testo unico degli enti locali e, in particolare, dall'art. 141 relativo agli scioglimenti dei predetti enti»⁽⁶⁶⁾. A questo proposito, ritornando alla procedura di cui al citato articolo 143, è d'obbligo uno specifico accenno alla fitta serie di interrogazioni e di interpellanze che fa appello al Governo affinché si provveda all'invio – presso le amministrazioni sospettate di infiltrazioni da parte della criminalità organizzata – della commissione prefettizia attraverso la quale sono esercitati i poteri «di accesso e di accertamento» delegati dal Ministro dell'interno⁽⁶⁷⁾.

A ogni buon conto, va preso atto che in tutti gli ambiti in cui si manifesta, di fatto o di diritto, il ruolo poliedrico del prefetto nei confronti dell'universo degli enti locali la casistica è straordinariamente densa e variegata. Appare significativo che, anche in sede di risposta agli atti di sindacato ispettivo, il prefetto sia individuato, a prescindere dalle competenze immediatamente riconducibili al controllo sugli organi degli enti locali, quale indefettibile anello di congiunzione tra l'apparato statale e la “galassia” delle autonomie, posto che dall'operato degli uffici territoriali del Governo dipendono – nel rispetto del principio di leale collaborazione – lo scambio delle informazioni, il buon esito del coordinamento e, non di rado, una spinta propulsiva all'azione amministrativa locale⁽⁶⁸⁾. Non è irrilevante neppure l'attività rogatoria che si sviluppa intorno a ulteriori e ben definiti (anche se meno appariscenti) poteri di “garanzia” tuttora assegnati al prefetto al fine di preservare il regolare e corretto funzionamento degli organi delle autonomie locali: è il caso degli atti in cui si invoca l'esperimento dell'azione giudiziale in materia di decadenza dalla carica di sindaco, di presidente della provincia e di consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, oppure dei quesiti in cui si chiede la convocazione, in via sostitutiva, dei consigli comunali e provinciali a fronte del protrarsi dell'inottemperanza da parte degli organi a ciò preposti⁽⁶⁹⁾.

Per completezza di esposizione, a questo punto non ci si può esimere dal rendere qualche dato, sia pure di carattere molto generale, circa l'utilizzo degli strumenti del sindacato ispettivo in corrispondenza della facoltà del Governo di attivare i cosiddetti poteri sostitutivi, i quali – va rammentato – in un sistema istituzionale policentrico hanno assunto un'identità propria, distinta da quella dei controlli⁽⁷⁰⁾.

Com'è noto, il potere sostitutivo consente al Governo, in presenza di determinati presupposti e con l'osservanza di rigorosi passaggi procedurali, di svolgere un'attività di tipo surrogatorio rispetto a quella delle regioni e degli enti locali, anche mediante il conferimento di incarichi commissariali.

L'istituto – previsto dal legislatore già prima della riforma costituzionale del 2001 (basta evocare, per la sua valenza generale, l'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ⁽⁷¹⁾) – ha ottenuto un esplicito riconoscimento agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, dopo essere stato oggetto di un'intensa elaborazione da parte della Corte costituzionale.

Malgrado l'argomento possa essere esaminato solo molto superficialmente in poche righe, giova mettere in risalto, anche per gli effetti sul sindacato ispettivo, che l'ampliamento del potere sostitutivo statale fa da contrappeso alla realizzazione sul piano istituzionale delle legittime aspirazioni di autonomia degli enti rappresentativi delle collettività territoriali. Di conseguenza, la possibilità di intraprendere la via dei poteri sostitutivi per ovviare a situazioni di inefficienza temporanea di enti substatali diventa – come si potrà constatare anche in seguito con riguardo alle tematiche sanitarie e ambientali – un fattore atto a rendere più sfumati i limiti dell'ispezione politica funzionali alla salvaguardia del principio di autonomia. Risulta, infatti, arduo negare l'ammissibilità di interrogazioni e di interpellanze che, nel lamentare gravi episodi di inerzia o di inadempimento da parte delle amministrazioni regionali e locali, sollecitino l'attivazione di poteri sostitutivi contemplati dalla legge per la «tutela di interessi unitari affidati alla finale responsabilità dello Stato» (l'espressione è mutuata dalla sentenza n. 43 del 2004 della Corte costituzionale) ⁽⁷²⁾. Occorre considerare, infine, che, proprio perché tali poteri costituiscono una sorta di «valvola di sicurezza», in più di un caso si rinvengono quesiti volti a sondare gli orientamenti del Governo circa l'opportunità di introdurre nell'ordinamento, tramite apposite iniziative normative, nuove ipotesi di intervento sostitutivo ⁽⁷³⁾.

5.2 - I quesiti su profili gestionali e finanziari tra garanzie di autonomia ed esigenze di unitarietà

Uno speciale approfondimento meritano le interrogazioni e le interpellanze incentrate su poteri governativi che continuano, in vario modo, a investire la gestione amministrativa e finanziaria delle autonomie e che si traducono – spesso in una logica collaborativa e di supporto – in attività di verifica, di monitoraggio e di vigilanza o in altre forme di intervento compatibili con la mutata articolazione dei meccanismi di controllo che interessano gli enti territoriali.

La casistica riferita a questi poteri – i quali, per molti versi, sono refrattari alla collocazione negli schemi tradizionali della funzione di controllo ⁽⁷⁴⁾ – permette di identificare nel sindacato parlamentare sull'azione del Governo linee direttrici che appaiono sostanzialmente congruenti con gli equilibri via via instauratisi tra gli enti costitutivi della Repubblica.

In generale, è essenziale ricordare che, nell'attuale assetto ordinamentale, sussiste – o almeno così dovrebbe essere – una fisiologica centralità dei controlli interni a ciascun ente ⁽⁷⁵⁾, ai quali si affiancano i controlli di competenza della Corte dei conti (in primo luogo, quelli sulla gestione) e i rimedi di natura giurisdizionale definiti dalla legge. Da quest'angolazione i margini per l'esercizio del sindacato ispettivo non possono che rivelarsi alquanto esigui (se non nulli), in ragione della difficoltà di configurare idonei spazi di manovra per il Governo e della necessità di evitare qualsiasi forma di conculcazione del principio di autonomia.

È opportuno, però, soffermarsi su alcuni peculiari aspetti che riguardano la vita degli enti territoriali. A tale scopo, è consigliabile concentrare l'attenzione prioritariamente su quello che è il fulcro di tutta la macchina politico-amministrativa, ossia sul governo della contabilità e della finanza.

In un sistema che sancisce il principio di autonomia di entrata e di spesa per gli enti territoriali di cui all'articolo 119 della Costituzione ⁽⁷⁶⁾, la tenuta dei conti pubblici costituisce uno snodo cruciale, anche alla luce degli impegni finanziari derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. La costante proiezione verso questo risultato comporta l'attribuzione allo Stato di precisi poteri "unificanti" e, in particolare, di quelli collegati al coordinamento della finanza pubblica ⁽⁷⁷⁾, secondo un modello che, in forma più o meno evidente, trova conferma sia nella normativa in tema di federalismo fiscale sia nella revisione costituzionale del 2012, recante l'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale ⁽⁷⁸⁾.

I poteri suindicati danno luogo, fra l'altro, ad attività di regolazione tecnica e di acquisizione di dati e di elementi informativi – anche con modalità ispettive – con la finalità di pervenire a un quadro finanziario globale che implica una compiuta conoscenza della situazione degli enti dotati di autonomia. D'altronde, la stessa giurisprudenza costituzionale – nell'affrontare il problema dei limiti della legislazione statale in materia di coordinamento finanziario – non ha esitato a riconoscere la legittimità dei vincoli e dei poteri individuati a livello centrale, ancorché destinati a impattare sulla gestione finanziaria regionale e locale, segnatamente ove essi siano orientati a garantire la riduzione della spesa e del debito, la piena attuazione dei processi

di convergenza e di stabilità e l'assolvimento degli obblighi scaturenti dalla partecipazione all'Unione europea ⁽⁷⁹⁾.

Non deve destare stupore, perciò, che gli interventi del Governo fondati su questi presupposti si prestino – con l'osservanza di taluni incoercibili limiti – a essere stimolati e sottoposti ad analisi critica attraverso il sindacato ispettivo. In proposito, si può citare l'interpellanza urgente n. 2-00682 del 21 aprile 2010 vertente sul monitoraggio del rispetto del patto di stabilità interno da parte di una regione a statuto speciale, in relazione all'istituzione di un fondo di quiescenza per il personale. La menzionata interpellanza rappresenta un precedente ricco di spunti, anche in considerazione della risposta offerta dal Governo che fornisce elementi atti a consolidare determinate tendenze del sindacato ispettivo. A fronte delle sollecitazioni degli interpellanti, difatti, l'Esecutivo rende noto che «l'andamento finanziario della regione non è scevro dai controlli e dalle verifiche indispensabili per assicurare il rispetto effettivo – e non meramente formale – di quanto assunto con il citato accordo sul Patto di stabilità, a garanzia del puntuale equilibrio di bilancio regionale a sua volta preordinato ad assicurare inderogabili impegni di stabilità finanziaria per lo Stato»: su queste basi si comunica l'intenzione di seguitare a vigilare «dal punto di vista concreto, e non solo formale», in ordine alle misure varate dalle amministrazioni regionali ⁽⁸⁰⁾.

L'esigenza imprescindibile del coordinamento finanziario – che, tra l'altro, ha portato a un apposito organismo di raccordo presso la Conferenza unificata ⁽⁸¹⁾ – costituisce dunque l'asse portante di un nucleo di competenze del Governo che si risolvono in attività di verifica e di raccolta di dati, con modalità talvolta molto penetranti nei confronti delle autonomie, anche al fine di contrastare più decisamente le fasi avverse del ciclo economico ⁽⁸²⁾. In questo contesto emerge con insistenza, in ambito parlamentare, il ricorso agli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza in relazione ai poteri esercitati dal Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, soprattutto per il tramite dei servizi ispettivi di finanza pubblica ⁽⁸³⁾, ai quali – in virtù di un articolato insieme di norme ⁽⁸⁴⁾ – è affidata una funzione di vigilanza finanziaria che si estende all'effettuazione di verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile degli enti locali ⁽⁸⁵⁾.

I contenuti e i limiti della predetta attività – che inevitabilmente vincolano i contenuti e i limiti del sindacato ispettivo – sono spesso richiamati dal Governo nel dare riscontro ai quesiti posti in sede parlamentare. Ad esempio, nella risposta all'interrogazione n. 4-00107 del 23 maggio 2006, concernente una verifica amministrativo-contabile presso un comune, si

rimarca che i descritti interventi del Ministero dell'economia e delle finanze hanno «la finalità di verificare la legittimità e l'economicità di tutte le spese sostenute a carico del bilancio dello Stato» ⁽⁸⁶⁾, con un intento propositivo allo scopo di indicare, agli enti che vi sono soggetti, i provvedimenti giudicati più utili al conseguimento degli equilibri di finanza pubblica e alla realizzazione di economie di bilancio. Nella medesima risposta si chiarisce, altresì, che le sopraindicate verifiche, «la cui attività referente di carattere generale extragerarchico o interistituzionale si esplica attraverso controlli di legittimità e di proficuità, sono strumento di controllo privo di poteri coercitivi, che esaurisce, di norma, i suoi effetti entro la sfera delle attività referenti, demandando alla competenza degli enti e delle amministrazioni interessate l'adozione dei provvedimenti correttivi sulla base dell'esito degli accertamenti eseguiti» ⁽⁸⁷⁾. Si tratta di precisazioni in cui ci si imbatte spesso passando in rassegna le risposte del Governo delle ultime legislature e che concorrono a disegnare l'orbita entro la quale la funzione parlamentare di controllo può a buon diritto gravitare ⁽⁸⁸⁾.

La facoltà di presentare quesiti esce, comunque, rafforzata nelle circostanze in cui si faccia riferimento – ai fini dell'eventuale attivazione delle suddette verifiche, che sono oggetto di specifica programmazione ⁽⁸⁹⁾ – a plurime, pervicaci e documentate anomalie o a gravi discrasie che minano la stabilità finanziaria dell'ente.

Va aggiunto – restando in tema di finanza locale – che, qualora gli squilibri di bilancio divengano conclamati e non sanabili con gli strumenti ordinari, si delinea la possibilità di avvalersi del sindacato ispettivo in relazione ai poteri spettanti al Governo nell'ambito delle procedure preordinate al risanamento degli enti strutturalmente deficitari o in dissesto finanziario ⁽⁹⁰⁾.

La casistica recente della Camera (è paradigmatico il dato della XVI legislatura) mostra, inoltre, qualche tentativo di recuperare spazi anche intorno ai poteri attribuiti all'Ispettorato per la funzione pubblica. Quest'ultimo – ai sensi dell'articolo 60, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (come modificato dal decreto legislativo n. 150 del 2009) – ha facoltà di vigilare e di svolgere verifiche sulla conformità dell'azione amministrativa ai principi di imparzialità e di buon andamento, sull'efficacia delle attività con particolare riguardo alle riforme volte alla semplificazione delle procedure, sul corretto conferimento degli incarichi, sull'esercizio dei poteri disciplinari e sull'osservanza delle disposizioni in materia di controllo dei costi, dei rendimenti, dei risultati e dei carichi di lavoro. In questo lungo elenco di competenze trovano giustificazione alcune domande al Governo su profili gestio-

nali dell'amministrazione locale ⁽⁹¹⁾. Un impulso indiretto a usufruire delle potenzialità acquisitive dell'interrogazione e dell'interpellanza in rapporto alle citate forme di intervento statale (classificabili in termini di controlli ispettivi esterni o intersoggettivi) proviene, d'altro canto, dalle risposte rese dal Governo, che spesso fornisce un'informazione puntuale in merito alle iniziative intraprese ⁽⁹²⁾. Questo filone applicativo comprende anche gli atti che sollecitano sinergie tra il Dipartimento della ragioneria generale dello Stato e quello della funzione pubblica mediante l'espletamento di verifiche coordinate secondo quanto previsto dalla legge ⁽⁹³⁾.

Non va infine tralasciato che, allorquando si discute di sindacato ispettivo e di problematiche connesse alla gestione amministrativa e finanziaria delle autonomie locali, rimangono sullo sfondo il ruolo e i poteri del prefetto dei quali – sia pur sinteticamente – si è già dato conto.

Alla luce di quanto è fin qui emerso, è possibile registrare un progressivo adattamento della prassi parlamentare all'evoluzione del sistema dei controlli e, più in generale, alla nuova fisionomia dei rapporti tra “centro” e “periferia”, in uno scenario che si caratterizza per il riconoscimento di più nette garanzie di autonomia per le regioni e per gli enti locali ma anche per la permanenza di cospicui poteri in capo al Governo ⁽⁹⁴⁾.

Si può dunque cogliere l'occasione per abbozzare, sin d'ora, delle brevi considerazioni.

Una prima osservazione va fatta circa la non sempre pacifica individuazione dei limiti delle potestà ispettive. Da un lato, infatti, si pone la necessità di evitare un uso improprio degli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza, rischio che potrebbe sussistere qualora si invocassero poteri statali, pur teoricamente previsti, in ordine ad aspetti marginali o addirittura privi di attinenza con l'oggetto dell'atto parlamentare, allo scopo di influenzare la libera determinazione di soggetti dotati di autonomia e di sottoporre al Governo questioni che dovrebbero essere affrontate in altre sedi (per esempio, in seno agli organi rappresentativi delle comunità territoriali) ⁽⁹⁵⁾; dall'altro lato, occorre che non vi siano arbitrarie restrizioni della funzione parlamentare, obiettivo che richiede un'attenta ponderazione nei casi in cui possano essere attivati – specialmente per appagare esigenze di unitarietà – poteri del Governo (da quelli di controllo sugli organi a quelli sostitutivi fino alle attività ispettive intersoggettive) in relazione ad argomenti di ordinaria competenza regionale e locale ⁽⁹⁶⁾.

Da ultimo, il tema dei controlli consente di ritornare su un concetto che è già affiorato. Il sindacato ispettivo è di certo costretto a ritrarsi ogniqual-

volta, per effetto di processi di riforma, siano raggiunte da parte delle regioni e degli enti locali nuove e più ambiziose frontiere di autonomia: ciò, però, non produce automaticamente un depauperamento della vitalità dell'ispezione parlamentare. È vero piuttosto che quest'ultima tende con gradualità a convergere su profili che – nel mosaico delle competenze – coinvolgono in misura maggiore le responsabilità del Governo, anche e soprattutto nella sua veste di garante dell'unità e della coerenza dell'ordinamento.

6 - Lineamenti della prassi in campo sanitario

Il settore sanitario è tra quelli in cui risulta più complesso il pieno adeguamento dell'attività parlamentare alle dinamiche di riorganizzazione dei rapporti tra gli enti territoriali. Prima di passare all'illustrazione degli aspetti salienti della prassi, appare quindi utile riassumere – a grandi linee e pur con molte semplificazioni – taluni snodi dell'assetto delle competenze in questo comparto.

Dal punto di vista del riparto legislativo, sono assegnate alla potestà concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione tanto la «tutela della salute» quanto alcune altre materie a essa collegate («tutela e sicurezza del lavoro», «professioni», «ricerca scientifica e tecnologica», «alimentazione», «coordinamento della finanza pubblica») ⁽⁹⁷⁾. Rientrano, viceversa, nella legislazione esclusiva dello Stato la «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» ⁽⁹⁸⁾, la «profilassi internazionale» e il «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Bisogna, poi, tenere in debito conto – nella misura in cui siano connessi o strumentali alla tutela della salute – gli interventi che si sviluppano sul versante dell'assistenza sociale, materia da ritenersi ormai rimessa alla potestà legislativa residuale ⁽⁹⁹⁾.

Sul piano amministrativo, è evidente che il funzionamento della sanità pubblica è da tempo fortemente incentrato sulla competenza delle regioni, intorno alle quali è edificata gran parte dell'architettura del servizio sanitario nazionale ⁽¹⁰⁰⁾. Non si può trascurare, tuttavia, che in tale settore resiste un nocciolo consistente e qualitativamente significativo di competenze statali ⁽¹⁰¹⁾. Questi due fattori – ossia, per un verso, la centralità delle regioni nella gestione e nell'organizzazione dei servizi e, per l'altro, la persistenza di una gamma non modesta di competenze statali – condizionano e

orientano l'esercizio dell'attività rogatoria. In sostanza, quantunque il peso assunto dalle autonomie (soprattutto dalle regioni) abbia indotto a definire con maggior rigore il campo delle potestà ispettive, l'esperienza della Camera attesta che gli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza sono ancora utilizzati nel settore sanitario con una certa dinamicità ⁽¹⁰²⁾.

È più che scontata l'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo che trovano fondamento in competenze proprie del Governo (si pensi a quelle inerenti alla programmazione tecnico-sanitaria di rilievo nazionale), anche ove esse riguardino profili circoscritti, come accade spesso in materia di istituti di ricovero e cura a carattere scientifico e di istituti zooprofilattici sperimentali ⁽¹⁰³⁾. Nell'ambito di questa categoria di atti sono degne di nota – in ragione dell'elevato numero e della regolarità con la quale si susseguono – le interrogazioni e le interpellanze vertenti sulle attività di sorveglianza sanitaria e di prevenzione degli illeciti svolte, anche in forma ispettiva, dallo specifico reparto dell'Arma dei carabinieri posto alle dipendenze funzionali del Ministro della salute ⁽¹⁰⁴⁾.

Analogamente, non pongono particolari questioni di ammissibilità gli atti aventi ad oggetto l'operato di strutture e di organismi – il più delle volte istituiti in sede ministeriale – ai quali partecipano rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli altri enti eventualmente interessati, in vista della realizzazione di obiettivi o di progetti condivisi ⁽¹⁰⁵⁾. Sono ugualmente in linea con il parametro della competenza governativa i quesiti attinenti alla missione di enti, agenzie e istituti che – anche ove non possano essere propriamente incasellati nelle strutture ministeriali – agiscono sotto la responsabilità del Governo o sono da questo vigilati, quali l'Istituto superiore di sanità ⁽¹⁰⁶⁾, il Consiglio superiore di sanità, l'Agenzia italiana del farmaco, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali e la Croce rossa italiana ⁽¹⁰⁷⁾.

È consentito, altresì, avvalersi del sindacato ispettivo, come canale di conoscenza, di critica e di sollecitazione, con riferimento a materie che, sebbene possano coinvolgere in modo rilevante le singole realtà sanitarie regionali, comportano una diretta responsabilità dello Stato in campo internazionale. È il caso delle interrogazioni e delle interpellanze che investono la disciplina del sangue, degli emocomponenti, delle cellule e dei tessuti (specialmente in forza delle attribuzioni del Centro nazionale sangue e del Centro nazionale trapianti), dei medicinali, dei dispositivi medici, dei prodotti fitosanitari nonché di tanti altri aspetti che sono in larga misura regolati da atti dell'Unione europea e che, come tali, sono sottoposti a poteri spesso penetranti del

Governo o di soggetti a questo riconducibili, anche alla luce della necessità di non incorrere in violazioni dei trattati ⁽¹⁰⁸⁾.

A prescindere dai poteri vantati dall'autorità statale sul piano amministrativo, è sempre più diffusa la prassi di formulare domande al Governo al fine precipuo di verificare se esso intenda promuovere modifiche del quadro normativo vigente, ad esempio per la determinazione dei principi fondamentali concernenti la tutela della salute oppure per la definizione e la revisione dei livelli essenziali di assistenza sanitaria ⁽¹⁰⁹⁾.

L'indiscutibile vivacità della casistica in questa materia è comunque molto spesso collegata alla previsione di strumenti e procedure attraverso i quali si perviene – pur nel doveroso rispetto dell'autonomia regionale e locale – al soddisfacimento di “esigenze unitarie” dell'ordinamento e di interessi trasversali del sistema sanitario. Si pensi, anzitutto, ai casi in cui l'attivazione del sindacato ispettivo è giustificata dalla possibilità del Governo di agire in via sostitutiva per far fronte a inerzie e inadempimenti dei competenti enti territoriali ovvero per dirimere situazioni di emergenza che oltrepassano le capacità operative delle amministrazioni substatali ⁽¹¹⁰⁾. A questa stessa logica rispondono, di fatto, le interrogazioni e le interpellanze che chiamano in causa l'attività del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS) in merito all'aderenza delle prestazioni ai criteri di appropriatezza, di efficienza e di qualità prescritti dalla legge ⁽¹¹¹⁾. Inoltre, sono incardinati sulla funzione strategica attribuita allo Stato ai fini dell'unità dell'ordinamento anche gli atti in cui si chiede al Governo – spesso prendendo spunto da criticità locali – di intervenire per assicurare la raccolta, l'elaborazione e l'analisi dei dati, posto che la valutazione dei flussi informativi non può essere sottratta a una regia centralizzata ed è necessaria, tra l'altro, per la corretta erogazione dei livelli essenziali di assistenza e per l'assunzione di iniziative normative ⁽¹¹²⁾.

È del pari corposo il volume dei quesiti che si connettono alla massiccia attività di concertazione svolta dal Governo in sede di Conferenza Stato-regioni e di Conferenza unificata (in quest'ultimo caso con un coinvolgimento ancora più vasto della dimensione locale) ⁽¹¹³⁾. Più in generale, è estremamente frequente l'utilizzo delle potestà ispettive con riferimento a tutto ciò che è disciplinato tramite i multiformi strumenti di raccordo tra il Governo e le autonomie. Un caso emblematico – gli esempi, tuttavia, potrebbero essere numerosi – è quello riguardante gli accordi di programma in materia di riqualificazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico, in relazione ai quali il controllo parlamentare può svol-

gersi con grande ampiezza di contenuti, dal momento che il Governo vanta incisivi poteri, ivi compresa la facoltà di “sanzionare” il mancato tempestivo impiego dei fondi assegnati mediante la revoca degli impegni finanziari ⁽¹¹⁴⁾.

Va evidenziata anche la grande solidità che il sindacato ispettivo conserva per effetto del ruolo spettante al Governo nella conduzione delle politiche finalizzate a una gestione efficiente delle risorse in campo sanitario, un ambito nel quale si mescolano istanze unitarie ed esigenze di collaborazione tra i livelli di governo ⁽¹¹⁵⁾. Non è ultroneo segnalare che proprio il profilo della cooperazione interistituzionale garantisce la tenuta dell’ispezione parlamentare su argomenti come il finanziamento del servizio sanitario nazionale, che appare tuttora congegnato in modo da non poter prescindere da procedure negoziali tra lo Stato e le regioni, nell’ottica di conciliare la domanda di servizi con il rispetto degli equilibri finanziari ⁽¹¹⁶⁾.

Le principali novità attengono, in ogni caso, al versante del contenimento della spesa, ai cui fini negli ultimi tempi sono stati introdotti strumenti che hanno incrementato l’intervento del Governo, benché non sia mai stato accantonato l’obiettivo di una piena responsabilizzazione delle regioni e delle autonomie locali. Si assiste, di conseguenza, a una proliferazione di interrogazioni e di interpellanze sul tema della riduzione dei disavanzi sanitari regionali in virtù dei meccanismi di risanamento che prevedono la definizione – per mezzo di accordi tra Governo e regioni – di appositi piani di rientro dai *deficit* con finalità equivalenti a quelle dei progetti di ristrutturazione aziendale. Attraverso gli strumenti del sindacato ispettivo sono dunque scandagliate le varie questioni connesse all’attuazione dei piani di rientro ⁽¹¹⁷⁾: ciò è possibile in forza dell’attività di affiancamento svolta dagli apparati ministeriali ai quali compete verificare le misure di riorganizzazione per quanto inerisce sia all’efficacia dell’opera di razionalizzazione sia ai riflessi del programma di interventi sui livelli essenziali delle prestazioni. Naturalmente, la funzione di controllo spettante al Parlamento può esplicarsi con un’estensione ancora maggiore nei casi in cui, a fronte di persistenti inadempienze delle regioni, siano nominati dal Governo, ai sensi dell’articolo 120 della Costituzione, commissari *ad acta* con il mandato di portare a compimento il rientro dai disavanzi sanitari ⁽¹¹⁸⁾.

Occorre, poi, tener presente quella tipologia di atti che fa riferimento a interventi del Governo che si pongono al confine tra l’assolvimento di un’«alta vigilanza» (consacrata in più disposizioni, ancorché antecedenti alla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione ⁽¹¹⁹⁾) e la declinazione di un modello di fattiva collaborazione interistituzionale basata, in

primo luogo, sullo scambio delle informazioni. È il caso delle interrogazioni e delle interpellanze in cui si chiedono al Governo elementi di conoscenza e di valutazione su episodi macroscopici di errore sanitario o di cattiva gestione, in ordine ai quali – accanto ai rimedi messi in atto dalle aziende sanitarie locali e dagli organi regionali – si registra molte volte un’iniziativa o, più genericamente, un interessamento ministeriale, anche alla luce delle implicazioni concernenti i livelli essenziali di assistenza ⁽¹²⁰⁾.

Non mancano, di certo, quesiti in relazione ai quali il punto di “aggancio” con la competenza del Governo può apparire meno saldo o risultare poco distinguibile. Questa eventualità ricorre spesso in quelle fattispecie in cui non sia agevole scorporare in modo netto i profili imputabili a ciascun livello di governo, soprattutto quando ci si occupa di materie e di procedimenti complessi suscettibili di coinvolgere sia le strutture ministeriali sia le amministrazioni regionali e locali. In queste ipotesi la possibilità di attivare i richiamati moduli partecipativi – diretti a favorire un’integrazione dinamica tra i diversi attori istituzionali per una gestione coordinata delle politiche sanitarie – offre un formidabile fattore di ancoraggio dell’attività rogatoria ⁽¹²¹⁾. È questo uno dei fondamentali motivi per cui persino i segmenti del comparto sanitario segnati da un più forte attecchimento delle competenze regionali si rivelano nei fatti alquanto “permeabili” al sindacato ispettivo. Al fine di evitare scostamenti dalle regole che sono state enunciate, è tuttavia indispensabile – come si è già osservato – che i testi depositati non facciano impropriamente riferimento a forme flessibili di interazione tra lo Stato e le autonomie per intavolare in sede parlamentare la discussione di argomenti che, in base ai principi costituzionali e alla normativa vigente, devono essere affrontati a livello regionale e locale.

Peculiari indicazioni si possono trarre dall’esame di alcuni specifici temi. In particolare, non si può omettere di rendere qualche dato, sia pure in modo telegrafico, sull’andamento della casistica nella sfera della sanità penitenziaria. Il trasferimento di funzioni dal Ministero della giustizia al servizio sanitario nazionale avviato dal legislatore è destinato, con ogni probabilità, a produrre intuibili ricadute sul piano dei limiti del sindacato ispettivo. Ciò nonostante, se si studiano i dati degli ultimi anni, appare chiaro che non si è avuto, almeno per il momento, un drastico cedimento del numero di interrogazioni e di interpellanze in tale materia, in ragione del perdurare – nella fase di passaggio – di criticità e di nodi applicativi la cui soluzione presuppone una serrata interlocuzione tra le articolazioni statali e quelle regionali parallelamente a uno sforzo comune per la mobilitazione di energie e risorse ⁽¹²²⁾. Il

concorso (o la commistione) di responsabilità che ne deriva finisce, di fatto, per allentare i vincoli che, in ossequio al principio di autonomia delle regioni, l'ordinamento parlamentare stabilisce per l'esercizio delle potestà rogatorie. La descritta convergenza di interventi si ricava anche da ciò che il Governo riferisce in sede di svolgimento del sindacato ispettivo: nella risposta all'interrogazione n. 3-00910 del 10 febbraio 2010, ad esempio, si ribadisce che, sebbene la medicina penitenziaria sia stata attribuita alle regioni, queste ultime – affinché si giunga a un razionale e proficuo riordino del settore – «debbono fornire elementi informativi ai competenti ministeri nell'ambito della verifica annuale sugli adempimenti regionali» ⁽¹²³⁾. Quest'approccio rimane sostanzialmente valido anche in rapporto alla riforma degli ospedali psichiatrici giudiziari, per la cui corretta realizzazione il legislatore ha previsto – oltre alla facoltà del Governo di imboccare, se necessario, la strada dei poteri sostitutivi – un'azione di monitoraggio del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza istituito presso il Ministero della salute. La sussistenza di questi poteri statali consente, infatti, di elaborare quesiti sulle prospettive e sugli sviluppi del processo di presa in carico degli internati da parte del servizio sanitario nazionale ⁽¹²⁴⁾.

Un ultimo breve accenno va riservato alle indicazioni che emergono dalla prassi in merito agli aspetti di stretta integrazione tra l'area sanitaria e quella socio-assistenziale. Poiché quest'ultima è contraddistinta da una poderosa presenza amministrativa delle regioni e degli enti locali e da una competenza statale relativamente limitata (ad esempio, per ciò che attiene alla tutela dei livelli essenziali di assistenza sociale), in questo campo il sindacato ispettivo tende a concentrarsi, per quanto possibile, su profili generali delle politiche pubbliche oppure su questioni che – pur intersecando funzioni ormai decentrate – sono comunque di pertinenza del Governo ⁽¹²⁵⁾.

7 - Aspetti applicativi in materia ambientale

Indirizzi affini a quelli rilevabili sui temi della sanità possono essere riscontrati nella casistica in materia ambientale. Anche in tale comparto, prima della riscrittura del titolo V della parte seconda della Costituzione, sono state adottate iniziative finalizzate ad accelerare il decentramento amministrativo e ad assecondare pressanti e non dilazionabili istanze di rafforzamento del ruolo delle autonomie. Un robusto conferimento di funzioni amministrative alle regioni e agli enti locali è stato definito, difatti, con il decreto legisla-

tivo n. 112 del 1998 (a sua volta preceduto dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977) ⁽¹²⁶⁾. È stato quindi intrapreso un *iter* devolutivo che ha riguardato molteplici aspetti, direttamente o indirettamente, legati alla salvaguardia dell'ambiente (tra i quali, territorio e urbanistica, protezione della natura, tutela dell'ecosistema dagli inquinamenti, gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, opere pubbliche, viabilità, trasporti e protezione civile), fermo restando un solido nucleo di competenze affidato all'apparato statale ⁽¹²⁷⁾.

La riforma costituzionale del 2001 ha introdotto, poi, importanti elementi di novità. Sul fronte del riparto delle competenze legislative, la scelta di maggiore impatto è stata quella di demandare alla potestà esclusiva dello Stato la «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (scelta che qualche studioso ha interpretato come una sorta di inversione di marcia rispetto al percorso già compiuto ⁽¹²⁸⁾). Sono stati assegnati, invece, alla legislazione concorrente non solo la «valorizzazione dei beni culturali e ambientali», ma anche altri ambiti disciplinari in varia guisa collegati a quello dell'ambiente («tutela della salute», «protezione civile», «governo del territorio», «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia»). In questa cornice l'esatta individuazione degli spazi di ciascun livello legislativo non si presenta né semplice né lineare, specialmente se si considera che alcune materie – correlate con le tematiche ambientali e non espressamente elencate dalla Costituzione – dovrebbero ritenersi ormai confluite nella legislazione residuale delle regioni (come l'agricoltura, la caccia e la pesca) ⁽¹²⁹⁾, mentre altre sarebbero, al contrario, da ricondurre alla potestà legislativa concorrente (come l'urbanistica e l'edilizia) ⁽¹³⁰⁾.

Quanto al versante delle funzioni amministrative, non può che operare il consueto meccanismo di smistamento delle competenze di cui all'articolo 118 della Costituzione, secondo il quale dette funzioni sono svolte al livello di governo più vicino al cittadino, sempre che, per esigenze di unitarietà, non sia preferibile una diversa attribuzione ⁽¹³¹⁾.

Se in questa schematica ricostruzione si tiene conto anche dell'elaborazione normativa successiva alle ricordate modifiche costituzionali, si arriva a percepire distintamente una proiezione di fondo dell'ordinamento verso la valorizzazione delle autonomie in materia ambientale. Non si può celare, però, che nell'evoluzione dell'assetto delle competenze in questo campo, si registrano fasi alterne ed esiti non sempre coerenti, in quanto il cammino in direzione del decentramento è costretto a fare i conti con la tendenza – in

buona parte confermata dalla legislazione più recente, ivi incluso il cosiddetto codice ambientale di cui al decreto legislativo n. 152 del 2006 ⁽¹³²⁾ – a riaffermare, soprattutto in ordine a determinati profili, la centralità dell'intervento statale.

Tali dinamiche non sono ovviamente influenti per quanto attiene alla questione dei limiti dell'ispezione politica in sede parlamentare. Da questa visuale l'aspetto di più difficile gestione può essere rinvenuto nella complessità del reticolo delle competenze in materia ambientale ⁽¹³³⁾, complessità che è accentuata da due fattori: da un lato, l'esigenza di sincronizzare l'ordito derivante dalla revisione costituzionale con il processo di riforma della pubblica amministrazione iniziato in una fase precedente; dall'altro, la crescita tumultuosa della normativa, che si è stratificata in un *corpus* denso e articolato ma, al contempo, farraginoso e poco omogeneo ⁽¹³⁴⁾.

A fronte di un sistema di rapporti istituzionali connotato da un'inequivocabile concorrenza (se non da un intreccio) di competenze e da una linea di confine tra i livelli di governo mutevole e discontinua, è normale che – accanto a un innegabile decremento dell'attività rogatoria ascrivibile alla flessione dell'intervento statale in alcuni ambiti – si possano intercettare nell'esperienza della Camera dei deputati anche segnali in senso inverso ⁽¹³⁵⁾.

Le interrogazioni e le interpellanze più aderenti ai criteri di ammissibilità – come si è già visto nel settore sanitario – sono chiaramente quelle che investono precisi poteri del Governo o che abbracciano materie caratterizzate da una preponderante competenza di quest'ultimo, quali la gestione delle aree naturali protette nazionali, la bonifica dei siti contaminati di interesse nazionale o i procedimenti di valutazione ambientale di pertinenza statale. Una quota non trascurabile di questa tipologia di atti è incentrata sui poteri ministeriali preordinati alla tutela paesaggistica ⁽¹³⁶⁾ e sulle funzioni di prevenzione e di controllo delle forze dell'ordine a vario titolo deputate a occuparsi dell'ambiente, dal Corpo forestale dello Stato al Corpo delle capitanerie di porto, dal Corpo nazionale dei vigili del fuoco all'Arma dei carabinieri ⁽¹³⁷⁾.

È ugualmente costante la prassi – che ricalca quella tratteggiata sui temi della tutela della salute – di utilizzare gli strumenti del sindacato ispettivo per ottenere informazioni, anche con finalità di controllo e di sollecitazione, sull'operato di strutture, organismi ed enti che sono sottoposti alle direttive e alla vigilanza del Governo, tra i quali, in primo luogo, l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (viceversa, non sono generalmente considerate in linea con le descritte regole di ammissibilità domande concernenti l'organizzazione e le modalità operative di ciascuna agenzia regionale

per la protezione dell'ambiente) ⁽¹³⁸⁾. Sono parimenti ricorrenti gli atti che ruotano intorno alle funzioni di soggetti istituzionali nella cui compagine sono presenti delegati o rappresentanti del Governo, unitamente a referenti di altre amministrazioni che operano sul territorio, al fine di agevolare la sintesi delle diverse sensibilità, centrali e locali, come nel caso delle autorità di bacino ⁽¹³⁹⁾.

Capita, inoltre, che nel comparto dell'ambiente, come in altri, ci si serva dell'interrogazione e dell'interpellanza per saggiare la propensione del Governo a intraprendere e portare avanti iniziative di modifica della normativa statale, in modo da trarre elementi di valutazione sia sugli orientamenti dei singoli ministri sia sull'indirizzo politico che l'Esecutivo, nel suo insieme, intende perseguire ⁽¹⁴⁰⁾.

Conformemente a quanto si è illustrato in campo sanitario, il sindacato ispettivo acquista maggiore incisività ogniqualvolta venga in rilievo la necessità di promuovere l'azione del Governo in ambito sovranazionale o si profili l'urgenza di dare seguito a impegni assunti in tale sede, con particolare riguardo a quelli – nel tempo sempre più incalzanti – riconducibili all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Difatti, le ripercussioni che da ciò possono derivare sul fronte della responsabilità statale legittimano la prassi che consente di affrontare in Parlamento, tramite interrogazioni e interpellanze, anche questioni che per l'ordinamento della Repubblica sono rimesse, in via ordinaria, all'autonomia regionale e locale. L'esistenza di vincoli di matrice europea giustifica, ad esempio, l'ammissibilità di atti riferiti alla tutela ambientale di siti di importanza comunitaria e di zone di protezione speciale, soprattutto alla luce del fatto che la disciplina dettata per la salvaguardia di questi luoghi prevede un intenso scambio di informazioni tra i livelli di governo ⁽¹⁴¹⁾. Più evidente ancora è il caso delle domande rivolte al Governo su procedure di infrazione aperte dall'Unione europea per inadempimenti imputabili alle regioni e agli enti locali e, talora, anche su vicende in relazione alle quali sussista il fondato rischio dell'instaurazione di questo tipo di contenzioso ⁽¹⁴²⁾.

È frequente, altresì, che il *petitum* faccia riferimento, esplicitamente o implicitamente, a responsabilità politiche del Governo collegate all'obiettivo di fornire una guida uniforme al settore (anche per mezzo del monitoraggio e dello studio dei dati ambientali) e di dare attuazione ai diritti di informazione e di partecipazione sanciti dall'ordinamento internazionale ed europeo, diritti la cui realizzazione non può prescindere da una stretta collaborazione interistituzionale ⁽¹⁴³⁾.

È, poi, sempre più nutrito il novero dei documenti del sindacato ispettivo fondati sulla facoltà del Governo di dare corso a interventi sostitutivi nei confronti degli enti territoriali, non di rado proprio allo scopo di garantire il rispetto degli obblighi originati dall'adesione all'Unione europea e di non esporre lo Stato a responsabilità internazionali dei cui riflessi sull'ispezione parlamentare si è già detto ⁽¹⁴⁴⁾.

Qualche concisa nota di commento va dedicata al consistente numero di atti imperniati sui poteri del Governo necessari a risolvere situazioni di emergenza – connesse, ad esempio, a catastrofi naturali, a eccezionali eventi atmosferici, a episodi di dissesto del territorio o a gravi forme di inquinamento – che richiedono sollecite iniziative di carattere unitario mediante l'attivazione di speciali procedure, come quelle previste dalla legge n. 225 del 1992 recante l'impianto del servizio nazionale della protezione civile. In queste ipotesi, l'eccezionale espansione della sfera di competenza del Governo ⁽¹⁴⁵⁾ – che dà spesso luogo, sia pure in relazione ad aree circoscritte e a periodi definiti, all'adozione di ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti (in consonanza, però, con i principi generali del diritto) e alla nomina di commissari delegati – dilata visibilmente le potestà ispettive. Restano, tuttavia, ancora da stimare gli effetti, sul piano applicativo, derivanti dalle recenti normative che hanno cercato di ridurre il protrarsi degli stati di emergenza e di incoraggiare il subentro delle amministrazioni territoriali competenti ⁽¹⁴⁶⁾.

Nel filone afferente alla gestione delle emergenze assume rilievo primario, anzitutto per il dato quantitativo, la casistica relativa alle criticità legate allo smaltimento dei rifiuti ⁽¹⁴⁷⁾, un comparto nel quale negli anni sono stati conferiti al Governo poteri in grado di limitare significativamente, quantomeno in via transitoria, l'autonomia delle regioni e degli enti locali.

A ciò si deve aggiungere che, anche in materia ambientale, si è affermata la tendenza ad ampliare il raggio di azione del sindacato ispettivo a fronte dell'attività svolta dal Governo in seno a tutti gli organismi di raccordo che permettono di implementare il coordinamento tra gli enti territoriali e di favorire il metodo partecipativo ⁽¹⁴⁸⁾. Sono perciò copiose tanto le interrogazioni e le interpellanze volte ad acquisire elementi su questioni all'esame delle Conferenze permanenti (anche al fine di verificare lo stato di attuazione di ciò che, di volta in volta, risulta concordato ⁽¹⁴⁹⁾), quanto quelle dirette a promuovere apposite iniziative in tali consessi, dove di fatto si compiono molteplici e rimarchevoli passaggi delle politiche ambientali. L'attività rogatoria, inoltre, è ugualmente facilitata quando i rapporti tra i livelli di governo

sono regolati tramite altri strumenti di concertazione, ad esempio attraverso forme di programmazione negoziata ⁽¹⁵⁰⁾.

Non è raro, infine, incrociare profili in ordine ai quali diviene più difficile definire esattamente i limiti del potere ispettivo, come nelle fattispecie di inquinamento ambientale, posto che in tale ambito i procedimenti per la bonifica dei siti contaminati (che vedono una prevalenza della competenza regionale e locale con margini ristretti per il sindacato ispettivo) possono intrecciarsi a quelli per la prevenzione e per il risarcimento dei danni all'ambiente (che sono contrassegnati, invece, da una maggiore incidenza delle competenze statali) ⁽¹⁵¹⁾.

8 - Considerazioni conclusive

L'indagine svolta in queste pagine – che ovviamente non ha pretesa di esaustività vertendo su fenomeni variegati e ricchi di sfaccettature – fornisce diversi spunti di riflessione.

Come si è avuto modo di illustrare, il corretto esercizio della funzione ispettiva presuppone, anche in ragione della natura e delle finalità proprie dell'interrogazione e dell'interpellanza, che il Governo non sia chiamato a rispondere in merito ad aspetti che eccedono la sua sfera di competenza o in relazione ai quali è addirittura precluso un suo intervento. Da quest'assunto discende come logico e ineludibile corollario che il sindacato ispettivo non può investire argomenti che ricadono nella responsabilità di soggetti dotati di autonomia costituzionalmente riconosciuta e, in particolare, non può varcare la soglia delle attribuzioni riservate alle regioni e agli enti locali.

Con riferimento a tale peculiare profilo, l'individuazione dei limiti del potere ispettivo è tutt'altro che semplice e anzi può nascondere delle insidie, specialmente in un contesto istituzionale interessato da ragguardevoli trasformazioni e da una sempre più marcata rilevanza della dimensione europea e internazionale, un contesto nel quale le competenze dei diversi livelli decisionali sovente si sovrappongono, si intersecano o finiscono per essere complementari. Tracciare i limiti di cui si sta discutendo implica pertanto, in più di un caso, la soluzione di questioni impegnative sulla base di un attento bilanciamento dei valori in gioco ⁽¹⁵²⁾. È essenziale, infatti, che l'irrinunciabile sforzo profuso nell'evitare che sia compromesso o disatteso il principio di autonomia si associ all'impegno a salvaguardare quanto intimamente e

doverosamente appartiene al mandato parlamentare e al ruolo dei membri delle Camere.

In quest'ottica, riallacciandosi ad alcuni concetti già espressi, si può sostenere che il vaglio di ammissibilità espletato dai Presidenti delle Assemblee costituisce un meccanismo di garanzia in una duplice direzione: esso, così come forgiato dall'esperienza pratica, non si esaurisce in un mero "filtro" inteso a impedire il ricorso agli strumenti dell'interrogazione e dell'interpellanza in ordine a tutto ciò che non è nel perimetro delle responsabilità del Governo, ma tende – anche grazie alla costante attività di "consulenza" tecnica offerta dagli uffici per una formulazione degli atti più aderente ai singoli istituti – a preservare la funzione parlamentare in armonia con gli equilibri fissati dal dettato costituzionale. In altri termini, l'esame di ammissibilità, interpretato in chiave collaborativa, si qualifica come momento procedurale costruttivamente orientato all'identificazione di forme e modalità appropriate di svolgimento dell'ispezione politica ⁽¹⁵³⁾.

A questo punto non rimane che provare a cogliere – con l'inevitabile margine di approssimazione che accompagna i lavori di studio condizionati da numerose variabili – alcune indicazioni circa le linee evolutive della prassi della Camera dei deputati connesse alla rimodulazione dei confini dell'azione del Governo e al più elevato grado di autonomia raggiunto dalle regioni e dagli enti locali nell'attuale cornice costituzionale e legislativa.

Prima di ogni altra considerazione, è opportuno osservare che, allo stato dei fatti, i criteri di ammissibilità codificati nell'ordinamento parlamentare appaiono, segnatamente alla Camera, ancora pienamente confacenti alle istanze di protezione dell'autonomia regionale e locale e tali, almeno a questo specifico fine, da non richiedere urgenti e corposi adeguamenti al processo di palinogenesi tuttora in corso nelle istituzioni ⁽¹⁵⁴⁾.

Per ciò che riguarda la concreta applicazione degli anzidetti criteri, si può concludere che i limiti del potere ispettivo rivelano una certa mobilità, giacché risultano sistematicamente ridisegnati al mutare della geografia delle competenze. Un'analisi accurata della casistica delle ultime legislature dimostra, comunque, che, anche dopo il susseguirsi di importanti riforme, il sindacato ispettivo – sebbene vincolato a un canone di autonomia dai contorni più estesi rispetto al passato – non ha subito un radicale ridimensionamento (come era astrattamente ipotizzabile), ma si è piuttosto ritagliato precisi spazi in corrispondenza degli ambiti in cui il Governo ha conservato il proprio ventaglio di competenze o ha persino acquisito nuovi poteri e strumenti di intervento. Questo dato spicca con evidenza in settori, come quelli

della tutela della salute e della difesa dell'ambiente, in cui il tentativo di far avanzare il decentramento e di esaltare il ruolo delle autonomie ha progressivamente condotto, anche se con molte titubanze e con qualche battuta d'arresto, a un'intensificazione delle responsabilità politico-amministrative degli enti substatali.

Per quanto concerne gli sviluppi futuri, tenuto conto della notevole dinamicità della materia, non è agevolmente prevedibile se il suddetto scenario sia destinato a consolidarsi, anche per effetto di un recupero di centralità da parte dello Stato, o a virare verso una più netta contrazione dello spettro del sindacato ispettivo (prospettiva, quest'ultima, che potrebbe configurarsi in forza di un ulteriore impulso verso la valorizzazione dell'autonomia delle regioni e degli enti locali). Non si può escludere, da ultimo, che – nel quadro o all'esito di percorsi di riforma volti a incidere sull'assetto e sul funzionamento delle istituzioni parlamentari – possano originarsi esigenze di rivisitazione, più o meno ampia, degli strumenti regolamentari e delle loro modalità di utilizzo ⁽¹⁵⁵⁾.

Note

⁽¹⁾ In proposito, pare opportuno riportare quanto sostenuto da A. NATALINI, *Il tempo delle riforme amministrative*, Bologna, 2006, p. 306, secondo il quale il processo evolutivo delle riforme non solo non ha avuto un andamento lineare, ma è risultato «ondivago e discontinuo, sottoposto a brusche accelerazioni, improvvisi rallentamenti e cambi di percorso».

⁽²⁾ In diversi ordinamenti europei la possibilità di esercitare poteri di informazione e di controllo in ambito parlamentare è esplicitamente prevista da disposizioni costituzionali. È il caso dell'articolo 48 della Costituzione francese, secondo il quale almeno una seduta a settimana è riservata in via prioritaria alle interrogazioni dei membri del Parlamento e alle risposte del Governo. Disposizioni di tenore analogo sono dettate dall'articolo 111 della Costituzione spagnola (in base al quale il Governo e ciascuno dei suoi membri sono soggetti alle interpellanze e alle interrogazioni formulate in sede parlamentare), dall'articolo 52 della legge costituzionale federale austriaca (in forza del quale il Consiglio nazionale ed il Consiglio federale hanno il diritto di controllare l'attività del Governo federale, di interrogarne i membri su tutte le questioni inerenti alla funzione esecutiva, di richiedere tutte le

informazioni pertinenti nonché di esprimere mediante risoluzioni indirizzi circa l'esercizio del potere esecutivo) o, ancora, dall'articolo 156 della Costituzione portoghese (che sancisce il potere dei membri dell'Assemblea della Repubblica di porre domande su qualsiasi atto del Governo o della pubblica amministrazione e di ottenere risposta entro un termine ragionevole, fatte salve le norme sul segreto di Stato).

(²) Secondo C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Torino, 1985, pp. 612 ss., le funzioni ispettive, definite anche di controllo o di sindacato politico, sono «dirette a conoscere al fine di valutare l'attività del Governo» (distinguendosi sia dalle attività parlamentari di mera informazione sia da quelle volte a verificare il rapporto di fiducia). V. MICELI, *Il diritto di interpellanza*, Milano, 1908, pp. 12 ss., sostiene, invece, che «il fondamento giuridico dell'interpellanza non risiede semplicemente nella funzione ispettiva delle Camere, ma risiede anche nella funzione rappresentativa del Parlamento», considerato che, con siffatto strumento, si segnalano all'attenzione del Governo gli svariati bisogni dello Stato e le legittime aspirazioni dei cittadini. Argomenta in questo senso anche F. MOHRHOFF, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, pp. 280-281, secondo il quale «uno dei modi con cui si estrinseca tale funzione di rappresentanza è appunto quello di far conoscere al Governo le condizioni delle varie parti del Paese, i bisogni delle varie località e delle diverse classi di cittadini, richiamando l'attenzione di esso su tutti quei fatti che, svolgendosi nel grande ambiente dello Stato moderno, possono in varia guisa influire sugli interessi dei governanti».

(³) E. CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, p. 145, afferma che le interrogazioni e le interpellanze «concretano un'attività ispettiva o di controllo politico del Parlamento sul Governo, suscettibile d'inquadarsi negli schemi della funzione d'indirizzo affidata alle Camere». Tali strumenti sono collocati nel solco dell'attività di indirizzo politico anche da P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1964, p. 167, e da I. BUCCISANO, *Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari*, Milano, 1969, p. 79 (quest'ultima ritiene che si tratti più precisamente di «atti di inquisizione preordinati all'esercizio della funzione di indirizzo politico»). Secondo G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012, p. 386, l'interrogazione (che non darebbe luogo né a controllo né a ispezione in senso giuridico) assume la fisionomia dello strumento di indirizzo laddove «serve a sollevare l'attenzione su una questione ed a sollecitare l'intervento del Governo su di essa».

(⁴) Cfr. F. MARZANO, «Le interrogazioni parlamentari», in *Il foro amministrativo e delle acque pubbliche*, III, 1968, p. 264, per il quale l'interrogazione può «senz'altro farsi rientrare nel potere d'iniziativa legislativa che l'art. 71 Cost. attribuisce a ciascun parlamentare», un potere che necessita della collaborazione del Governo, che «è l'unico organo dello Stato in grado di fornire tutti gli elementi indispensabili per approfondire la conoscenza di qualsiasi vicenda».

(⁵) All'attività conoscitiva fa riferimento C. CHIMENTI, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Milano, 1974, specialmente p. 184, il quale sostiene che le interrogazioni e le interpellanze sono strumenti conoscitivi non «sufficienti all'esercizio né della funzione di controllo né di quella d'indirizzo». Non manca, infine, chi – sia pure con riguardo all'inchiesta parlamentare – invoca come fondamento giuridico la competenza legislativa delle Camere nonché il cosiddetto *power of the purse* (in proposito, A. PACE, «L'inchiesta parlamentare», in *Enciclopedia del diritto*, XX, Milano, 1970, pp. 1000 ss.; ID., *Il potere di inchiesta delle assemblee legislative*, Milano, 1973, p. 17).

(⁶) Il nesso con il rapporto di fiducia è messo in luce da M. MAZZIOTTI, «Parlamento (principi generali e funzioni)», in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 809, secondo il quale, posto che la funzione ispettiva si fonda sulla responsabilità politica del Governo, è naturale che «l'ispezione politica delle Camere divenga inevitabilmente mezzo di costante verifica del rapporto di fiducia e che il suo esito positivo o negativo possa costituire la premessa per la conferma o l'interruzione di esso». Così anche F. MODUGNO, «In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere», in *Scritti in onore di Gaspare Ambrosini*, II, Milano, 1970, p. 1319, nota 29.

(⁷) Una posizione critica rispetto alla tesi che tenta di dipanare la questione riportandola nell'ambito delle dinamiche del rapporto di fiducia è assunta, tra gli altri, da R. MORETTI, «Attività informative, di ispezione, di indirizzo e di controllo», in T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, 2011, pp. 336-337 (l'Autore – con riferimento alle attività di

informazione, di indirizzo e di controllo – eccipisce che non si può cogliere appieno il fenomeno se si inquadrano tali strumenti «esclusivamente nella prospettiva dei rapporti maggioranza-Governo»). Secondo C. LOMAGLIO, «Il sindacato ispettivo tra prassi applicative, riforma regolamentare e diritto comparato», in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 9, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 348, la configurazione del sindacato ispettivo come mero strumento di verifica della compatibilità dell'azione del Governo con gli impegni assunti all'atto del voto di fiducia «trova il suo limite nella progressiva riduzione del potere parlamentare di rimozione e nella impossibilità di ricondurvi il complesso dell'attività ispettiva parlamentare», anche alla luce del fatto che le attività ispettive dei vari schieramenti muovono «da presupposti politici diversi, sono dirette al conseguimento di risultati eterogenei e non sono analizzabili in funzione della sola responsabilità politica del Governo».

⁽⁹⁾ G. AMATO, *L'ispezione politica del Parlamento*, Milano, 1968, p. 12, rileva come «l'ispezione parlamentare, senza necessariamente sboccare nella sfiducia o aver bisogno di questa come propria garanzia, possa configurarsi come: a) controllo, b) fondato sulla responsabilità politica, c) finalizzato a farla valere». Ad avviso di R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, 2012, p. 236, il comune denominatore degli istituti della funzione di controllo «è quello di essere diretti a far valere la responsabilità politica del Governo nei confronti del Parlamento». Sul concetto di responsabilità politica resta fondamentale lo studio di G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, 1967.

⁽¹⁰⁾ A. MANZELLA, «Interrogazione e interpellanza parlamentare», in *Enciclopedia del diritto*, XXII, Milano, 1972, p. 412.

⁽¹¹⁾ Ivi, pp. 416-417. L'Autore evidenzia «una prassi che vede con frequenza gli strumenti ispettivi indirizzati formalmente al Governo, ma per attuare sostanzialmente, con procedura indiretta, un intervento, ingerenza o pressione (attraverso la motivazione della richiesta o l'esternazione critica in ordine al risultato acquisito) nella sfera di altro potere di Governo (in senso lato), estraneo al concetto tipico di responsabilità ministeriale». Su quest'aspetto, anche V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, pp. 566 ss.

⁽¹²⁾ A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 418, per il quale la zona veramente preclusa all'ispezione politica «è quella della motivazione dell'atto o del comportamento costituzionalmente rilevante: cioè la sfera di discrezionalità politica che ha condotto a quel determinato esercizio di attribuzioni (e non ad altro diverso) e del connesso apparato normativo e strumentale che rende possibile l'informazione e l'indipendenza del convincimento».

⁽¹³⁾ Al riguardo, M. MAZZIOTTI, *op. cit.*, p. 808. Alla tesi che individua il fondamento del sindacato ispettivo in una funzione di garanzia si associa spesso l'idea che le interrogazioni e le interpellanze siano connotate dai caratteri della neutralità e dell'accessorietà nonché da una polivalenza strumentale (ossia da un ruolo servente) rispetto a ogni altra funzione parlamentare. Questa rappresentazione ha il pregio di cogliere un dato ricorrente nella prassi, ossia il fatto che il sindacato ispettivo veicola esigenze di diversa natura ed evidenzia, accanto a finalità conoscitive e di controllo, anche tratti ulteriori connessi alla segnalazione di questioni o alla formulazione di rilievi e proposte. In proposito, cfr., tra gli altri, i seguenti studi: A. MANZELLA, *op. cit.*, p. 415; M. L. MAZZONI HONORATI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, p. 233; L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2008, p. 125. L'attitudine del sindacato ispettivo a realizzare differenti finalità è evidenziata anche da A. P. TANDA, *Le norme e la prassi del parlamento italiano*, Roma, 1995, p. 339, nonché da F. MOHRHOFF, *op. cit.*, p. 277, per il quale la funzione ispettiva «si estrinseca in pratica con l'esercizio di una azione di impulso o di stimolo congiunta a quella specifica di vigilanza e di critica attiva». Appare interessante, poi, la ricostruzione offerta da G. AMATO, *op. cit.*, pp. 16-19: l'Autore, nel proporre la classificazione degli atti di sindacato ispettivo in tre gruppi (le interrogazioni che mirano a ottenere notizie e dati di carattere oggettivo, le interrogazioni e le interpellanze volte a stimolare l'assunzione di iniziative o il perseguimento di un indirizzo politico e, infine, le interrogazioni e le interpellanze che chiedono conto di provvedimenti o di indirizzi politici e amministrativi adottati dal Governo), conclude che l'attività ispettiva è dotata di un'autonomia funzionale che consiste «nella motivazione che impone al governo per gli atti passati» e «nell'influenza che esercita su di esso ai fini degli atti futuri». Si veda anche G. FILIPPETTA, «L'illusione ispettiva. Le interrogazioni e le interpellanze parlamentari tra ricostruzioni dottrinali, rappresentanza

politica e funzione di indirizzo», in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 1991, pp. 4203 ss., che identifica per il sindacato ispettivo diverse valenze funzionali (acquisitivo-conoscitive, valutativo-propagandistiche o d'instaurazione di dibattiti, propositive o d'istanza). Sul carattere "neutro" degli strumenti di sindacato ispettivo, cfr., altresì, V. DI CIOLO, «Interrogazione parlamentare», in *Novissimo digesto italiano. Appendice*, IV, Torino, 1983, p. 335.

⁽¹⁴⁾ La definizione fornita dal Regolamento del Senato è, almeno in parte, simile: in tale ramo del Parlamento l'interrogazione si concreta in una domanda al Governo al fine di «avere informazioni o spiegazioni su un oggetto determinato» o di conoscere «se e quali provvedimenti siano stati adottati o si intendano adottare in relazione all'oggetto medesimo» (articolo 145, comma 1). Le definizioni di interrogazione appena riportate presentano molti punti di contatto con quelle affermatesi in altri ordinamenti. Non è azzardato, ad esempio, un parallelismo con quanto disposto dall'articolo 188 del regolamento del Congresso spagnolo relativamente all'interrogazione a risposta orale in Assemblea. Su un piano di diritto comparato, inoltre, è doveroso un riferimento al regolamento del Bundestag tedesco, il quale stabilisce, all'articolo 105, che ciascun membro ha diritto di rivolgere al Governo brevi interrogazioni a risposta orale o scritta, specificando, altresì, nell'Appendice 4, che le interrogazioni devono riguardare materie per le quali il Governo è direttamente o indirettamente responsabile (I.2). Lo stesso principio si applica alle interrogazioni a risposta immediata (articolo 106 del regolamento). Per il regolamento dell'Assemblea nazionale francese, le interrogazioni sono parimenti atti indirizzati al Governo: tanto si ricava dall'articolo 135 per le interrogazioni a risposta scritta (in linea con quanto previsto dall'articolo 15 dell'istruzione generale dell'Ufficio di Presidenza per le interrogazioni a risposta orale senza dibattito). Anche presso il Parlamento del Regno Unito, infine, l'interrogazione è volta a chiedere informazioni o a sollecitare un intervento (*to seek information or press for action*) su materie di competenza ministeriale. Allo *speaker* – come evidenziato da F. STRAMACCI, «La funzione ispettiva nel Parlamento inglese e il *question time* italiano», in AA.Vv., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 6, Camera dei deputati, Roma, 1998, p. 539 – spetta verificare che gli strumenti ispettivi «siano rivolti ai ministri esclusivamente su questioni che rientrino nell'ambito delle loro responsabilità istituzionali». Così pure M. IACOMETTI, *I presidenti di assemblea parlamentare*, Milano, 2001, p. 60. Per maggiori dettagli sulle regole che disciplinano la funzione ispettiva nel modello inglese, cfr. M. JACK e altri (a cura di), *Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, London, 2011, pp. 360-363; P. EVANS, *Handbook of House of Commons Procedure*, Londra, 2007, p. 75; R. ROGERS, R. WALTERS, *How Parliament Works*, Harlow, 2006, p. 312; R. BLACKBURN, A. KENNON, *Griffith and Ryle on Parliament: Functions, Practice and Procedures*, London, 2003, p. 364; H. IRWIN, A. KENNON, D. NATZLER, R. ROGERS, «Evolving Rules», in M. FRANKLIN, P. NORTON, *Parliamentary Questions*, Oxford, 1993, p. 32; F. ROSA, *Il controllo parlamentare sul Governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Milano, 2012, pp. 103 ss.

⁽¹⁵⁾ A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, pp. 343-344. È dello stesso avviso A. MACCANICO, «Interrogazioni e interpellanze», in *Enciclopedia giuridica*, XVII, Roma, 1989, p. 2, per il quale l'articolo 128 del Regolamento della Camera estende l'oggetto delle interrogazioni a fatti rispetto ai quali il Governo si pone «come tramite necessario o fonte cognitiva, ma non come soggetto agente e responsabile». Elementi a sostegno di quest'interpretazione potrebbero desumersi anche dalla lettera della Presidente Iotti del 15 marzo 1990, in cui si legge che il predetto articolo 128 «consente agli interroganti di richiedere al Governo non soltanto di dar conto dell'operato dell'amministrazione statale e di quelle da essa controllate, ma anche di domandare "se un fatto sia vero, se alcuna informazione sia giunta al Governo, o sia esatta", con ciò consentendo ai singoli parlamentari di richiedere al Governo, suo interlocutore istituzionale in via generale, anche di procurarsi dati e notizie utili ai fini di iniziative e valutazioni sul piano politico» (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1979-1992), Roma, 1995, p. 225). La tendenza ad allargare il perimetro del sindacato ispettivo è evidenziata, altresì, da A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 194. Secondo M. MORICCHETTI FRANCHI, «Gli strumenti di sindacato ispettivo nella prassi delle ultime legislature: evoluzione dell'istituto, ambito del potere di ispezione, prospettive di riforma regolamentare», in AA.Vv., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 3, Camera dei deputati, Roma, 1990, p. 234, le motivazioni di tale prassi sono ascrivibili «all'esigenza

crescente di informazione e di controllo correlata alle dimensioni dell'attività statale direttamente o indirettamente rientrante nella sfera del governo, e all'articolazione pluralistica della società [...]». Infine, G. ROMANO, «Note sul sindacato ispettivo», in S. TRAVERSA, A. CASU (a cura di), *Il parlamento nella transizione*, Milano, 1998, p. 327, parla di una «tendenziale, motivata larghezza» con cui il requisito della competenza del Governo è inteso in sede di esame dell'ammissibilità.

⁽¹⁶⁾ A ogni modo, è da considerare che, mentre le interrogazioni paiono rispondere a esigenze marcatamente informative, le interpellanze risultano connotate da una più spiccata finalità di approfondimento delle motivazioni della condotta politica del Governo, specialmente in ordine a questioni di rilievo generale o di particolare importanza. Nella prassi, però, il confine tra le une e le altre appare spesso sfumato, tanto che si registra una tendenza all'utilizzo flessibile dei due strumenti. Circa la distinzione fra interrogazione e interpellanza, sulla quale non ci si può dilungare in questa sede, cfr., tra gli altri: A. MACCANICO, *op. cit.*, p. 2; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 691; G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione costituzionale dello Stato*, I, Milano, 2010, p. 289. Sul profilo funzionale dell'interpellanza anche: P. CARNEVALE, «Il Parlamento», in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2012, p. 341, il quale osserva che lo scopo dell'atto è di «costringere il Governo ad esporre la propria posizione e il proprio indirizzo in merito all'oggetto dell'interpellanza»; A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2012, p. 281, secondo i quali le interpellanze «preludono a un giudizio politico».

⁽¹⁷⁾ In linea generale, le determinazioni assunte dai Presidenti delle Assemblee in merito all'ammissibilità degli atti di sindacato ispettivo trovano fondamento nel potere di sovrintendere ai lavori parlamentari e, in particolare, di far rispettare il Regolamento (articolo 8 del Regolamento della Camera e articolo 8 del Regolamento del Senato). Si tratta di funzioni esercitate dal Presidente nel ruolo di «giudice» e di interprete del diritto parlamentare. Su quest'aspetto, cfr. N. LUPO, «Presidente di Assemblea», in *Digesto delle discipline pubblicistiche. Aggiornamento*, Milano, 2010, pp. 455 ss., e C. TUCCIARELLI, «La funzione di garanzia del Presidente della Camera dei deputati», in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 9, Roma, Camera dei deputati, 1998, p. 579, secondo il quale, in tutte le decisioni su casi concreti, viene in rilievo «quella funzione che taluni hanno definito come arbitrale altri invece come magistratuale». La qualificazione del Presidente come «il più alto magistrato» dell'Assemblea è proposta, altresì, da A. TORRE, «Presidente di assemblea parlamentare», in S. CASSESE, *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, p. 4463). È interessante notare che alla Camera, già in una circolare del 15 gennaio 1980 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1979-1992), cit., pp. 210-211), si faceva riferimento a un «diritto-dovere» del Presidente di dichiarare l'inammissibilità degli strumenti parlamentari il cui contenuto non fosse conforme alle prescrizioni regolamentari. Questo principio è valido anche presso l'altro ramo del Parlamento: di recente, ad esempio, la Presidenza del Senato è intervenuta per ribadire che «a norma dell'articolo 146 del Regolamento, giudice dell'ammissibilità di un'interrogazione è il Presidente» (*Senato della Repubblica, XVI legislatura, Assemblea, Resoconto stenografico*, seduta n. 494 del 27 gennaio 2011, p. 17).

⁽¹⁸⁾ Occorre aggiungere che l'articolo 117, comma 2, del Regolamento prevede che le norme relative alla presentazione, discussione e votazione delle mozioni si adottano, in quanto applicabili, anche per le risoluzioni in Commissione.

⁽¹⁹⁾ Disposizioni speculari a quelle recate dall'attuale articolo 89 erano già contenute nei Regolamenti della Camera del 1966 (articolo 90) e del 1949 (articolo 87).

⁽²⁰⁾ La circolare reca la firma del Presidente Pertini (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1948-1978), Roma, 1979, p. 292). Il suddetto indirizzo interpretativo è ribadito nella circolare del Presidente Ingrao del 26 luglio 1976 (ivi, p. 302) e nella lettera della Presidente Iotti al deputato Matteoli del 2 dicembre 1986 (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1979-1992), cit., pp. 223-224).

⁽²¹⁾ Da questa precisazione, relativa alla necessaria corrispondenza tra contenuto degli atti e definizione regolamentare, si possono implicitamente trarre argomenti per sostenere che – come d'altro

canto accade nella prassi del Senato (R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, 2011, p. 227) – il sindacato ispettivo non può prescindere dal vaglio sulla competenza del Governo, inteso quale momento volto a garantire il rispetto dei limiti dell'interrogazione e dell'interpellanza ricavabili dalle definizioni regolamentari in armonia con i principi costituzionali. Con riferimento al nesso tra contenuto dell'atto e definizione regolamentare, pare utile rammentare che – secondo autorevole dottrina – il giudizio di ammissibilità si concreta in un «controllo sulla tipicità», posto che la funzione ispettiva è regolata da norme che ne prescrivono forme e limiti (G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965, p. 167). Quanto alle divergenze di disciplina tra l'uno e l'altro ramo del Parlamento, non si possono ignorare le conseguenze derivanti dal fatto che, mentre alla Camera i criteri di ammissibilità sono stati in buona misura tradotti in precetti scritti, al Senato la definizione dei limiti del sindacato ispettivo è rimessa prevalentemente alla prassi. In concreto, ciò può comportare che atti di contenuto analogo diano luogo a difformi valutazioni delle due Presidenze: tali «disallineamenti» – considerato anche l'attuale assetto del bicameralismo – inducono a convenire sull'opportunità di una maggiore omogeneità delle regole (le possibili discordanze di giudizio sono evidenziate anche da G. ROMANO, *op. cit.*, p. 333).

(22) La circolare risale alla Presidenza Pivetti (XII legislatura).

(23) Quanto ai profili di discrezionalità delle valutazioni in materia di ammissibilità, è bene aver presente che esse sono compiute sulla base dei «precedenti», che costituiscono un riferimento essenziale nell'ambito dei lavori parlamentari. La tendenza a uniformarsi ai precedenti concorre a temperare la discrezionalità della decisione (in generale, sull'importanza del precedente ai fini delle decisioni presidenziali, si vedano le considerazioni di D. RAVENNA, «I Presidenti delle Camere in Assemblea», e F. POSTERARO, «I Presidenti delle Camere, regolamenti parlamentari e prassi», entrambi in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, II, Pisa, 2008, rispettivamente pp. 69 e 99). Sulle questioni poste dal carattere discrezionale del giudizio di ammissibilità, cfr. anche I. BUCCISANO, *op. cit.*, pp. 102 ss.

(24) Alla Camera l'insindacabilità del vaglio presidenziale è stata sancita già nella III legislatura in un intervento del Presidente Leone in Assemblea: in tale sede è stato chiarito che il Presidente «non è neppure tenuto a motivare in Assemblea il provvedimento; né questo può essere posto in discussione» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, III legislatura, Discussioni*, seduta del 17 dicembre 1959, p. 12338). In seguito, l'insindacabilità è stata ribadita nella menzionata lettera del Presidente del 2 dicembre 1986 (è da notare, tuttavia, che argomenti in senso contrario all'insindacabilità potrebbero trarsi dal combinato disposto degli articoli 89 e 139 del Regolamento). In ragione dell'insindacabilità, la declaratoria di inammissibilità non può essere oggetto di dibattito e, di norma, non è soggetta a particolari forme di pubblicità (per ulteriori dettagli, S. M. CICCONE, *Diritto parlamentare*, Torino, 2010, p. 212). Nel 1981 in un intervento presidenziale sul processo verbale è stata evidenziata «l'assoluta estraneità al dibattito parlamentare di una discussione di atti inesistenti sotto il profilo regolamentare» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, VIII legislatura, Discussioni*, seduta del 9 luglio 1981, p. 30859). Inoltre, nella lettera dell'11 luglio 1981 della Presidente Iotti alla deputata Aglietta, è stato puntualizzato che la mancata «pubblicazione di uno strumento di sindacato ispettivo non può in alcun modo costituire oggetto di rilievi o discussioni in Assemblea», visto che gli atti di sindacato ispettivo diventano atti parlamentari solo dopo la pubblicazione e la positiva conclusione del giudizio di ammissibilità (in CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1979-1992), cit., p. 216). Più recentemente, in un altro intervento del Presidente, il divieto di parlare di atti dichiarati inammissibili è stato collegato alla finalità di evitare che, di fatto, surrettiziamente se ne introduca l'ammissibilità (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII legislatura, Discussioni*, seduta del 26 novembre 1996, p. 7687).

(25) Si tratta di una lettera del Presidente della Camera Pertini al deputato Niccolai sull'estensione del potere ispettivo in relazione a vicende che riguardano le amministrazioni regionali (CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1948-1978), cit, p. 300).

(26) La missiva, citata anche in precedenza, è indirizzata dalla Presidente Iotti al Ministro per i rapporti con il Parlamento Sterpa (CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1979-1992), cit., pp. 225-226).

(²⁷) Paragrafo 2.3, lettera a). In dottrina, M. CAPUTO, A. GORACCI, G. SMURRA, «Gli atti di indirizio e di sindacato ispettivo», in R. DICKMANN, S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, 2008, p. 285, rilevano che, attraverso gli atti di sindacato ispettivo, «si può chiedere al Governo di riferire solo in ordine a comportamenti o fatti riconducibili alla propria sfera di responsabilità». Secondo L. GIANNITI, N. LUPO, *op. cit.*, p. 163, «la sostanza dell'interrogazione e dell'interpellanza sta in una domanda posta al Governo, ed è ovvio che il Governo non può rispondere su questioni per cui istituzionalmente non sia in grado di rispondere». Il nesso con la competenza del Governo è messo in luce anche da M. MORICCHETTI FRANCHI, *op. cit.*, p. 241, il quale osserva che – per quanto gli effetti del sindacato ispettivo possano essere ampi – in ogni caso viene fatta valere una responsabilità del Governo, mediante l'attivazione di una competenza ministeriale o la sollecitazione di un'attività libera non procedimentalizzata. Analogamente, V. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano, 1991, p. 184.

(²⁸) Quanto ai quesiti animati dall'intento di indurre il Governo a esporre orientamenti e valutazioni al di fuori della sfera di competenza, va considerato – come nota G. AMATO, *op. cit.*, p. 31 – che l'Esecutivo «in tanto è legittimato a manifestare opinioni, in quanto queste siano strumentali all'esercizio delle attribuzioni che gli competono».

(²⁹) Nel corso dei lavori preparatori della riforma del Regolamento della Camera del 1997, l'esigenza di evitare modificazioni delle norme che potessero introdurre, nell'effettuazione del vaglio di ammissibilità, controlli sul merito degli atti di sindacato ispettivo è stata oggetto di specifico dibattito (si veda il volume CAMERA DEI DEPUTATI, *Modificazioni al regolamento della Camera dei deputati approvate dall'Assemblea nel 1997*, Roma, 1998, specialmente pp. 398, 581 e ss., 643).

(³⁰) Ciò, in effetti, è previsto dalla stessa circolare del Presidente della Camera del 1996 (paragrafo 3.2) e integra una prassi diffusa (in dottrina, R. MORETTI, *op. cit.*, p. 320, evidenzia che «l'accertamento presidenziale non assume un carattere censorio; esso, piuttosto, conduce a suggerimenti, rivolti al presentatore, per una diversa formulazione dell'atto o ad una informale segnalazione al gruppo parlamentare di appartenenza», tanto che la declaratoria di inammissibilità è riservata a «casi limite»). Un'ulteriore conferma di questa consuetudine si può trarre dalla seduta della Giunta per il regolamento del 17 febbraio 2004 dedicata al dibattito su alcune proposte di modifica regolamentare: nell'occasione il Presidente – intervenendo a proposito dei limiti di ammissibilità legati alla competenza del Governo – ricorda «lo sforzo costante e la disponibilità degli Uffici per assicurare il pieno e corretto svolgimento della funzione ispettiva da parte dei deputati» (*Camera dei deputati, XIV legislatura, Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, p. 8).

(³¹) Così P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), «Rappresentanza politica e sindacato ispettivo nel Parlamento italiano. Rapporto sulla rilevazione svolta nell'ambito del seminario 2005», in *Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, n. 16, Torino, 2006, pp. 232-233, ove si sottolinea, tra l'altro, l'opportunità di ammettere l'esercizio del sindacato ispettivo in relazione sia alle competenze formali, ossia quelle che si traducono in atti giuridici, sia alle competenze informali, che non richiedono tali adempimenti: soggetto delle competenze formali sarebbe il Governo come definito dall'articolo 92 della Costituzione, mentre titolari delle competenze informali (cioè potere esecutivo) sarebbero, oltre al Governo (organo complesso), anche il Presidente del Consiglio e i singoli Ministri all'interno delle varie sedi di raccordo interistituzionale, come nel caso delle Conferenze permanenti (note 96 e 97). Il vaglio presidenziale è configurato come momento diretto a verificare la sussistenza della competenza parlamentare a domandare e di quella governativa a rispondere anche da A. MACCANICO, *op. cit.*, p. 2, e A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 194.

(³²) Nella lettura offerta da P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *op. cit.*, p. 222, si precisa che gli atti di sindacato ispettivo sono ammissibili non solo qualora riguardino atti giuridicamente imputabili al Governo e rientranti nel rapporto fiduciario, «ma anche nell'ipotesi in cui vertano su cui estranei a quest'ultimo rapporto oppure su atti o comportamenti che, seppur non collocabili nella competenza governativa, non siano all'esecutivo costituzionalmente vietati». G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale*, Padova, 2010, p. 522, fa presente che non mancano esempi di quesiti impropriamente orientati a sottoporre a verifica atti di organi e soggetti sottratti alla responsabilità governativa. Questi «sconfinamenti di campo» sono segnalati, altresì, da M. L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 233.

⁽³³⁾ A. MANNINO, *op. cit.*, p. 343, sostiene che il criterio volto a incanalare il sindacato ispettivo nella sfera di competenza del Governo «ha comunque carattere di prevalente, anche se parziale, effettività, con la precisazione, tuttavia, che incerta e di fatto mobile è la linea di confine tra l'attività insindacabile degli organi o soggetti estranei all'apparato governativo e quella che, invece, è potenzialmente soggetta alle valutazioni critiche dei parlamentari formalizzate nella procedura regolamentare dell'interrogazione». Si tratta di osservazioni omogenee a quelle svolte nel volume di S. TOSI, A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Milano, 1999, p. 380, ove gli Autori puntualizzano che «il confine tra ciò che è o che non deve essere consentito, spesso chiaro sotto il profilo teorico, in pratica è spesso incerto ed evanescente».

⁽³⁴⁾ Si tratta di un'espressione invalsa in dottrina e nell'uso corrente: cfr. M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle regioni*, Milano, 2005, pp. 177 ss; G. MASCIOCCHI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, p. 14; L. P. VANONI, *Federalismo, regionalismo e sussidiarietà. Forme di limitazione al potere centrale*, Torino, 2009, p. 48; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2009, p. 27; I. NICOTRA, *Diritto pubblico e costituzionale*, Torino, 2010, p. 337; G. CLARICH, «Federalismo fiscale e federalismo amministrativo», in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 1, 2012, p. 106.

⁽³⁵⁾ Cfr. M. CAMMELLI, «Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione», in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1274. In merito alle implicazioni derivanti dalla riscrittura dell'articolo 114, si vedano altresì: M. OLIVETTI, «Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)», in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, pp. 37-43 (in particolare p. 40, ove l'Autore ravvisa nell'articolo 114 «la vera "carta d'identità" del nuovo sistema costituzionale delle autonomie territoriali»); G. ROLLA, «L'autonomia dei comuni e delle province», *ivi*, pp. 157-169 (specialmente p. 162, ove si rileva che il nuovo articolo 114 «sostituisce un modello di relazioni di tipo gerarchico e piramidale [...] con un altro di natura policentrica (o "a rete")», ispirato alle moderne realtà del *multilevel constitutionalism*); F. BASSANINI, «Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e Istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà», in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del LII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione. Varenna, Villa Monastero, 21-23 settembre 2006*, Milano, 2007, pp. 43-85 (specialmente p. 45, ove si osserva che l'articolo 114 delinea un «ordinamento strutturalmente policentrico, basato su un forte pluralismo istituzionale tra soggetti dotati di eguale dignità costituzionale, tutti componenti essenziali della Repubblica»); G. DEMURO, «Art. 114», in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Milano, 2006, in particolare pp. 2169 ss. (il quale fa riferimento al «riconoscimento di una posizione paritaria a tutti gli enti costitutivi della Repubblica»); F. PIZZETTI, «Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"», in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1153-1196. Va comunque chiarito che la parificazione tra gli enti è, in realtà, solo tendenziale, giacché – come sostenuto dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 274 del 2003 – l'articolo 114 della Costituzione «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro» (in tal senso si pone anche la sentenza n. 365 del 2007). Questa sottolineatura si rinviene spesso in dottrina: A. VIGNUDELLI, *Diritto costituzionale*, Torino, 2008, p. 1000; S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, pp. 25 ss.; R. BIFULCO, «Art. 5», in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, cit., p. 146; A. ANZON, *I poteri delle regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, pp. 43 ss. (che parla di una «pretesa parità delle componenti della Repubblica»); F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *Diritto degli enti locali*, Padova, 2011, p. 41, i quali evidenziano la «posizione assolutamente peculiare e di maggiore rilievo dello Stato» come garante del corretto funzionamento del sistema pluralistico.

⁽³⁶⁾ In dottrina questa prassi è stata già oggetto di approfondimenti (cfr. G. AMATO, *op. cit.*, pp. 48-50; G. ROMANO, *op. cit.*, pp. 350-356).

⁽³⁷⁾ CAMERA DEI DEPUTATI, *Circolari e disposizioni interpretative del Regolamento emanate dal Presidente della Camera* (1948-1978), cit. p. 300.

⁽³⁸⁾ In merito al carattere localistico delle questioni trattate in molti atti di sindacato ispettivo, G. ROMANO, *op. cit.*, p. 328, osserva che tali atti concorrono «a mantenere vivo il rapporto fiduciario tra elettori ed eletti».

⁽³⁹⁾ In questa prospettiva diviene più evidente il motivo per cui spesso per il presentatore è più importante una tempestiva pubblicazione dell'atto che una sollecita risposta del Governo. In tal senso, A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 187, il quale fa notare che le interrogazioni e le interpellanze «servono ai parlamentari più per affermare che per domandare». Per S. BATTINI, C. FRANCHINI, R. PEREZ, G. VESPERINI, S. CASSESE, *Manuale di diritto pubblico*, Milano, 2009, p. 234, «l'interrogazione nella maggior parte dei casi si esaurisce o, meglio, produce i propri effetti, con la mera formulazione del quesito al Governo». Ad analoghe conclusioni giunge M. L. MAZZONI HONORATI, *op. cit.*, p. 234. Quanto agli effetti «degenerativi» del fenomeno, G. ROMANO, *op. cit.*, p. 326, rileva che questa prassi fa retrocedere «di fatto a mero accidente l'intervento della risposta del Governo», ostacolando l'efficace esplicarsi del sindacato parlamentare. M. MORICETTI FRANCHI, *op. cit.*, pp. 236-237, intravede, invece, in taluni atti la ricerca di una sorta di «effetto denuncia».

⁽⁴⁰⁾ Come sottolineato da P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *op. cit.*, pp. 225-226, il proliferare di interrogazioni e interpellanze in tali settori non si può imputare sbrigativamente a un «abbassamento del parametro, che ha portato alla creazione di una «valvola di sfogo» in cui si esprimono le esigenze localistiche e settoriali».

⁽⁴¹⁾ Così G. ROMANO, *op. cit.*, p. 382, il quale trae una conclusione che appare, in verità, ancora attuale.

⁽⁴²⁾ A esigenze di unitarietà fa riferimento anche la nota sentenza n. 303 del 2003, nella quale – in relazione alla cosiddetta chiamata in sussidiarietà – la Corte costituzionale osserva che limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie allo stesso attribuite in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente significherebbe «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze». Per V. ANTONELLI, «L'unità della Repubblica nelle decisioni del Giudice costituzionale», in M. RICCA, G. CARPANI (a cura di), *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, Quaderni Formez, n. 42, Roma, 2005, p. 50, la Corte, nel riconoscere l'impronta policentrica e pluralista della Repubblica, ha contestualmente individuato «nell'istituzione statale la custode della tenuta unitaria dell'ordinamento». Sul punto anche: P. CARETTI, «La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, pp. 381-389; S. BARTOLE, «Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale», *ivi*, pp. 578-586; A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, pp. 253 ss. Secondo F. PIZZETTI, «Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)», in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, p. 68, lo Stato è il titolare necessario del potere-dovere di tutelare «l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento». In tal senso pure C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, p. 236, la quale rileva che – a seguito dei processi di riforma – lo Stato tende ad assumere definitivamente il ruolo di «garante dell'unità del sistema». Al riguardo, è utile citare altresì G. RIZZONI, «Il governo dei rapporti fra Stato ed autonomie territoriali: la legge 42 del 2009 fra concertazione e conflitto politico», in E. ROSSI (a cura di), *Studi pisani sul Parlamento*, V, Pisa, 2012, p. 19, per il quale gli equilibri formati negli assetti della *governance* tra Stato e autonomie confermano «la centralità del Governo quale istituzione «cerniera» fra i diversi livelli dell'ordinamento».

⁽⁴³⁾ Cfr. F. BENELLI, «Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione», in *Le Regioni*, n. 5, 2006, p. 941, il quale invita a riflettere sul fatto che non è più (solo) lo Stato il tutore degli interessi nazionali e che, perciò, la cura degli stessi «non può che realizzarsi attraverso dinamiche di tipo paritario, ovvero attraverso l'accordo e la leale collaborazione tra gli enti coinvolti». Su questo profilo anche V. ANTONELLI, «Amministrazione pubblica e unità della Repubblica», in A. PIOGGIA, L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, 2007, pp. 73 ss.

⁽⁴⁴⁾ Sulla leale collaborazione – anche come strumento per bilanciare il valore dell'autonomia con le esigenze di unità – vanno menzionati, tra gli altri: R. BIN, «Il principio di leale cooperazione nei rapporti tra poteri», in *Rivista di diritto costituzionale*, 2001, pp. 3 ss.; ID., «L'interesse nazionale

dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale», in *Le Regioni*, n. 6, 2001, in particolare pp. 1219-1220, ove si osserva che «la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della “Repubblica” non è parte delle caratteristiche di supremazia dello Stato», ma deve essere frutto di leale cooperazione; F. MERLONI, «La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie», in *Diritto pubblico*, 3, 2002, pp. 827 ss. (l'Autore segnala che il raccordo tra livelli di governo è passato da un modello basato sulla «“partecipazione” (subordinata) all'esercizio di poteri riservati al “centro” [...] alla “leale collaborazione repubblicana” [...]); G. ROLLA, «Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2002, p. 325, per il quale il principio di leale collaborazione è «immanente al combinato disposto degli artt. 5 e 114, in quanto funzionale a temperare il valore dell'unità con quello dell'autonomia»; L. VIOLINI, «Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese», in *Le Regioni*, n. 5, 2003, pp. 691-702 e, in particolare, p. 692, per la quale è proprio il modello collaborativo quello che «sembra meglio attagliarsi al nostro sistema di relazioni interistituzionali»; P. VERONESI, «I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V», in *Le Regioni*, n. 6, 2003, pp. 1007 ss. e specialmente p. 1022, il quale rileva che l'unità dell'ordinamento «si realizza ora non già rifacendosi a generici e onnipervasivi interessi nazionali (i quali privilegierebbero il “centro” sulla “periferia”), bensì attraverso più o meno nuovi (ovvero riplasmati) strumenti di raccordo [...]»; M. PICCHI, *op. cit.*, pp. 532 ss.; C. BERTOLINO, *op. cit.*, in particolare p. 64, la quale mette in risalto che la collaborazione deve «essere assunta nella accezione di *principio generale ed informatore* del nuovo sistema»; F. PUZZO, «Le forme di raccordo fra Stato, regioni ed enti autonomi della Repubblica», in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, p. 173, secondo il quale si è istituzionalizzato «un ruolo generale di raccordo, di consultazione e di partecipazione che sembra approssimarsi ad un sistema decisionale intergovernativo [...]»; A. M. FEBONIO, «La tutela delle esigenze unitarie nel nuovo assetto costituzionale delle competenze legislative dello Stato e delle regioni», in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, n. 12, v. 2, Camera dei deputati, Roma, 2008, p. 863, la quale rimarca che nel nuovo ordine costituzionale «gli strumenti di tutela degli interessi unitari non potranno essere più fondati sulla superiorità gerarchica dello Stato, ma esclusivamente sulla leale collaborazione».

⁽⁴⁵⁾ In dottrina F. CINTIOLI, «Il Governo regionale tra autonomia “verticale” ed autonomia “orizzontale” e differenziata», in V. LIPPOLIS (a cura di), *Il Filangieri*, Quaderno 2010, Napoli, 2011, p. 183, identifica nelle Conferenze «la sede nella quale sono stati e vengono tuttora predisposti gli indirizzi per un esercizio coordinato delle funzioni amministrative» in tutti i temi che coinvolgono gli interessi statali accanto a quelli del livello regionale di governo.

⁽⁴⁶⁾ Quanto al persistere di un'intensa attività rogatoria in materie che afferiscono al sistema delle autonomie – come puntualizzato da P. CARETTI, M. MORISI (a cura di), *op. cit.*, pp. 226-227 – è «sul versante collaborativo e fisiologico, e non su quello conflittuale e patologico, che va ricercata una chiave di lettura».

⁽⁴⁷⁾ Su quest'aspetto si possono segnalare i seguenti atti pubblicati alla Camera nella XVI legislatura: l'interpellanza urgente n. 2-00605 del 2 febbraio 2010, concernente iniziative per il corretto svolgimento delle operazioni elettorali nella regione Calabria; l'interrogazione a risposta scritta n. 4-17324 del 7 agosto 2012 vertente sulla mancata partecipazione di rappresentanti delle regioni e delle province autonome a un gruppo di lavoro incaricato di una sperimentazione in materia di progetti per il servizio civile; le interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-05001 e n. 5-05002 del 28 giugno 2011, relative all'inquinamento elettromagnetico determinato dall'installazione di impianti radar in Sardegna. Se si risale alla XV legislatura, il richiamo alla collaborazione interistituzionale si ritrova nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-02398 del 31 gennaio 2007, in cui si chiedono al Governo iniziative per rafforzare le modalità di cooperazione tra gli enti territoriali con particolare riguardo agli ambiti dell'immigrazione e dell'integrazione. La risposta a quest'ultimo atto – in cui il Governo comunica di aver effettivamente attivato «un tavolo informale, con i rappresentanti delle associazioni nomadi che operano nel nostro Paese, quelli delle associazioni che si occupano di questo tema ed i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, per studiare insieme la situazione e le forme di intervento» – offre uno spaccato del

nuovo modo di operare e mostra come possano aprirsi importanti varchi in cui incanalare l'attività ispettiva (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 luglio 2007, p. V).

(⁴⁸) Cfr. la risposta all'interrogazione n. 4-02331 del 18 febbraio 2009, in merito alle criticità riscontrate nella compilazione di atti di certificazione internazionale da parte di alcuni comuni. In tale risposta il rappresentante del Governo – pur precisando che la riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione ha esteso l'autonomia e la capacità di autodeterminazione degli enti locali – informa che, «nello spirito di collaborazione istituzionale che impronta i rapporti tra questo Ministero e gli enti pubblici territoriali, tramite le competenti prefetture, i comuni sono stati sensibilizzati circa la necessità di garantire servizi rispondenti alle esigenze dei cittadini» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 18 giugno 2009, p. IX).

(⁴⁹) La Corte costituzionale, con riferimento alle materie oggetto di legislazione concorrente, sostiene che «è da escludere la permanenza in capo allo Stato del potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento» (sentenza n. 329 del 2003). A. ANZON, *op. cit.*, p. 246, osserva che taluni elementi – il silenzio della Costituzione, il meccanismo “mobile” di allocazione delle funzioni amministrative, la scomparsa di clausole generali come quella dell'interesse nazionale – fanno pensare che la funzione di indirizzo e di coordinamento «non trovi più posto nel nuovo sistema». Sulla compatibilità di tale funzione con il nuovo quadro costituzionale: M. PICCHI, *op. cit.*, pp. 525 ss.; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2009, pp. 185 ss.; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, pp. 255 ss.

(⁵⁰) Nella sentenza n. 303 del 2003 si afferma che, dopo la riforma del titolo V, «l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (non si può tralasciare, però, che in altre pronunce la Corte pare recuperare tale parametro). Sul tema: R. BIN, «L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale», *cit.*, pp. 1213-1221; F. BENELLI, *op. cit.*, p. 933-945; R. TOSI, «A proposito dell'“interesse nazionale”», in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, pp. 86-88; F. CINTIOLI, «Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?», *ivi*, pp. 89-90; M. PICCHI, *op. cit.*, pp. 565 ss.; L. SAPORITO, *Regionalismo federalismo e interesse nazionale*, Napoli, 2008; C. DE FIORES, «Alla ricerca dell'interesse perduto. Riflessioni sull'interesse nazionale e sulla sua scomparsa», in L. CHIEFFI, G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione. Fra attuazione ed ipotesi di ulteriore revisione*, Torino, 2004, in particolare p. 229, il quale osserva che la mancata menzione dell'interesse nazionale nel titolo V «non implica il suo superamento dal punto di vista sostanziale»; F. MANGIANELLO, «L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi», in *Le Regioni*, nn. 1-2, 2012, pp. 57-99 e, in particolare, p. 93, secondo la quale – alla luce della giurisprudenza della Corte – l'interesse nazionale, scomparso dal testo costituzionale, permane nel contesto, «essendo immanente ad ogni ordinamento caratterizzato da una ripartizione dei poteri sul territorio».

(⁵¹) Quanto alla soppressione dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni e, in genere, degli enti territoriali substatali – come sostenuto in dottrina da S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 292 – «con l'abrogazione del sistema dei controlli preventivi di legittimità e di merito sugli atti si è superata una concezione tutoria nei confronti dell'attività svolta dalle autonomie regionali e locali». A giudizio di S. ANTONIAZZI, G. BOTTINO, «I controlli amministrativi del nuovo titolo V, Cost: organizzazione, soggetti e forme, controlli “collaborativi”. Spunti di riflessione», in *Il Foro amministrativo Tar*, 10, vol. III, 2004, p. 3212, l'eliminazione dei controlli sugli atti «è dettata dalla piena autonomia dei differenti “livelli” di governo territoriale». E. GIANFRANCESCO, «L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del governo», in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, *cit.*, pp. 179-180, rileva altresì che va preso atto «del tramonto dell'istituto del controllo sugli atti amministrativi, risultando assai discutibile che, nel silenzio della Costituzione, fonti subordinate possano intervenire a reintrodurre ipotesi di controllo esterno nei confronti di competenze proprie di enti ad autonomia costituzionalmente garantita». Sul punto, si veda anche P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *op. cit.*, pp. 250 ss. Tale lettura è confortata dalla giurisprudenza costituzionale la quale ha

sancito che i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti territoriali infrastatali «debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione» (sentenza n. 64 del 2005). Non manca, tuttavia, chi ipotizza la possibilità di prevedere controlli di legittimità sugli atti delle amministrazioni regionali e locali, benché non in maniera generalizzata, qualora vi sia un ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati (G. D'AURIA, «I controlli», in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II, Milano, 2003, pp. 1415 e 1493). Sulla «decostituzionalizzazione» dei controlli si veda, infine, P. BIANCHI, «Il sistema dei controlli amministrativi», in G. F. FERRARI, G. PARODI, *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, pp. 277 ss.

⁽⁷²⁾ Se si punta l'attenzione sulla XVI legislatura, non si può fare a meno di menzionare, tra le altre, le seguenti interrogazioni a risposta scritta: n. 4-15297 del 12 marzo 2012 (sull'impugnazione delle norme in materia di governo del territorio di cui alla legge della Regione Calabria n. 7 del 2012), n. 4-07562 del 10 giugno 2010 (sull'impugnazione della legge della Regione Abruzzo n. 13 del 2010 in merito al funzionamento dell'Istituto zooprofilattico sperimentale G. Caporale di Teramo), n. 4-02164 del 28 gennaio 2009 e n. 4-02103 del 22 gennaio 2009 (entrambe sull'impugnazione della legge della Regione Puglia n. 44 del 2008 in tema di limiti alle emissioni in atmosfera, con specifico riferimento agli insediamenti siderurgici), n. 4-01623 del 13 novembre 2008 (sull'impugnazione della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 2008 recante misure a tutela della costa teatina), n. 4-01527 del 4 novembre 2008 (sull'impugnazione di disposizioni della legge n. 12 del 2008 della Regione Campania concernenti il riassetto delle comunità montane), n. 4-00562 del 7 luglio 2008 (sull'impugnazione di disposizioni della legge della Regione Puglia n. 5 del 2008 riferite alla disciplina del commercio, con peculiare riguardo al settore dei mobili e degli articoli per l'illuminazione) e n. 4-00509 del 1° luglio 2008 (sull'impugnazione di disposizioni legislative della Regione Calabria concernenti il commissariamento di un'azienda ospedaliero-universitaria). Analoga casistica si riscontra nella XV legislatura. A titolo esemplificativo, vanno segnalate: l'interpellanza urgente n. 2-00158 del 3 ottobre 2006 (sulla mancata impugnazione delle disposizioni della legge della Regione Puglia n. 19 del 2006 finalizzate a estendere i servizi sociali alle coppie di fatto); l'interpellanza n. 2-00014 del 13 giugno 2006 (sull'impugnazione di disposizioni della legge n. 4 del 2006 della Regione Sardegna in materia di entrate tributarie); le interrogazioni a risposta scritta n. 4-06032 del 14 gennaio 2008 (sull'impugnazione di disposizioni legislative della Provincia autonoma di Bolzano in tema di dismissione di partecipazioni societarie) e n. 4-04044 del 14 giugno 2007 (sull'impugnazione di disposizioni della legge della Regione Umbria n. 17 del 2007 relative alla determinazione delle indennità dei consiglieri regionali).

⁽⁷³⁾ Rientrano, ad esempio, in questa tipologia di atti: le interrogazioni a risposta scritta n. 4-14334 del 21 dicembre 2011 (sulla disciplina di taluni aspetti dell'organizzazione e della vigilanza dell'Agenzia regionale per la protezione ambientale della Campania), n. 4-06373 del 4 marzo 2010 (sugli orientamenti del Governo in merito all'ipotesi di rinunciare alla prosecuzione di un conflitto di attribuzione avente ad oggetto la nomina, da parte della Regione siciliana, di dirigenti non appartenenti agli organi dell'ente) e n. 4-00963 del 5 agosto 2008 (sulle modifiche apportate al piano della salute della Regione Puglia per il riconoscimento dell'assistenza sanitaria gratuita agli immigrati irregolari); l'interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-05628 del 26 ottobre 2011 (sulle modalità di attuazione della normativa provinciale di Trento relativamente alla cessazione del servizio di distribuzione dell'energia elettrica da parte degli enti locali); l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-02832 del 29 aprile 2010 (sulle modalità di esecuzione della revisione periodica dei veicoli in Sicilia).

⁽⁷⁴⁾ L'articolo 51 della legge n. 62 del 1953 prevede che lo scioglimento, nei casi di cui all'articolo 126 della Costituzione, è proposto al Presidente della Repubblica dal Presidente del Consiglio dei ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e previa deliberazione del Consiglio dei ministri. Per quanto concerne la natura dei poteri attribuiti al Governo in tale ambito, si rinvia a: G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*, II, Milano, 2011, p. 232; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *op. cit.*, p. 349; C. DE FIORES, «Art. 126», in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, cit., p. 2497. Gli atti di sindacato ispettivo riferiti alle citate fattispecie appaiono, a dire il vero, nume-

ricamente limitati (con riguardo alla XVI legislatura, si può ascrivere a questa categoria l'interpellanza n. 2-00913 del 23 dicembre 2010; alla XV legislatura risalgono, invece, le interpellanze n. 2-00903 del 18 dicembre 2007, n. 2-00256 del 30 novembre 2006 e n. 2-00125 del 19 settembre 2006, nonché l'interrogazione a risposta orale n. 3-01522 del 9 gennaio 2008).

⁽³⁵⁾ G. ROMANO, *op. cit.*, p. 352, osserva che, non residuando competenze del Governo in materia di controllo sui singoli atti degli enti locali, «risulta *ipso facto* precluso in proposito l'esercizio del potere ispettivo parlamentare, che ha come riferimento necessario ed esclusivo la sfera di competenza del Governo e le connesse responsabilità». Come rilevato dalla Corte costituzionale, l'eliminazione dei controlli di legittimità sugli atti non esclude la conformità ai dettami costituzionali sia dei controlli «interni» sia dei controlli «esterni» di pertinenza della Corte dei conti (così la citata sentenza n. 64 del 2005). Va precisato, tuttavia, che, al pari di quanto accade per i controlli «interni», l'area dei controlli «esterni» demandati alla Corte dei conti – quale organo posto al servizio dello Stato-comunità – è sottratta al sindacato ispettivo (sul punto cfr. il paragrafo 2.3, lettera f), della circolare del Presidente della Camera del 21 febbraio 1996, secondo cui non sono ammissibili le interrogazioni e le interpellanze concernenti «poteri o atti di organi di rilevanza costituzionale [...], se non nei limiti in cui il Governo abbia competenze in base alle leggi istitutive ed organizzative»). È parimenti esclusa l'ammissibilità di interrogazioni e di interpellanze in relazione a profili soggetti al controllo giurisdizionale (come si desume da quanto disposto al paragrafo 2.3, lettera d), della predetta circolare). Sull'evoluzione del sistema dei controlli sugli enti locali, cfr. tra gli innumerevoli contributi dottrinari, oltre alle opere, alle monografie e ai saggi citati in precedenza, anche: C. PINELLI, «Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione», in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, pp. 165-174; A. DI MARIO, «Il controllo esterno e sostitutivo sugli atti», in F. CARINGELLA, F. ROMANO, A. GIUNCATO (a cura di), *L'ordinamento degli enti locali. Commentario al Testo Unico*, Milano, 2007, pp. 775-817; E. MELE, *Manuale di diritto degli enti locali*, Milano, 2007, pp. 293 ss.; A. BENEDETTI, «Controlli e responsabilità», in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., pp. 525 ss.

⁽³⁶⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 5 febbraio 2009, p. 55.

⁽³⁷⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 30 marzo 2010, p. XXIX.

⁽³⁸⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 2 marzo 2010, p. XX. In tal senso si annoverano molteplici risposte rese dal Governo, delle quali si fornisce di seguito una breve rassegna. Nella risposta all'interrogazione n. 4-02392 del 24 febbraio 2009 (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 14 giugno 2011, p. VIII), avente ad oggetto i limiti alla facoltà di conferire deleghe da parte dei sindaci, si ribadisce che il Ministero dell'interno «non ha alcun potere di controllo sugli atti posti in essere dagli enti locali, che – salvo i casi tassativamente previsti dal Testo unico n. 267 del 2000 – rientrano nelle autonome prerogative, costituzionalmente garantite, di questi ultimi». È sulla stessa lunghezza d'onda la risposta all'interrogazione n. 4-01498 del 30 ottobre 2008 relativa alla possibilità di procedere a una delega di poteri al sindaco da parte di un consiglio comunale. In tale circostanza il Governo, nel dare conto degli elementi attinti per mezzo del prefetto, premette che «allo Stato e, per esso, al ministero dell'interno – soprattutto per effetto della riforma del titolo V della Costituzione attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 – non competono forme di controllo sui singoli atti degli enti locali» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 24 novembre 2009, p. VII). Ad analoghe conclusioni si giunge nella risposta alle interrogazioni n. 4-03546 del 29 luglio 2010 e n. 4-01652 del 23 giugno 2009, presentate al Senato, concernenti lo svolgimento di un concorso per agente di polizia municipale: al riguardo, il Governo precisa che il vigente quadro ordinamentale «non attribuisce al Ministero [dell'interno] alcun potere di controllo sugli atti degli enti locali, i quali, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, godono di un'ampia sfera di autonomia» (fascicolo delle risposte scritte ad interrogazioni n. 126 del 16 giugno 2011, p. 4039). In tema di controlli sugli atti degli enti territoriali minori non vanno comunque dimenticati, anche ai fini dell'esercizio delle potestà ispettive in Parlamento, i poteri assegnati all'autorità prefettizia (del cui ruolo nel sistema delle autonomie si parlerà a breve) dall'articolo 135 del testo unico delle leggi sull'or-

dinamento degli enti locali. Resta ferma, ovviamente, la possibilità di invocare altre mirate competenze statali, come accade nelle interrogazioni a risposta scritta n. 4-13849 del 9 novembre 2011 e n. 4-00777 del 23 luglio 2008, in cui – nel lamentare presunte lesioni del diritto di accesso ad atti amministrativi comunali – si chiamano in causa i poteri della Commissione per l'accesso ai documenti amministrativi di cui all'articolo 27 della legge n. 241 del 1990.

⁽⁵⁹⁾ La richiamata disposizione, riprendendo quanto stabilito dall'articolo 2, comma 3, lettera p), della legge n. 400 del 1988, prevede, a tutela dell'unità dell'ordinamento, la facoltà di annullare, in qualunque tempo, d'ufficio o su denuncia – con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'interno e sentito il Consiglio di Stato – gli atti degli enti locali viziati da illegittimità.

⁽⁶⁰⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Discussioni*, seduta del 5 dicembre 2007, p. 34. Nella stessa risposta si sostiene che il citato potere di annullamento «costituisce non già una forma di controllo sugli atti di ultima istanza, bensì un atto di alta amministrazione attraverso il quale garantire la coerenza e l'unitarietà dell'ordinamento repubblicano nel rispetto dei principi costituzionali di autonomia e decentramento». Del medesimo tenore è la risposta all'interrogazione n. 4-01775 del 29 novembre 2006, riferita all'adozione di un piano regolatore generale, nella quale si obietta che l'illegittimità di un atto può dar luogo all'annullamento straordinario solo ove essa costituisca «oggettiva e concreta lesione della suddetta unità ordinamentale» (in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 7 maggio 2007, p. LX). Si tratta di indirizzi che, d'altronde, trovano conferma in dottrina: secondo A. PITINO, «Il potere governativo di annullamento straordinario degli atti amministrativi illegittimi. Riflessioni a margine dell'annullamento disposto dal Governo delle norme dello Statuto del Comune di Genova riguardanti l'elettorato attivo e passivo degli stranieri», in *Le Regioni*, n. 6, 2006, p. 1147, si è in presenza di «un potere straordinario per l'esercizio del quale devono sussistere due condizioni che consistono nell'illegalità dell'atto amministrativo che si vuole annullare e nell'esistenza di un interesse generale da tutelare». Altri precedenti sul tema dell'annullamento straordinario sono costituiti dalle interrogazioni a risposta scritta n. 4-15230 del 7 marzo 2012 e n. 4-06454 del 10 marzo 2010 (XVI legislatura), aventi ad oggetto delibere, rispettivamente, della giunta provinciale di Napoli, in tema di retribuzione del personale dirigenziale, e del consiglio comunale di Firenze, circa l'istituzione di un registro dei testamenti biologici.

⁽⁶¹⁾ Si tratta, ad esempio, dei poteri di cui all'articolo 54 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali. Sul tema del raccordo tra sindaci e prefetti, cfr. G. FALCON, «Il federalismo dei sindaci (e dei prefetti)», in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 447-452, e R. BIN, «Verso il "federalismo fiscale" o ritorno al 1865?», in *Le Regioni*, n. 4, 2010, specialmente p. 724, ove l'Autore rileva che il sindaco assume sempre più spesso provvedimenti in tema di incolumità pubblica e di sicurezza urbana «come ufficiale del Governo, in quanto tale soggetto non al controllo politico del Consiglio comunale, ma a quello gerarchico del Prefetto, che addirittura può, anzi deve, surrogarsi al Sindaco, in caso di sua inerzia».

⁽⁶²⁾ È il caso dell'interrogazione n. 4-16505 del 7 giugno 2012 sulle iniziative di competenza ministeriale in ordine alla condotta tenuta da un segretario comunale nell'adempimento dell'incarico di presidente di una commissione di concorso.

⁽⁶³⁾ La solidità del sindacato ispettivo su tali aspetti si giustifica in ragione dell'ampiezza del potere statale, che – com'è stato sostenuto in dottrina (E. MELE, *op. cit.*, p. 22) – è volto a correggere «eventuali anomalie di comportamento che possano mettere in discussione, oltre che l'unità dello Stato [...], anche la unitarietà di comportamento degli enti locali rispetto agli interessi fondamentali del Paese».

⁽⁶⁴⁾ I quesiti posti al Governo – introdotti di norma da premesse puntuali e documentate che ne costituiscono il necessario antecedente logico – utilizzano spesso formule standardizzate (ad esempio, «se il Ministro intenda verificare la sussistenza dei presupposti per l'esercizio dei poteri [o per l'avvio delle procedure] di cui all'articolo 141 [o 142] del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali»). Il numero delle interrogazioni e delle interpellanze che fanno leva sui poteri spettanti al Governo in forza del citato articolo 141 è molto elevato. Sono casi da manuale i seguenti atti

della XVI legislatura: interrogazioni a risposta scritta n. 4-10377 del 13 gennaio 2011, n. 4-09654 del 23 novembre 2010, n. 4-03802 del 28 luglio 2009, n. 4-03301 del 17 giugno 2009, n. 4-02265 del 9 febbraio 2009, n. 4-01922 del 18 dicembre 2008 e n. 4-01728 del 25 novembre 2008; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-06641 del 18 aprile 2012 e n. 5-00995 dell'11 febbraio 2009. Un andamento analogo si registra nella legislatura precedente (interpellanza urgente n. 2-00686 del 31 luglio 2007; interrogazioni a risposta scritta n. 4-04280 del 5 luglio 2007, n. 4-03832 del 31 maggio 2007, n. 4-02219 del 18 gennaio 2007, n. 4-01917 dell'11 dicembre 2006 e n. 4-00520 del 12 luglio 2006). Nell'ambito di questa categoria di atti si devono comprendere, ovviamente, anche quelli mossi dall'intento di chiedere conto di gestioni commissariali già in atto (cfr. l'interrogazione a risposta scritta n. 4-07701 del 22 giugno 2010 o l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-04338 dell'8 marzo 2011). Ugualmente corposa è la casistica riferita alla rimozione e alla sospensione di amministratori locali ai sensi dell'articolo 142: relativamente alla XVI legislatura, si segnalano, tra le altre, l'interrogazione a risposta orale n. 3-00411 del 25 febbraio 2009 e le interrogazioni a risposta scritta n. 4-11962 del 17 maggio 2011 e n. 4-01692 del 20 novembre 2008; per ciò che attiene alla XV legislatura, sono incentrate su questo specifico profilo le interrogazioni a risposta scritta n. 4-05802 del 29 novembre 2007, n. 4-04939 del 25 settembre 2007, n. 4-01448 del 27 ottobre 2006, n. 4-00781 del 31 luglio 2006 e n. 4-00653 del 20 luglio 2006.

⁽⁶⁵⁾ La mole di atti sull'esercizio dei poteri governativi di cui al citato articolo 143 è ingente. Se si focalizza la disamina sulla XVI legislatura, si nota che è stata utilizzata su questo tema pressoché tutta la gamma degli strumenti previsti dal Regolamento: dall'interpellanza urgente (n. 2-00823 del 20 settembre 2010, n. 2-00628 del 23 febbraio 2010, n. 2-00511 del 13 ottobre 2009 e n. 2-00422 del 7 luglio 2009) all'interpellanza ordinaria (n. 2-00849 del 12 ottobre 2010), dall'interrogazione a risposta orale (n. 3-02090 del 7 febbraio 2012) all'interrogazione a risposta immediata in Assemblea (n. 3-02213 del 17 aprile 2012, n. 3-01538 del 23 marzo 2011 e n. 3-00522 del 13 maggio 2009), dall'interrogazione a risposta scritta (n. 4-17311 del 6 agosto 2012, n. 4-14558 del 19 gennaio 2012, n. 4-13857 del 9 novembre 2011, n. 4-09149 del 26 ottobre 2010, n. 4-08043 del 15 luglio 2010, n. 4-07561 del 10 giugno 2010, n. 4-04675 del 22 ottobre 2009, n. 4-04557 del 14 ottobre 2009, n. 4-04381 del 30 settembre 2009 nonché n. 4-03382 e n. 4-03381 del 25 giugno 2009) all'interrogazione a risposta in Commissione (n. 5-06925 del 24 maggio 2012, n. 5-04355 dell'8 marzo 2011 e n. 5-03481 del 28 settembre 2010). Una casistica simile si riscontra nelle legislature precedenti. Alcuni quesiti riguardano l'applicazione delle predette disposizioni alle aziende sanitarie locali (quanto alla XVI legislatura, si veda l'interpellanza urgente n. 2-00950 del 1° febbraio 2011; nella XV legislatura sono casi di scuola l'interpellanza n. 2-00931 del 23 gennaio 2008 e l'interrogazione a risposta scritta n. 4-03762 del 29 maggio 2007).

⁽⁶⁶⁾ La risposta è pubblicata nel fascicolo delle risposte scritte ad interrogazioni n. 49 del 1° agosto 2009, pp. 1330-1331.

⁽⁶⁷⁾ Gli atti di sindacato ispettivo basati su questi poteri, per la maggior parte, si limitano a chiedere se sussistano i presupposti per attivare la commissione prefettizia prevista dall'articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 a fronte dell'esigenza di verificare eventuali condizionamenti del tessuto politico-amministrativo locale da parte della criminalità di tipo mafioso o simile. In casi più circoscritti è obiettivo dell'interrogante essere ragguagliato sui motivi dell'assunzione di queste iniziative, sui relativi esiti o, ancora, su asseriti ritardi nel dare corso ai necessari accertamenti. Di tali atti, per economia di esposizione, si fornisce in questa sede solo un limitato ma rappresentativo campione relativo alla XVI legislatura: interpellanze urgenti n. 2-00871 del 26 ottobre 2010 e n. 2-00594 del 26 gennaio 2010; interpellanza n. 2-01275 del 23 novembre 2011; interrogazione a risposta orale n. 3-01793 del 3 agosto 2011; interrogazioni a risposta scritta n. 4-16371 del 31 maggio 2012, n. 4-15527 del 28 marzo 2012, n. 4-14856 e n. 4-14855 del 9 febbraio 2012, n. 4-14752 del 2 febbraio 2012, n. 4-13992 del 23 novembre 2011, n. 4-11456 del 31 marzo 2011, n. 4-10827 del 10 febbraio 2011, n. 4-09121 del 20 ottobre 2010, n. 4-07083 del 5 maggio 2010, n. 4-06593 del 18 marzo 2010, n. 4-06549 del 17 marzo 2010, n. 4-04655 del 21 ottobre 2009, n. 4-02976 del 12 maggio 2009 e n. 4-02099 del 22 gennaio 2009; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-07345 del 16 luglio 2012 e n. 5-06989 del 4 giugno 2012.

(68) Nel dare riscontro all'interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-02192 del 3 aprile 2012, in merito all'aumento delle indennità degli amministratori di un comune sottoposto a procedura di dissesto, il Ministro interrogato, dopo aver chiarito che, cessata la citata procedura, «il vigente ordinamento delle autonomie locali non consente al Ministero dell'interno, e per esso ai prefetti sul territorio, alcuna forma di intervento o di sindacato sulla gestione delle risorse finanziarie del comune», precisa che resta «fermo, comunque, il potere di impulso e di sollecitazione rimesso al prefetto [...]» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 4 aprile 2012, p. 59). In proposito è interessante anche la risposta alla già menzionata interpellanza urgente n. 2-00282 del 27 gennaio 2009, concernente presunte irregolarità nella gestione di un bilancio comunale, nella quale il Governo rende noto che, a seguito della presentazione di un esposto, la competente prefettura si è mossa «per acquisire elementi in via conoscitiva e collaborativa» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 5 febbraio 2009, p. 55). È coerente con quest'approccio la risposta all'interrogazione n. 4-00456 del 24 giugno 2008: nel riportare l'interessamento del prefetto in merito ad anomalie nella gestione di procedure di evidenza pubblica avviate in ambito locale, si comunica che – pur non sussistendo i presupposti per un intervento statale sugli organi elettivi – «è stata inviata una lettera al Presidente dell'amministrazione provinciale finalizzata ad acquisire, in un'ottica di leale collaborazione, idonei elementi di conoscenza e valutazione sulla vicenda» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 15 dicembre 2008, p. XXVI). Nella risposta all'interrogazione n. 4-00248 del 14 giugno 2006, riguardante lo scioglimento di un consiglio comunale per mancata approvazione del bilancio preventivo, il Governo assicura che «nei confronti della nuova civica amministrazione non si mancherà di svolgere, tramite la competente prefettura-Ufficio territoriale del Governo (UTG), opera di sensibilizzazione sulle problematiche locali, nello spirito di collaborazione istituzionale che impronta i rapporti tra questo Ministero e gli enti pubblici territoriali» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 18 dicembre 2007, pp. XXXII-XXXIII). Anche la dottrina, d'altro canto, non esita a ravvisare nel prefetto l'architrave del sistema dei rapporti con le autonomie (cfr. L. CASSETTI, «Il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie nelle regioni a statuto ordinario e la leale collaborazione», in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, pp. 375-386). Osservazioni in gran parte simili si possono svolgere in ordine al ruolo dei commissari di Governo e delle rappresentanze dello Stato nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome. Tali strutture, infatti, offrono un ulteriore importante punto di riferimento per l'attività di sindacato ispettivo.

(69) In merito all'esercizio da parte del prefetto dell'azione di cui all'articolo 70 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, nella XVI legislatura sono stati pubblicati alla Camera diversi atti di sindacato ispettivo (interrogazioni a risposta scritta n. 4-14653 del 26 gennaio 2012, n. 4-03897 del 30 luglio 2009 e n. 4-03748 del 27 luglio 2009; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-07299 del 10 luglio 2012, n. 5-05089 del 12 luglio 2011 e n. 5-00145 del 24 giugno 2008). Per ciò che attiene, invece, al potere prefettizio di convocare, con un intervento sostitutivo, i consigli comunali e provinciali ai sensi dell'articolo 39 dello stesso testo unico, sono degne di nota l'interrogazione n. 4-02403 del 25 febbraio 2009 e la relativa risposta, nella quale il Governo esprime il proprio avviso sui presupposti che consentono di attivare questo peculiare rimedio. Nella circostanza si fa presente che l'adozione «di uno strumento di particolare incidenza sull'autonomia del consiglio comunale – quale la sua convocazione in via surrogatoria – deve essere considerata con estrema attenzione in quanto tale provvedimento può essere assunto solo nei casi in cui vi sia un reale atteggiamento di ostruzionismo da parte del sindaco e, comunque, solo dopo l'eventuale esito infruttuoso dell'azione di impulso e di supporto che la prefettura, nel caso di specie, sta conducendo con particolare scrupolo» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 9 luglio 2009, p. XI).

(70) Sul punto, G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2009, pp. 231-232. In materia di poteri sostitutivi si rimanda ai seguenti studi: D. DAMIANO, «Poteri sostitutivi e attività di controllo», in AA.VV., *Scritti in onore di Michele Scudiero*, II, Napoli, 2008, pp. 758 ss.; C. MAINARDIS, «I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre», in *Le Regioni*, n. 6, 2001, pp. 1357 ss.; E. GIANFRANCESCO, «Il potere sostitutivo», in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, cit., pp. 183-187; G. VERONESI, «Il

regime dei poteri sostitutivi alla luce del nuovo art. 120, comma 2, della Costituzione», in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, pp. 733-758; A. DE MICHELE, «L'art. 120 della Costituzione e il suo ruolo nella riforma del Titolo V», in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2008, pp. 623-696; G. FONTANA, «I poteri sostitutivi nella Repubblica delle autonomie», in *Rassegna parlamentare*, n. 4, 2006, pp. 1015-1072. Con specifico riguardo ai poteri sostitutivi statali nei confronti delle regioni, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; M. PICCHI, *op. cit.*, pp. 545 ss.; A. POLICE, «Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle Regioni: condizioni e limiti di esercizio», in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., pp. 653-672.

⁽⁷¹⁾ Per quanto concerne il dibattito sulla portata e sulla perdurante vigenza dell'articolo 5 del decreto legislativo n. 112 del 1998, cfr.: V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012, p. 80; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, cit., pp. 52 e 160-161; F. MERLONI, «Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali», in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 1078; G. M. SALERNO, «I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003», in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, cit., p. 337 (nota 14); R. CAMELLI, «Poteri sostitutivi del Governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.)», in *Giurisprudenza costituzionale*, 5, 2004, pp. 3391-3392. Anche dopo la riforma costituzionale del 2001 non sono mancati casi in cui il legislatore ha richiamato i poteri sostitutivi di cui alla predetta disposizione (si veda, in proposito, l'articolo 22 del decreto legislativo n. 155 del 2010). Va aggiunto, inoltre, che una disciplina di carattere generale dei poteri sostitutivi del Governo con riferimento alle funzioni spettanti agli enti locali è contenuta nell'articolo 137 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

⁽⁷²⁾ Un caso tipico è quello dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-14461 della XVI legislatura – concernente il rispetto della normativa europea in tema di qualità dell'aria nel territorio di un comune veneto – in cui si domanda al Governo «se non ritenga opportuno avvalersi dei poteri sostitutivi previsti dalla normativa in materia di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 12 gennaio 2012, p. 26714). Accanto agli atti che recano un generico richiamo ai poteri sostitutivi di cui all'articolo 120 della Costituzione e alle relative disposizioni di attuazione, sono frequenti i «precedenti» che invocano l'applicazione di norme specificamente dettate dal legislatore: così avviene – restando nella XVI legislatura – nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-13585, riguardante la mancata adozione di un piano energetico regionale, in cui si incalza il Governo affinché valuti la sussistenza dei presupposti «per avviare la procedura per l'esercizio dei poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 5 della legge n. 10 del 1991» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 13 ottobre 2011, p. 24993). Una formulazione analoga si rinviene nell'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-05971 del 19 gennaio 2012, in cui la questione dell'esercizio dei poteri sostitutivi finalizzati alla definizione del piano energetico della Regione Veneto è posta in rapporto alla contestata realizzazione di un impianto per la produzione di biogas. Nell'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-05943, relativa alle criticità nella gestione dei servizi idrici di un comune, si invita il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare – alla luce di asserite inadempienze regionali – ad «avviare, ai sensi dell'articolo 152, comma 3, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, previa diffida, le procedure di nomina di un commissario ad acta» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 17 gennaio 2012, p. 26872). Nella XV legislatura con l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-01667, avente ad oggetto la tutela dell'area a elevato pregio paesaggistico di Canossa, il Governo è chiamato a rispondere in merito all'ipotesi di attivazione dei poteri sostitutivi previsti dal codice dei beni culturali e del paesaggio (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 25 ottobre 2007, pp. 8974-8975). Talvolta, infine, la sollecitazione a esercitare i poteri sostitutivi è motivata in relazione alla necessità di non infrangere impegni europei, come nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-18104 della XVI legislatura sull'inquinamento atmosferico nella Regione Molise. Nella fattispecie il quesito assume il seguente tenore: «se [il Ministro], al fine di scongiurare l'apertura di una procedura di infrazione comunitaria contro lo Stato italiano, non ritenga opportuno fissare un termine per l'attuazione di quanto stabilito dalla legge in ordine alla zonizzazione del territorio superato il quale procedere al commissariamento della regione Molise» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*,

seduta del 15 ottobre 2012, p. 35329). Un caso simile è quello dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-01172 della XV legislatura, in cui, nel lamentare alcune problematiche derivanti dalla realizzazione di una diga in Sardegna, si chiede al Governo come intenda procedere – nell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 8, comma 3, della legge n. 349 del 1986 – «al fine di evitare l'ennesima procedura di infrazione in sede europea in materia ambientale a causa dell'assenza di una procedura di valutazione di incidenza ambientale» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 4 ottobre 2006, p. 1631).

(⁷³) Si veda l'interpellanza n. 2-00983 della XVI legislatura, vertente sulla salvaguardia della riserva naturale di Monte Mario a Roma, in cui si chiede al Governo se intenda assumere iniziative normative al fine di introdurre poteri sostitutivi volti a ovviare all'«inadempienza degli organi regionali nella tutela delle aree protette di loro competenza» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 28 febbraio 2011, p. 19931). Nell'interpellanza urgente n. 2-00922 – relativa agli orientamenti del Governo circa la previsione di un costo *standard* per l'assistenza post acuzie di patologie gravi, con particolare riferimento ai malati oncologici – si chiede se non si ritenga di accompagnare a tale previsione la facoltà «dell'esercizio di un potere sostitutivo nei casi di inadempienza» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 12 gennaio 2011, p. 18572). Benché, a rigore, lo strumento da utilizzare in questi casi sia la proposta di legge (come precisato già nella circolare presidenziale del 5 luglio 1968), sono ormai invalsi nell'uso i quesiti volti a «esplorare» gli intendimenti del Governo sul piano normativo, anche in considerazione della riduzione di efficacia dell'iniziativa legislativa parlamentare, dell'attribuzione di «corsie preferenziali» all'iniziativa legislativa governativa e del maggior ricorso alla decretazione di urgenza (su questa prassi, G. AMATO, *op. cit.*, pp. 85 ss.). Quanto alla possibilità di prevedere nuove ipotesi di sostituzione, la menzionata sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004 ha chiarito, da un punto di vista sistematico, che il legislatore può definire interventi sostitutivi anche in fattispecie diverse da quelle di cui all'articolo 120 della Costituzione (il quale delinerebbe, in sostanza, un potere sostitutivo «straordinario»). Per un'analisi della sopra indicata giurisprudenza costituzionale, della distinzione tra poteri sostitutivi ordinari e straordinari e della facoltà di introdurre per legge altre fattispecie di sostituzione, si segnalano tra i numerosi contributi dottrinari: M. BELLETTI, «Potere sostitutivo «straordinario» ed «ordinario» dopo la sentenza n. 43 del 2004. La Corte propone la quadratura del cerchio della riforma del Titolo V», in *www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it*, 9 marzo 2004; R. DICKMANN, «Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale», in *www.federalismi.it*, n. 20, 21 ottobre 2004; Id., «La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (osservazioni a Corte Cost., 27 gennaio 2004, n. 43)», in *www.federalismi.it*, n. 4, 18 febbraio 2004; T. GROPPI, «Nota alla sentenza n. 43 del 2004», in *www.forumcostituzionale.it*, 24 maggio 2004, la quale mette in luce che la previsione di un potere sostitutivo (straordinario) «non esclude il permanere degli «ordinari» poteri sostitutivi statali e regionali»; G. MARAZZITA, «I poteri sostitutivi fra *emergency clause* e assetto dinamico delle competenze», in *Le istituzioni del Federalismo*, 5, 2005, pp. 819-853 e, in particolare, p. 839, il quale afferma che l'articolo 120 della Costituzione «non istituisce una riserva statale in materia di sostituzioni ma svolge il ruolo residuale di *extrema ratio*»; M. PERUZZINI, «In tema di poteri sostitutivi ex art. 120 della Costituzione», in *Nuove autonomie*, 2005, 3, p. 401, la quale rileva che la legge di allocazione delle funzioni amministrative «può legittimamente prevedere l'esercizio di un potere sostitutivo che implica solo una temporanea sostituzione dell'ente, che pertanto non perde la titolarità della funzione»; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle Autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, 2007, specialmente p. 297, secondo la quale i poteri sostitutivi straordinari sono diretti alla difesa di interessi essenziali dello Stato «nei momenti disgregativi del patto costituzionale di convivenza»; A. DE MICHELE, *op. cit.*, in particolare pp. 669 ss.; P. VERONESI, «I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V», cit., pp. 1050 ss., per il quale l'articolo 120 individua poteri da «ultima spiaggia»; P. CARETTI, «Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo», in *Le Regioni*, n. 6, 2002, pp. 1335-1336, il quale osserva che, fermo restando il potere sostitutivo generale di cui all'articolo 120, «nulla vieta che altre fonti (leggi statali o regionali) introducano altri poteri sostitutivi collegati ad altri presupposti». In merito alle differenze tra i poteri sostitutivi di cui all'articolo 117 e quelli di cui all'articolo 120, si rimanda, infine, a F. PRIZZETTI, «L'evoluzione del sistema italiano

fra «prove tecniche di *governance*» e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea», in *Le Regioni*, n. 4, 2002, specialmente pp. 691 ss.

⁽⁷⁴⁾ D'altro canto, come evidenziato da F. MERLONI, «Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali», in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, pp. 145 ss., pur dovendosi prendere atto del venir meno dei controlli sulle funzioni attribuite, va riconosciuto che sussiste, dopo la riforma del Titolo V, un vasto terreno ancora da esplorare corrispondente ai controlli sulle funzioni delegate, ai controlli condivisi sull'attuazione di politiche pubbliche e, infine, a forme nuove, non più di controllo, ma di verifica o di valutazione.

⁽⁷⁵⁾ Quanto allo sviluppo e all'intensificazione dei controlli interni come effetto del rinvigorismento del principio di autonomia, cfr., tra gli altri, G. C. DE MARTIN, «Disciplina dei controlli e principi di buon andamento», in *Quaderni regionali*, 1-2, 2007, p. 135, secondo il quale il baricentro dell'attuale sistema di controlli è «l'autocontrollo, inteso come capacità di garantire la legalità sostanziale dell'azione amministrativa da parte di ciascun soggetto di autonomia»; M. BARBERO, «Controlli sulla finanza degli enti locali: stato dell'arte, criticità e prospettive di riforma», in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 3, 2007, pp. 416-443; S. ANTONIAZZI, G. BOTTINO, *op. cit.*, p. 3214; G. ROLLA, *Diritto regionale e degli enti locali*, cit., specialmente p. 224. Sul punto si leggano, inoltre, le considerazioni di A. SANDULLI, F. CORTESE, C. DI SERI, M. GIOVANNINI, M. MACCHIA, «Gli strumenti di controllo», in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009, pp. 363-393 e, in particolare, p. 364, i quali mettono in rilievo che il controllo esterno preventivo di legittimità è stato, «almeno tendenzialmente, sostituito da un controllo interno successivo sui risultati, con la conseguenza di un radicale mutamento dei modelli e delle tecniche di controllo». Ciò significa, altresì, che – com'è stato osservato da A. CATELANI, «L'ordinamento regionale», in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXVIII, Padova, 2006, p. 319 – con l'evoluzione del sistema dei controlli si è affermata la tendenza a spostare il controllo «dall'atto alla gestione globale dell'ente, anche finanziaria ed economica». Così anche A. BENEDETTI, *op. cit.*, p. 537, il quale ravvisa «un'evoluzione dell'ordinamento verso la preminenza di controlli gestionali e finanziari sull'attività rispetto ad altre tipologie».

⁽⁷⁶⁾ Il pieno riconoscimento dell'autonomia finanziaria (almeno sotto il profilo della spesa) è, ad esempio, alla base delle limitazioni poste dalla Corte costituzionale ai finanziamenti di scopo non riconducibili a funzioni di spettanza statale (*ex plurimis*, sentenze n. 168 e n. 99 del 2009, n. 168, n. 142, n. 63, n. 50 e n. 45 del 2008, n. 105 del 2007, n. 118 del 2006, n. 231, n. 77 e n. 51 del 2005 e n. 423 del 2004).

⁽⁷⁷⁾ Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario è oggetto di potestà legislativa concorrente ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Tra i contributi dottrinari che analizzano il tema del coordinamento finanziario e i relativi orientamenti della giurisprudenza costituzionale, cfr.: V. CERULLI IRELLI, «I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica», in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., pp. 87-104; G. DELLA CANANEA, «Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria», in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2004, pp. 77 ss.; A. BRANCASI, «Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, pp. 763-768; ID., «La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione», in *Diritto pubblico*, n. 3, 2007, specialmente pp. 885 ss.; ID., «Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario», in *Le Regioni*, n. 6, 2008, pp. 1235-1239; ID., «Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale», in *Diritto pubblico*, n. 2, 2011, pp. 451 ss.; L. CAVALLINI CADEDDU, «Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica», in *www.federalismi.it*, n. 1, 11 gennaio 2011; ID. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica. Atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010 (aggiornati con riferimenti alle principali novità successivamente intervenute)*, Napoli, 2012. Quanto invece alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, essa – a seguito della revisione costituzionale del 2012 – è passata alla legislazione esclusiva dello Stato. Sul piano sistematico, infine, non si può fare a meno di considerare che il profilo del coordinamento finanziario si intreccia spesso con quello del «coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale,

regionale e locale», anch'esso rientrante nella competenza esclusiva ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera *r*), della Costituzione (sul coordinamento informativo, F. M. LAZZARO, «Coordinamento informativo e pubbliche amministrazioni», in *Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 3, 2011, pp. 659 ss.; sugli addentellati con il coordinamento della finanza pubblica, V. ANTONELLI, «Per una unità della Repubblica costruita "dal basso"», in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2006, pp. 2633 ss.).

⁽⁷⁸⁾ In sostanza, secondo D. IMMORDINO, «L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale», in *Le Regioni*, n. 2/3, 2011, p. 432, il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica agisce, anche per effetto della normativa europea, «quale fattore unificante del sistema». Per Q. LORELLI, «I controlli nella Costituzione riformata», in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano, 2003, p. 490, il coordinamento della finanza pubblica «diviene l'ultimo momento di armonizzazione delle attività delle diverse amministrazioni pubbliche ed in particolare delle autonomie locali». Tra l'altro – come rileva R. PEREZ, «Autonomia finanziaria degli enti locali e disciplina costituzionale», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2010, pp. 1363-1364 – «il legislatore costituente, pur affermando l'autonomia finanziaria degli enti, ha, poi, offerto al governo centrale la scelta tra numerose strade per condizionarla», visto che l'articolo 119 della Costituzione mostra una concezione gerarchica dei rapporti tra gli enti territoriali fondata sulla supremazia dello Stato, sull'enunciazione della sovranità di quest'ultimo e sul valore dell'unità. Il rischio che l'autonomia finanziaria possa rimanere una petizione di principio o comunque risultare fortemente ridimensionata balena in M. RUOTOLO, «Le autonomie territoriali», in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, cit., p. 529, e P. BONETTI, «L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.», in *Le Regioni*, n. 5, 2010, pp. 1194 ss. Le questioni a cui si è appena accennato sono attuali anche alla luce delle modifiche apportate all'articolo 119 dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 (con applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2014). Il nuovo testo precisa che comuni, province, città metropolitane e regioni hanno autonomia di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In questo scenario non è superfluo notare che la sopraindicata legge costituzionale rinvia a una legge «rinforzata» l'onere di disciplinare le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica per il complesso delle pubbliche amministrazioni.

⁽⁷⁹⁾ La sentenza n. 36 del 2004 della Corte costituzionale – con una lettura che trova conferma in altre pronunce – riconosce la facoltà del legislatore statale «di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti». La sentenza n. 376 del 2003 evidenzia, altresì, come il coordinamento finanziario – che la Corte considera una «funzione» più che una materia (si veda sul punto la sentenza n. 414 del 2004) – possa richiedere «anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo» (si tratta di indicazioni ribadite, più recentemente, dalle sentenze n. 121 del 2012, nonché n. 122 e n. 229 del 2011).

⁽⁸⁰⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 29 aprile 2010, p. 28. Questa tipologia di atti – che riguarda, in misura ancora più diffusa, gli enti territoriali infra-regionali (si veda, ad esempio, l'interrogazione a risposta scritta n. 4-16533 dell'11 giugno 2012 sui rischi derivanti dai debiti fuori bilancio delle amministrazioni comunali, con particolare riferimento agli enti della provincia di Pisa) – si fonda sui poteri di acquisizione di dati e di monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità facenti capo al Ministero dell'economia e delle finanze in base a disposizioni dettate soprattutto dalle leggi annuali di stabilità. Tali attività andrebbero ascritte ai controlli d'integrazione, in quanto volte «al conseguimento di obiettivi nei quali si riflette l'unità del sistema» (G. D'AURIA, «I controlli», cit., pp. 1512 ss.). Al pari delle interrogazioni e delle interpellanze che coinvolgono poteri governativi strumentali al rispetto del patto di stabilità, sono di norma ammissibili gli atti riguardanti l'accesso al mercato dei capitali da parte di regioni ed enti locali, un ambito in relazione al quale il Ministero dell'economia e delle finanze è titolare dei poteri di coordinamento e di informazione conferiti dall'articolo 41 della legge n. 448 del 2001 (si possono richiamare, in proposito,

le interrogazioni a risposta scritta n. 4-05291 e n. 4-05411, rispettivamente, del 17 e del 25 ottobre 2007).

⁽⁸¹⁾ Si tratta della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

⁽⁸²⁾ Negli ultimi anni le esigenze di razionalizzazione della spesa derivanti dalla crisi economica – amplificate dagli obblighi imposti dalla partecipazione all'Unione europea – hanno prodotto di fatto una spinta verso il ridimensionamento dell'autonomia regionale e locale. Secondo V. ONIDA, «Le cause profonde della crisi del regionalismo», in *Le Regioni*, n. 4, 2012, p. 791, la sofferenza dell'economia e della finanza «induce a dare prevalenza a istanze di riordino, di contenimento della spesa, di controllo centralizzato, sulle istanze tradizionali di autonomia». Ad avviso di C. TUBERTINI, «La razionalizzazione del sistema locale in Italia: verso quale modello?», in *Istituzioni del Federalismo. Rivista di studi giuridici e politici*, n. 3, 2012, pp. 696 ss., «in tutt'Europa il rafforzamento del carattere vincolante del patto di stabilità ha portato ad una centralizzazione dei meccanismi di controllo dei flussi finanziari e ad una netta riduzione non solo dell'autonomia di spesa, ma anche dell'autonomia di entrata degli enti sub-statali». Per quanto attiene alla situazione nazionale, l'obiettivo di riduzione dei costi si è espresso anche in iniziative dirette a ridefinire l'assetto organizzativo e funzionale degli enti locali (dalle province alle città metropolitane). Il nesso tra le esigenze di riduzione della spesa e l'avvio di determinati cicli di riforme – che danno luogo, sia pure per ragioni emergenziali, a un recupero di ruolo e di poteri per gli apparati statali – è messo in luce da L. VANDELLI, «Crisi economica e trasformazione del governo locale», in R. GAROFOLI, T. TREU (diretto da), *Libro dell'anno del diritto*, Roma, 2012, specialmente pp. 313 ss. Sull'argomento si vedano altresì: S. MANGIAMELI, «La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 4, 2012, pp. 711-751; S. STAIANO, «Le autonomie locali in tempi di recessione: emergenza e lacerazione del sistema», in *www.federalismi.it*, n. 17, 12 settembre 2012; G. FALCON, «La crisi e l'ordinamento costituzionale», in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, pp. 9-19; G. MAZZOLA, «Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo», in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 25 giugno 2012. Il sostanziale «affievolimento» dell'autonomia regionale e locale conseguente alle misure di controllo della spesa pubblica è affrontato, in chiave problematica, anche in alcuni atti di sindacato ispettivo: è il caso dell'interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-07458 della XVI legislatura in cui – con riferimento alle modalità applicative del concorso agli obiettivi di finanza pubblica delle province autonome – si chiede al Governo se «abbia di fatto ricercato e attuato una qualche forma di concertazione, al fine di un accordo preventivo e di una negoziazione con le province autonome, all'interno della quale definire obiettivi necessari di risanamento e concorso alla finanza pubblica delle stesse» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 18 luglio 2012, p. 33012).

⁽⁸³⁾ In merito ai poteri del Ministero dell'economia e delle finanze diretti all'acquisizione di informazioni per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, la Corte costituzionale sostiene che tali poteri sono finalizzati «ad assicurare al Ministero gli strumenti conoscitivi necessari per seguire le complessive dinamiche della finanza pubblica», anche alla luce degli obblighi derivanti, in via diretta o mediata, dall'appartenenza all'Unione europea (sentenza n. 35 del 2005). È coerente con quest'indirizzo la sentenza n. 370 del 2010, la quale sottolinea che l'attività svolta dai servizi ispettivi di finanza pubblica è di competenza statale, in quanto preparatoria rispetto alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, e che tale attività «può concretarsi in verifiche analitiche, perché può essere necessario compiere controlli puntuali, anche per campione, per accertare lo stato della finanza pubblica ed averne una «visione unitaria»» (indirizzo ribadito nella sentenza n. 122 del 2011). Secondo G. D'AURIA, «Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)», in AA.Vv., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., p. 126, in questo campo si è affermato un principio di «circolazione organizzata» delle informazioni (principio sotteso ai controlli di «integrazione» o di «sistema»), posto che «le gestioni pubbliche debbono essere trasparenti e l'informazione sui loro andamenti dev'essere a tutti disponibile». In generale, per quanto riguarda i controlli riferiti alle dinamiche della spesa, cfr. A. BRANCASI, «Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali», anch'esso in AA.Vv., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., pp. 367-398, e R.

ARRIGONI, «La legge finanziaria 2006 ed il controllo diffuso di regolarità contabile», *ivi*, pp. 399-430 e, in particolare, p. 421, ove si osserva che il potere esercitato tramite la ragioneria generale dello Stato «è, pur con l'esigenza di alcuni limiti, anche ammissibile e del resto non direttamente censurato in termini di legittimità». Per una più esauriente disamina della portata e dell'efficacia dei controlli dei servizi ispettivi di finanza pubblica: A. L. TARASCO, «Gli effetti dei controlli nel federalismo fiscale», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 1-2, 2012, specialmente pp. 277 ss.; *Id.*, «Il problema dell'efficacia dei controlli ispettivi esterni», in *Nuove autonomie*, n. 1, 2010, pp. 165-198; G. D'AURIA, «Coordinamento finanziario, autonomia regionale e funzioni di controllo del ministero dell'economia (Osservaz. a Corte cost. 11 aprile 2011, n. 122, e 22 dicembre 2010, n. 370)», in *Il Foro italiano*, n. 6, I, 2011, pp. 1632 ss.; F. DI CRISTINA, «Il potere d'ispezione amministrativo-contabile dello Stato e l'autonomia finanziaria delle Regioni», in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 6, 2011, pp. 627 ss. Sulla natura di tali verifiche, anche G. COGLIANDRO, «Il controllo finanziario nel nuovo ordinamento federalista», in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, cit., p. 264, nota 30 (che parla di controlli ispettivi intersoggettivi o esterni), e G. ASTEGIANO, «I poteri di monitoraggio e vigilanza», in *Id.* (a cura di), *Ordinamento e gestione contabile-finanziaria degli Enti locali*, Milano, 2012, p. 1229 (per quest'ultimo si tratta di funzioni di verifica e di vigilanza che, alla luce della riscrittura del titolo V, non possono rientrare nelle ordinarie forme di controllo costituendo piuttosto «attività di ausilio ai compiti amministrativi di coordinamento della finanza pubblica assegnati allo Stato»).

⁽⁸⁴⁾ Si pensi alle disposizioni di cui all'articolo 3 della legge n. 1037 del 1939, all'articolo 60, comma 5, del decreto legislativo n. 165 del 2001, all'articolo 28 della legge n. 289 del 2002, all'articolo 14, comma 1, della legge n. 196 del 2009, e agli articoli 23 e 24 del decreto legislativo n. 123 del 2011. In particolare, l'articolo 14 della legge n. 196 del 2009 (Legge di contabilità e finanza pubblica) precisa che i servizi ispettivi di finanza pubblica possono effettuare «verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano». In base allo stesso articolo i suindicati servizi ispettivi svolgono per gli enti territoriali – e quindi si deve ritenere anche per le regioni – sia le «verifiche volte a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica» sia le verifiche richieste per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui all'articolo 8 della legge n. 131 del 2003. La facoltà di compiere questo tipo di accertamenti è confermata dall'articolo 148 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, come novellato dal decreto-legge n. 174 del 2012. Non è raro, tra l'altro, che il Governo fondi le sue risposte agli atti di sindacato ispettivo proprio su tali norme: è il caso della risposta all'interrogazione n. 4-07401 del 27 maggio 2010, relativa alla verifica della gestione amministrativo-contabile del comune di Lecce, ove si richiama apertamente l'articolo 14 della legge n. 196 del 2009 (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 14 settembre 2010, pp. V-VI).

⁽⁸⁵⁾ Alla Camera il volume delle interrogazioni e delle interpellanze che affrontano questi aspetti è cospicuo. Nella XVI legislatura le competenze dei servizi ispettivi di finanza pubblica sono state chiamate in causa in relazione alla situazione finanziaria di una pluralità di enti substatali: dai comuni (interpellanza urgente n. 2-00890 del 16 novembre 2010; interpellanza n. 2-00449 del 30 luglio 2009; interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-00875 del 26 gennaio 2010; interrogazione a risposta orale n. 3-00977 del 17 marzo 2010; interrogazioni a risposta scritta n. 4-14729 del 1° febbraio 2012, n. 4-14638 del 25 gennaio 2012, n. 4-11482 del 4 aprile 2011, n. 4-10767 del 7 febbraio 2011 e n. 4-04299 del 23 settembre 2009; interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-04585 del 12 aprile 2011; interrogazione a risposta in Commissione n. 5-06415 del 14 marzo 2012) ai consorzi di comuni (interrogazione a risposta scritta n. 4-09970 del 13 dicembre 2010), dalle province (interrogazione a risposta scritta n. 4-15230 del 7 marzo 2012) alle agenzie di sviluppo locale (interrogazione a risposta scritta n. 4-18390 del 5 novembre 2012), dalle società di gestione di servizi pubblici locali (interrogazione a risposta scritta n. 4-16140 del 17 maggio 2012) alle aziende sanitarie (interrogazioni a risposta scritta n. 4-16226 del 23 maggio 2012 e n. 4-09220 del 27 ottobre 2010). Un'ampia serie di precedenti si riscontra, naturalmente, anche nella XV legislatura (*ex multis*, l'interpellanza urgente n. 2-00370 del 13 febbraio 2007, sulla gestione finanziaria del Comune di Catania, e l'interrogazione a risposta scritta n. 4-03170 del 3 aprile 2007, relativa agli effetti sugli equilibri di bilancio di alcuni oneri sostenuti dal Comune di Palestrina). Inoltre, per affinità di materia, in questa sede non si può omettere un accenno agli atti che fanno leva sui poteri di accertamento del Corpo della guardia di

finanza, inclusi quelli aventi ad oggetto la spesa sanitaria e i finanziamenti inerenti alle politiche di coesione dell'Unione europea (si veda l'interpellanza urgente n. 2-01086 del 23 maggio 2011 riferita alla gestione contabile e finanziaria del Comune di Parma). In merito a tali controlli, si rinvia a G. D. TOMA, «L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo quadro costituzionale e l'attività della Guardia di Finanza a tutela della finanza locale, nazionale e comunitaria», in AA.Vv., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., pp. 727-748.

⁽⁸⁶⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 27 novembre 2006, p. LXII.

⁽⁸⁷⁾ *Ibidem*.

⁽⁸⁸⁾ In merito all'attività dei servizi ispettivi di finanza pubblica indicazioni analoghe a quelle sopra riportate si traggono dalla risposta alla menzionata interrogazione n. 4-00456 del 24 giugno 2008, relativa alla gestione di alcune procedure di gara a livello locale (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 15 dicembre 2008, pp. XXV-XXVII), nonché dalla risposta all'interrogazione n. 4-02040 del 15 gennaio 2009, avente ad oggetto la spesa per il personale di società a partecipazione pubblica locale (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 23 giugno 2009, pp. XXXIV-XXXV). Più recentemente, nella risposta all'interrogazione n. 4-10693 del 2 febbraio 2011, finalizzata ad acquisire elementi informativi in merito al numero e alla distribuzione per regione dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti locali, il Governo ha ribadito che «i citati accertamenti ispettivi esauriscono i loro effetti entro la sfera delle attività referenti, demandando alla competenza delle Amministrazioni interessate l'adozione delle opportune misure correttive, in quanto i servizi ispettivi di finanza pubblica non dispongono di poteri coercitivi o sanzionatori nei confronti degli Enti locali, né possono adottare provvedimenti a carico delle Amministrazioni sottoposte a verifica». Nella stessa circostanza è stato rimarcato che – al fine di stimolare, sia pur indirettamente, l'assunzione di iniziative tese all'eliminazione delle criticità riscontrate – i referti ispettivi sono sempre trasmessi non solo al legale rappresentante dell'ente (sindaco o presidente di provincia), ma anche al collegio dei revisori, alla competente sezione di controllo della Corte dei Conti e, ove si ravvisino estremi di danno erariale, alla procura regionale presso la stessa Corte dei conti (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 3 agosto 2011, p. CXXI).

⁽⁸⁹⁾ Si veda quanto riferito nella risposta alla già citata interpellanza urgente n. 2-00890 del 16 novembre 2010 in merito alla situazione finanziaria del Comune di Reggio Calabria, laddove si avverte che – in ragione dell'elevato numero di segnalazioni riguardanti gli enti locali – in sede di programmazione annuale degli accertamenti di carattere ispettivo sono selezionati i casi che presentano «particolari criticità» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 2 dicembre 2010, p. 79). Precisazioni simili sono offerte nella risposta all'interpellanza urgente, anch'essa già richiamata, n. 2-01086 del 23 maggio 2011 (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 9 giugno 2011, p. 15) e nella risposta scritta all'interrogazione n. 4-01537 del 5 novembre 2008 relativa alla gestione contabile del Comune di San Marco in Lamis (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 23 marzo 2009, p. XVIII).

⁽⁹⁰⁾ Si tratta di poteri penetranti che spaziano dagli interventi di risanamento dell'organo straordinario di liquidazione ai controlli del Ministero dell'interno e della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Alla XVI legislatura appartengono i seguenti atti in materia di dissesto finanziario degli enti locali: interrogazione a risposta orale n. 3-00199 del 27 ottobre 2008 (sulla situazione di bilancio di un comune siciliano); interrogazioni a risposta scritta n. 4-17549 del 12 settembre 2012 (sulle ragioni della decurtazione di trasferimenti erariali agli enti dissestati), n. 4-16640 del 18 giugno 2012 e n. 4-16605 del 14 giugno 2012 (entrambe sulla nomina dei membri dell'organo straordinario di liquidazione di un comune dissestato), n. 4-12737 del 18 luglio 2011 (sulla compatibilità con lo stato di dissesto di una delibera comunale diretta all'incremento degli emolumenti destinati al sindaco, agli assessori e ai consiglieri), n. 4-12702 del 14 luglio 2011 e n. 4-00611 dell'11 luglio 2008 (ambidue su irregolarità riscontrate nella gestione finanziaria di un comune in dissesto). Appare, inoltre, degna di rilievo la risposta all'interrogazione n. 4-01120 del 28 settembre 2006 (pubblicata

nella XV legislatura), concernente la possibilità di avviare la procedura di dissesto alla luce di anomalie nella gestione di un bilancio comunale. In tale occasione il Governo – nel premettere che sussistono precisi limiti in materia di finanza locale, «limiti che, nel rispetto della sfera di autonomia costituzionalmente garantita agli enti locali, definiscono in modo puntuale le ipotesi ed i presupposti in presenza dei quali si può rendere necessario l'intervento sostitutivo o sanzionatorio del Governo» – evidenzia che il Ministero dell'interno, pur non potendo promuovere la procedura per la dichiarazione di dissesto, non mancherà «di tenersi aggiornato sugli sviluppi della situazione in particolare per quanto attiene al rispetto formale e sostanziale delle norme vigenti in materia di finanza locale» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 29 gennaio 2007, p. II). Va dato conto, infine, anche per gli eventuali sviluppi che potranno esservi in materia di sindacato ispettivo, delle novità apportate dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011, che prevede la possibilità, sulla base di accertamenti compiuti dalla Corte dei conti, di dar corso a una procedura sostitutiva per la deliberazione di dissesto con l'intervento del prefetto.

⁽⁹¹⁾ A titolo esemplificativo si può citare l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-04874 della XVI legislatura relativa ad anomalie nella gestione di rapporti di lavoro a tempo parziale da parte di un'azienda sanitaria locale: l'interrogante chiede al Ministro *pro tempore* se intenda «valutare l'opportunità di avviare eventuali iniziative ispettive di competenza, al fine di assicurare una corretta osservanza delle disposizioni normative da parte dell'ente in questione» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta dell'8 giugno 2011, p. 22385). Ai descritti poteri dell'ispettorato per la funzione pubblica si aggiungono quelli in materia di incompatibilità e di cumulo di impieghi e di incarichi di cui all'articolo 53 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

⁽⁹²⁾ Alla Camera il Governo – in risposta alle sollecitazioni dei presentatori in merito a questioni di pertinenza dell'Ispettorato per la funzione pubblica – ha riferito, a seconda dei casi: a) di aver avviato un'ispezione ai sensi del citato comma 6 dell'articolo 60 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (risposta all'interrogazione n. 4-15307 del 13 marzo 2012 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 7 agosto 2012, pp. CLX-CLXII – sull'affidamento di un incarico direttivo a un dirigente medico di un'azienda ospedaliero-universitaria condannato per delitti contro la pubblica amministrazione); b) di aver esaminato le questioni (risposta all'interrogazione n. 4-04382 del 30 settembre 2009 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 24 novembre 2009, p. IX – relativa alla situazione lavorativa di un dipendente comunale); c) di aver avviato apposite istruttorie (risposta all'interpellanza urgente n. 2-00973 del 15 febbraio 2011 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 17 febbraio 2011, pp. 35-36 – concernente alcune procedure concorsuali bandite dalla Provincia di Barletta-Andria-Trani; risposta all'interrogazione n. 4-14227 del 14 dicembre 2011 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 24 luglio 2012, pp. XXXIII-XXXIV – sulla presunta irregolarità di provvedimenti adottati da un comune pugliese in materia di gestione del personale; risposta all'interrogazione n. 4-15613 del 4 aprile 2012 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 7 agosto 2012, pp. XXXIX-XL – sull'affidamento, da parte del Comune di Roma, dell'incarico per l'organizzazione di una procedura di selezione del personale; risposta all'interrogazione n. 4-15988 del 10 maggio 2012 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 luglio 2012, p. III – in merito al regolare svolgimento di un concorso bandito dal Comune di Lecce; risposta all'interrogazione n. 4-16010 del 10 maggio 2012 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 7 agosto 2012, p. CXCVII-CXCIX – sul conferimento di incarichi dirigenziali nell'ambito del Comune di Casoria); d) di aver svolto approfondimenti (risposta all'interrogazione n. 4-16018 del 10 maggio 2012 – anch'essa pubblicata in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 7 agosto 2012, p. CXLVII-CXLIX – relativa a fenomeni di assenteismo del personale di un'amministrazione comunale della Campania); e) di aver chiesto chiarimenti agli enti interessati (risposta all'interrogazione n. 4-12388 del 20 giugno 2011 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 3 agosto 2011, p. XXXVI – concernente la titolarità, da parte del sindaco di Mantova, della presidenza di un ente sottoposto al controllo comunale; risposta all'interrogazione n. 4-03039 del 18 maggio 2009 – *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 1° marzo

2010, p. LIV-LV – sulla correttezza della revoca di due incarichi dirigenziali da parte della Regione siciliana). Le competenze del Dipartimento della funzione pubblica, incluse quelle relative alle verifiche di natura interistituzionale, non possono tuttavia spingersi fino a travolgere gli spazi incompressibili dell'autonomia locale. In qualche caso, il Governo – esortato, tramite il sindacato ispettivo, ad assumere iniziative – ricorda l'esistenza di precisi confini. Nella risposta all'interrogazione n. 4-04608 del 19 ottobre 2009, relativa alla monetizzazione delle ferie non godute dai dipendenti del comparto degli enti locali al momento della quiescenza, si fa presente che l'Esecutivo «non esercita funzioni di controllo sull'attività degli enti locali e, conseguentemente, non ha poteri di intervento su vicende che attengono al personale dei medesimi enti»: da ciò discende che «tutte le attività connesse all'amministrazione ed alla gestione del personale sono rimesse all'autonoma valutazione e decisione degli enti, con conseguente e piena assunzione di responsabilità in materia da parte di essi» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 9 dicembre 2009, p. XXVIII).

⁽⁹³⁾ È il caso delle seguenti interrogazioni a risposta scritta: n. 4-16645 del 18 giugno 2012, in merito ad asserite irregolarità nella conduzione di un'azienda di trasporto pubblico locale; n. 4-16832 del 3 luglio 2012, circa l'andamento dell'attività amministrativa e finanziaria di un comune toscano; n. 4-11000 del 23 febbraio 2011, in relazione alla gestione di una procedura concorsuale e di contratti di consulenza da parte di enti locali lombardi; n. 4-06311 del 1° marzo 2010, in ordine alle modalità di attribuzione degli incarichi da parte dell'Agenzia regionale per lo sviluppo e per i servizi in agricoltura della Calabria; n. 4-02910 del 30 aprile 2009, concernente il regolare svolgimento di una selezione per la copertura di posizioni dirigenziali di un'amministrazione regionale.

⁽⁹⁴⁾ È stato osservato in dottrina – S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., p. 292 – che «con la permanenza dei controlli sugli organi, l'introduzione del potere sostitutivo e la previsione di particolari strumenti di intervento finanziario si è scelto un sistema di raccordi funzionali che pongono dei ricongiungimenti tra le attività dei diversi livelli di governo non particolarmente favorevoli per il sistema delle autonomie territoriali».

⁽⁹⁵⁾ Nella seduta dell'Assemblea della Camera del 4 luglio 1996 il Presidente – in risposta ad alcune doglianze circa la mancata pubblicazione di un atto di sindacato ispettivo – chiarisce che nel caso in cui le interrogazioni abbiano contenuti localistici occorre verificare «se vi sia una competenza specifica del Governo o se non vi sia invece una competenza del sindaco o dell'amministrazione, e se pertanto l'atto non debba essere presentato a chi se ne interessa all'interno di quel consiglio comunale; altrimenti la Camera dei deputati rischierebbe essa di diventare una sorta di maxi-consiglio comunale, perché in quella sede si rifrangono tutte le questioni che dovrebbero essere portate nella sede propria» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XIII legislatura, Discussioni*, seduta del 4 luglio 1996, p. 1159).

⁽⁹⁶⁾ L'importanza di questo bilanciamento è evidenziata da G. ROMANO, *op. cit.*, p. 338, il quale rileva che le linee interpretative in materia di ammissibilità tendono a mediare «tra le esigenze di assicurare il più ampio e libero esercizio delle funzioni parlamentari e di mantenere comunque il ricorso allo strumento ispettivo nei suoi ambiti istituzionali, in modo da evitarne usi impropri o, addirittura, abusi».

⁽⁹⁷⁾ La distinzione tra materia propriamente sanitaria e ambiti di disciplina a essa funzionalmente collegati è proposta anche da E. GRIGLIO, «La definizione delle materie nell'art. 117 della Costituzione», in M. RICCA, G. CARPANI (a cura di), *Autonomia regionale e unità della Repubblica*, cit., pp. 133 ss.

⁽⁹⁸⁾ Il profilo dei livelli essenziali acquista particolare rilievo, poiché essi costituiscono, ad avviso della Corte costituzionale, materia trasversale e finalistica: in sostanza «non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie» (sentenza n. 282 del 2002). Su tale giurisprudenza, A. D'ATENA, «La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore», in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2002, pp. 2027 ss., e D. MORANA, «La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/02 della Corte costituzionale», *ivi*, pp. 2034 ss. In tema di livelli essenziali, cfr. *amplius*, S. ARCA, «I livelli essenziali di assistenza (Lea) in sanità: un commento», in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, 2002, pp. 197 ss.; *Id.*, «I livelli essenziali di assistenza», in *Ragiusan*, n. 239-240, 2004, pp. 336 ss.;

V. MOLASCHI, «Dei livelli essenziali delle prestazioni», ivi, n. 237-238, 2004, pp. 31 ss.; R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Atti del convegno di Genova del 24 febbraio 2003, Quaderni 36, Milano, 2004; C. BOTTARI, *Tutela della salute ed organizzazione sanitaria*, Torino, 2011.

⁽⁹⁹⁾ Il decentramento nel campo dell'assistenza sociale è iniziato, peraltro, prima della riforma del titolo V, come si può desumere dalle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, del decreto legislativo n. 112 del 1998 e della legge n. 328 del 2000. Quanto alla giurisprudenza costituzionale sui servizi sociali, A. DI NUZZO, «Linee di attuazione del nuovo Titolo V in materia di servizi sociali», in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, Torino, 2007, pp. 343 ss. Per ripercorrere l'evoluzione della materia, E. FERRARI, *I servizi sociali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, Milano, 2003, pp. 891-924.

⁽¹⁰⁰⁾ Come evidenzia A. CATELANI, «La sanità pubblica», in G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XL, Padova, 2010, p. 67, «attualmente il Servizio sanitario è una struttura essenzialmente regionale, mentre allo Stato rimangono le funzioni che hanno il compito di soddisfarne le esigenze unitarie». G. FRANCE, «Federalismo e sanità», in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, 2007, p. 44, rileva, altresì, che in questo settore la riforma costituzionale del 2001 «è stata soprattutto una convalida o un riconoscimento formale di una realtà già consolidata». È della stessa opinione N. AICARDI, «La sanità», in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, I, cit., p. 647. Il progressivo consolidamento del ruolo delle regioni è evidenziato pure da R. BALDUZZI, «Cinque anni di legislazione sanitaria decentrata: varietà e coesione di un sistema nazionale-regionale», in *Le Regioni*, n. 5, 2005, p. 741, per il quale «la materia sanitaria è quella nella quale più avanti si è spinto il processo di regionalizzazione». La regione, in realtà, è stata decisamente identificata come centro territoriale di riferimento a partire dal decreto legislativo n. 502 del 1992 (in precedenza, con la legge n. 833 del 1978, era stata valorizzata specialmente la posizione degli enti infraregionali). In merito a tale aspetto, cfr.: O. RAGOZZINO, «Linee di attuazione del nuovo Titolo V in materia di sanità», in G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Comuni e funzione amministrativa*, cit., pp. 296 ss.; F. STADERINI, P. CARETTI, P. MILAZZO, *op. cit.*, pp. 221 ss.; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007, pp. 157 ss. Sull'evoluzione storica del diritto sanitario, si vedano tra gli altri: G. BOBBIO, M. MARTINI, «Il diritto sanitario: introduzione ed evoluzione della disciplina», in G. BOBBIO, M. MORINO (a cura di), *Lineamenti di diritto sanitario*, Milano, 2010, pp. 3 ss.; S. PEDRABISSI, «Fonti legislative e ripartizioni di competenze», in C. MIRIELLO (a cura di), *Le aziende sanitarie pubbliche*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Padova, 2009, L, pp. 1 ss.; E. JORIO, *Diritto sanitario*, Milano, 2006, pp. 13 ss.; L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Milano, 2005, pp. 5 ss. In relazione alle questioni poste dal riparto delle competenze tra Stato e regioni all'indomani della riforma costituzionale, si veda F. MAINO, «La sanità fra Stato e regioni», in *Il Mulino*, n. 1, 2003, pp. 100-107.

⁽¹⁰¹⁾ Un'idea di quanto siano tuttora rilevanti le funzioni statali si può ricavare anzitutto dalle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 112 del 1998 (articolo 115) e dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (articoli 47-bis e 47-ter).

⁽¹⁰²⁾ Nel riprendere quanto è stato già osservato su un piano più generale, va sottolineato che, anche sul fronte della tutela della salute, la prassi applicativa si conforma piuttosto fedelmente al criterio della competenza del Governo tanto nella formulazione dei quesiti quanto nel tenore delle relative risposte. Spesso anzi è cura del Governo – nel dare riscontro a documenti del sindacato ispettivo concernenti questioni sanitarie – ricordare che l'intervento statale non può travalicare i limiti indelegabili derivanti dal rispetto del principio di autonomia: si possono menzionare al riguardo le risposte scritte alle interrogazioni n. 4-11422 e n. 4-11423 del 29 marzo 2011 nonché n. 4-11442 del 31 marzo 2011, tutte riferite a un caso di presunta mancata erogazione del servizio di continuità assistenziale per motivi legati alla residenza degli aventi diritto. In tali occasioni il Governo, nel fornire gli elementi richiesti, si è preoccupato di premettere che le questioni sollevate vanno affrontate nel quadro «della disciplina normativa introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante “modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, e della conseguente autonomia organizzativa e gestio-

nale dei servizi sanitari regionali» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 19 luglio 2012, rispettivamente, pp. XVI-XVII, pp. I-II e pp. LIV-LV).

⁽¹⁰³⁾ La prassi va analizzata alla luce del vigente quadro normativo. Da questo punto di vista, è interessante considerare, ad esempio, che la complessa disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico rivela – come sostenuto da M. BOLOGNESI, «Gli istituti ricerca e cura a carattere scientifico (IRCCS)», in G. BOBBIO, M. MORINO (a cura di), *Lineamenti di diritto sanitario*, cit., p. 103 – la contrapposizione tra due opposte tendenze, «da un lato quella statale alla centralizzazione e, dall'altro lato, quella regionale al decentramento, senza che tale contrapposizione abbia ancora trovato un equilibrio accettabile». In questo contesto, la casistica si presenta tutt'altro che scarna. Se si circoscrive il campo di indagine alla XVI legislatura, si nota che gli atti pubblicati, per lo più, chiedono elementi informativi o spronano il Governo ad adottare le iniziative di competenza in relazione a questioni che investono singoli istituti: si vedano le interrogazioni a risposta scritta n. 4-16134 del 17 maggio 2012 (sulla gestione della Fondazione Salvatore Maugeri di Pavia), n. 4-14570 del 19 gennaio 2012 (sull'assetto e sul funzionamento dell'azienda ospedaliera universitaria San Martino-istituto nazionale per la ricerca sul cancro di Genova) e n. 4-01369 del 20 ottobre 2008 (sulla compatibilità dell'incarico di direzione scientifica dell'ospedale San Camillo di Venezia con altri incarichi in ambito universitario) nonché l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-07166 del 20 giugno 2012 (sul riconoscimento del presidio ospedaliero Santo Bambino di Catania quale istituto di ricovero e cura a carattere scientifico). In alcuni casi si affrontano profili di più largo respiro, come nell'interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-01083 del 25 maggio 2010 (concernente gli orientamenti del Governo in merito al riordino delle facoltà di medicina e degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, anche in relazione all'esigenza di contenimento della spesa sanitaria) o nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-09963 del 13 dicembre 2010 (in merito all'osservanza del principio di esclusività del rapporto di lavoro da parte dei titolari di incarichi direttivi e scientifici che operano in tali strutture sanitarie). È significativa, inoltre, la risposta all'interpellanza urgente n. 2-01457 del 19 aprile 2012, concernente iniziative di vigilanza e di controllo nei confronti delle fondazioni qualificate come istituti di ricovero e cura a carattere scientifico privati, con particolare riferimento alle fondazioni San Raffaele del Monte Tabor e Salvatore Maugeri: nella richiamata risposta, il Ministro interpellato – dopo aver precisato i termini in cui possono essere attuati eventuali interventi statali alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi in materia – precisa che i poteri ministeriali nei confronti degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico «sono limitati alla fondamentale ed esclusiva fase del riconoscimento, della conferma del carattere scientifico degli stessi e della periodica rendicontazione dei contributi» assegnati dallo Stato (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta n. 634 del 17 maggio 2012, p. 65). Simili indicazioni possono trarsi anche dalle risposte ad altri atti di sindacato ispettivo sul tema. Quanto agli istituti zooprofilattici sperimentali, si possono citare, a titolo esemplificativo, le interrogazioni a risposta scritta n. 4-11900 del 17 maggio 2011 (riguardante i metodi per l'analisi delle carni adottati dall'Istituto zooprofilattico sperimentale di Palermo), n. 4-06145 del 16 febbraio 2010 (avente ad oggetto l'istituzione di una sezione periferica dell'Istituto zooprofilattico sperimentale del Mezzogiorno) nonché n. 4-03305 del 18 giugno 2009 e n. 4-03041 del 18 maggio 2009 (relative alla durata del commissariamento di due distinti istituti zooprofilattici sperimentali, da un lato quello dell'Abruzzo e del Molise e, dall'altro, quello del Mezzogiorno).

⁽¹⁰⁴⁾ La casistica delle ultime legislature è sul punto piuttosto prolifica. Come si può rilevare dalla documentazione della XVI legislatura, gli atti presentati sono volti a promuovere interventi dei nuclei specializzati (NAS) del Comando dei carabinieri per la tutela della salute – spesso al mero fine di acquisire elementi di conoscenza – su molteplici aspetti di interesse politico-amministrativo: dall'accertamento dei requisiti di idoneità delle strutture sanitarie e socio-sanitarie (interrogazione a risposta orale n. 3-02193 del 4 aprile 2012; interrogazioni a risposta scritta n. 4-16136 del 17 maggio 2012, n. 4-12730 e n. 4-12731 del 18 luglio 2011, n. 4-06381 del 4 marzo 2010 e n. 4-03400 del 30 giugno 2009; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-07287 del 5 luglio 2012, n. 5-06761 dell'8 maggio 2012 e n. 5-06543 del 3 aprile 2012) alla verifica del corretto esercizio delle professioni sanitarie (interrogazioni a risposta scritta n. 4-09278 dell'8 novembre 2010, n. 4-07548 del 10 giugno 2010 e n. 4-05549 del 22 dicembre 2009), dal monitoraggio finalizzato a preservare la sicurezza degli alimenti (interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-01187 del 20 luglio 2010; interrogazioni a risposta scritta

n. 4-15663 dell'11 aprile 2012, n. 4-08623 del 16 settembre 2010, n. 4-07876 del 5 luglio 2010 e n. 4-04070 del 14 settembre 2009; interrogazione a risposta in Commissione n. 5-00366 del 25 settembre 2008) al controllo sui medicinali (interrogazione a risposta orale n. 3-01929 del 7 novembre 2011), dalla vigilanza sulle strutture adibite a ospitare animali (interrogazione a risposta scritta n. 4-02507 dell'11 marzo 2009; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-03479 del 28 settembre 2010 e n. 5-02720 dell'8 aprile 2010) fino alla più generale sorveglianza su tutti i luoghi da cui possono derivare rischi per la salute (interrogazioni a risposta scritta n. 4-10373 del 13 gennaio 2011 e n. 4-01517 del 3 novembre 2008). Naturalmente, precedenti dello stesso genere si rinvencono nelle legislature XV e XIV.

⁽¹⁰⁵⁾ Casi da manuale sono quelli delle interrogazioni a risposta scritta n. 4-08948 del 7 ottobre 2010, n. 4-08891 del 4 ottobre 2010 e n. 4-03966 del 14 settembre 2009, tutte concernenti l'attività della Consulta sulle malattie neuromuscolari, nonché dell'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-07725 del 5 settembre 2012, in cui si chiedono elementi sugli esiti del lavoro svolto dalla Commissione nazionale di prevenzione della cecità e dell'ipovisione in materia di malattie genetiche oculari. In questo filone può essere collocata anche l'interrogazione n. 4-01550 del 6 novembre 2008 in cui si reclamano chiarimenti, anche per il tramite della Commissione nazionale per la formazione continua, sulle modalità di svolgimento dell'educazione continua in medicina per i pediatri di libera scelta nel Lazio.

⁽¹⁰⁶⁾ La documentazione parlamentare è costellata di atti di sindacato ispettivo che fanno riferimento, direttamente o indirettamente, all'attività dell'Istituto superiore di sanità. Tali atti sono finalizzati, in molti casi, ad acquisire elementi sui risultati di indagini epidemiologiche, anche in ambiti territoriali circoscritti, o a sollecitare l'effettuazione di specifiche attività di monitoraggio sanitario. Nella XVI legislatura sono degne di nota le interrogazioni a risposta scritta n. 4-17760 del 24 settembre 2012 (sulla presenza di sostanze nocive nei prodotti alimentari dell'area di Taranto), n. 4-16900 del 9 luglio 2012 (sui rischi derivanti dall'inquinamento del bacino del fiume Sacco), n. 4-15385 del 20 marzo 2012 (circa gli effetti sulla salute imputabili alla concentrazione di impianti di trasmissione radiotelevisiva nel territorio di un comune laziale), n. 4-15092 del 24 febbraio 2012 (sulla contaminazione provocata in diverse aree del territorio nazionale da ordigni esplosivi e residuati bellici), n. 4-11561 dell'11 aprile 2011 (sui rischi legati all'attività di uno stabilimento per lo stoccaggio di cereali nella provincia di Pesaro e Urbino), n. 4-09808 del 30 novembre 2010 (sui rischi connessi alla presenza di siti industriali inquinati in Emilia-Romagna), n. 4-09703 del 24 novembre 2010 e n. 4-09412 del 11 novembre 2010 (entrambe incentrate sul tema delle acque inquinate da arsenico in alcune zone del Lazio), n. 4-09127 del 21 ottobre 2010 (sulle conseguenze sanitarie derivanti dalle emissioni di un inceneritore in Toscana) e n. 4-06204 del 18 febbraio 2010 (sui pericoli per la salute ascrivibili a un sito di stoccaggio di rifiuti in Campania). La casistica mostra un andamento sostanzialmente analogo nella XV legislatura.

⁽¹⁰⁷⁾ È da monitorare l'impatto che potrà avere sul sindacato ispettivo il decreto legislativo n. 178 del 2012, che ha riordinato la Croce rossa distinguendo tra due soggetti: da un lato, la nuova Associazione della Croce rossa italiana e, dall'altro, un ente strumentale con personalità giuridica di diritto pubblico avente la finalità di concorrere temporaneamente allo sviluppo della predetta Associazione.

⁽¹⁰⁸⁾ Per quanto attiene agli atti che richiamano la necessità di garantire il rispetto della normativa dell'Unione europea, dal materiale documentale della XVI legislatura è possibile attingere i seguenti precedenti: l'interpellanza n. 2-01664 del 17 settembre 2012 (sull'applicazione delle norme recanti misure per la riduzione dei prezzi delle forniture ospedaliere); le interrogazioni a risposta scritta n. 4-15233 dell'8 marzo 2012 (sulle modalità di allevamento delle galline ovaiole) e n. 4-14981 del 20 febbraio 2012 (sull'utilizzo di dispositivi medici atti a prevenire lesioni agli operatori sanitari); le interrogazioni a risposta immediata in Commissione n. 5-07165 del 20 giugno 2012 (sulle iniziative per garantire un più corretto e omogeneo funzionamento del sistema sanitario nazionale, con specifico riguardo all'attività dei ginecologi) e n. 5-06812 del 9 maggio 2012 (sull'utilizzo e sulla rimborsabilità di un farmaco antinfiammatorio); le interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-06308 e n. 5-06309 del 29 febbraio 2012 (entrambe concernenti pratiche di sperimentazione scientifica su primati) e n. 5-02802 del 27 aprile 2010 (vertente sull'attuazione delle norme che disciplinano i medicinali omeo-

patici). Non mancano quesiti in cui si chiede al Governo di promuovere iniziative in sede europea (ad esempio, per definire o modificare la regolamentazione di determinate materie), come nel caso delle interrogazioni a risposta scritta n. 4-09254 del 28 ottobre 2010 (sugli interventi per contrastare le pratiche di vivisezione) e n. 4-15528 del 28 marzo 2012 (sulle modalità di vendita di medicinali e di altre sostanze tramite *internet*).

⁽¹⁰⁹⁾ Nonostante questa prassi sia ritenuta da alcuni non del tutto «ortodossa», i quesiti diretti a esplorare l'orientamento del Governo circa l'opportunità di adottare iniziative normative investono un'ampia gamma di argomenti sanitari. In primo luogo, tale tipologia di quesiti ricorre con frequenza sui temi dell'organizzazione dei servizi e dell'erogazione delle prestazioni, come si può ricavare dai seguenti atti della XVI legislatura: interpellanza n. 2-00930 del 18 gennaio 2011 (sul conferimento degli incarichi di direzione nelle aziende ospedaliero-universitarie); interrogazione a risposta orale n. 3-00962 dell'11 marzo 2010 (sulle iniziative volte a garantire il rispetto dell'orario minimo di servizio per i direttori di struttura complessa del servizio sanitario nazionale); interrogazioni a risposta scritta n. 4-17657 del 18 settembre 2012 (sugli interventi per garantire una maggiore funzionalità delle cartelle cliniche digitali), n. 4-17582 del 12 settembre 2012 (sui correttivi per evitare l'eccessiva politicizzazione dell'organizzazione sanitaria), n. 4-17342 dell'8 agosto 2012 (sulla fissazione di *standard* per le convenzioni tra aziende sanitarie e associazioni operanti nel settore socio-sanitario), n. 4-16968 del 16 luglio 2012 (sulla disciplina del cosiddetto *test* di paternità, con specifico riferimento alla tutela del diritto alla riservatezza dei figli), n. 4-16798 del 28 giugno 2012 (sulle procedure di selezione per l'attribuzione di incarichi di particolare complessità nelle strutture sanitarie pubbliche), n. 4-16775 del 28 giugno 2012 (sull'intensificazione dei controlli per la corretta erogazione delle prestazioni sanitarie), n. 4-13589 del 13 ottobre 2011 (sulla vigilanza in tema di dispositivi protesici), n. 4-13289 del 22 settembre 2011 (sulle modalità di affidamento dei servizi di trasporto con ambulanza), n. 4-11632 del 18 aprile 2011 (sulle incompatibilità dei titolari di incarichi di vertice delle aziende sanitarie) e n. 4-07787 del 28 giugno 2010 (sulla revisione della normativa concernente gli errori sanitari). Benché in questa sede non si possa fornire una rappresentazione completa della casistica, è frequente riscontrare interrogazioni e interpellanze volte a verificare se il Governo intenda avvalersi delle proprie potestà normative per le seguenti ulteriori finalità: a) definire o rivedere l'ordinamento e le modalità di esercizio di professioni sanitarie (interpellanza n. 2-01422 del 22 marzo 2012, sulle iniziative per agevolare i giovani nell'assegnazione delle nuove farmacie; interrogazioni a risposta scritta n. 4-10379 del 13 gennaio 2011, sull'istituzione di figure professionali con compiti contigui a quelli infermieristici, e n. 4-08204 del 28 luglio 2010, sulla regolamentazione dell'attività dell'informatore scientifico del farmaco; interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-04697 del 3 maggio 2011, sulla disciplina delle pratiche di medicina alternativa); b) modificare il quadro normativo su medicinali e sostanze similari (interrogazioni a risposta scritta n. 4-15951 dell'8 maggio 2012, in materia di somministrazione di medicinali a base di cannabinoidi, n. 4-15509 del 28 marzo 2012, sul commercio di farmaci via *internet*, e n. 4-14860 del 14 febbraio 2012, sulla revisione della classificazione degli stupefacenti); c) inasprire le sanzioni per gli illeciti sanitari (interrogazione a risposta scritta n. 4-17437 del 5 settembre 2012 sulle sanzioni penali per il rilascio di certificazioni sanitarie false); d) potenziare le misure in materia di sicurezza degli alimenti (interrogazione a risposta scritta n. 4-10453 del 19 gennaio 2011, sull'introduzione dell'obbligo di effettuare analisi chimiche e chimico-fisiche per le acque utilizzate nella preparazione di bevande); e) rafforzare le tutele per determinate patologie (interpellanza urgente n. 2-01587 del 5 luglio 2012, sulla parità di trattamento dei pazienti affetti da malattie rare, con particolare riguardo agli emofiliaci; interrogazione a risposta scritta n. 4-15128 del 29 febbraio 2012, sul riconoscimento della sensibilità chimica multipla come malattia sociale; interrogazione a risposta in Commissione n. 5-02751 del 14 aprile 2010, sull'istituzione del registro nazionale dei tumori); f) assicurare il benessere degli animali (interrogazione a risposta in Commissione n. 5-05917 del 12 gennaio 2012, sulle iniziative per una migliore regolamentazione della spedizione di animali e della gestione dei canili municipali).

⁽¹¹⁰⁾ Si giustifica su queste basi, ad esempio, l'interrogazione a risposta scritta n. 4-05800 del 21 gennaio 2010 concernente la mancata predisposizione di un piano sanitario regionale: occorre, tuttavia, aggiungere che nella risposta alla stessa interrogazione il Governo non esita a esprimere «forti dubbi circa l'attualità della previsione normativa citata nell'interrogazione e, in particolare, della previsione dell'articolo 2, comma 2-*octies*, del decreto legislativo n. 502/1992, che fa riferimento all'in-

tervento sostitutivo», atteso che si tratta di disposizioni antecedenti alla riforma costituzionale del 2001 (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 settembre 2010, p. LII). Un precedente simile è quello dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-09339 del 9 novembre 2010, relativa alla mancata nomina nei termini di legge dei direttori generali di alcune aziende sanitarie. Si collocano sulla falsariga degli atti poc'anzi menzionati le interpellanze n. 2-00201 del 4 novembre 2008 e n. 2-00061 del 24 giugno 2008 nonché le interrogazioni a risposta scritta n. 4-09094 del 20 ottobre 2010, n. 4-05989 del 3 febbraio 2010, n. 4-04173 del 16 settembre 2009 e n. 4-03624 del 15 luglio 2009, tutte riferite alla situazione di emergenza socio-economico-sanitaria nel territorio della regione Calabria. È interessante anche la risposta all'interrogazione n. 4-04173 appena citata, nella quale il Ministro interrogato fa presente, tra l'altro, che «numerose sono state le visite ispettive svolte da questo Ministero e che è stata altresì effettuata un'indagine conoscitiva finalizzata a verificare la qualità dell'assistenza prestata dal servizio sanitario della stessa regione, nonché l'effettiva erogazione, secondo criteri di efficienza ed appropriatezza, dei livelli essenziali di assistenza (LEA) ad opera di una commissione di ciò incaricata» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 7 marzo 2011, p. IX).

⁽¹¹¹⁾ Il Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria è previsto dall'articolo 1, comma 288, della legge n. 266 del 2005 con la finalità di verificare che i finanziamenti al sistema sanitario siano tradotti in servizi per i cittadini nel rispetto dei principi di efficienza e di appropriatezza. Su tale apparato di poteri e funzioni sono fondate, ad esempio, l'interpellanza urgente n. 2-00475 del 19 aprile 2007 (XV legislatura), avente ad oggetto azioni di vigilanza e di verifica sull'organizzazione delle attività nosocomiali presso l'azienda ospedaliera S. Elia di Caltanissetta, e l'interrogazione a risposta scritta n. 4-10633 del 27 gennaio 2011 (XVI legislatura), in cui ci si duole del sovraffollamento e della mancanza di personale in talune strutture ospedaliere liguri.

⁽¹¹²⁾ Il sindacato ispettivo è utilizzato come strumento per promuovere – o anche per vagliare e orientare – le attività di monitoraggio e di acquisizione di informazioni sui più svariati aspetti della gestione sanitaria (a tale scopo, in qualche caso, si sollecitano forme di collaborazione tra Governo e regioni). La prassi si presenta abbastanza uniforme nelle ultime legislature. Si possono elencare, tra gli altri, i seguenti atti: le interrogazioni a risposta scritta n. 4-09111 del 20 ottobre 2010 (sul fenomeno degli aborti illegali), n. 4-08835 del 30 settembre 2010 (sul ricorso al parto cesareo) e n. 4-07996 del 13 luglio 2010 (sui percorsi di formazione professionale degli operatori socio-sanitari); le interrogazioni a risposta immediata in Commissione n. 5-07586 del 1° agosto 2012 (sulla mobilità sanitaria interregionale), n. 5-05560 del 19 ottobre 2011 (sull'applicazione delle linee guida in materia di terapia farmacologica del disturbo da deficit di attenzione e iperattività) e n. 5-03921 del 1° dicembre 2010 (sull'attuazione della disciplina in materia di classificazione tipologica dei laboratori di analisi); le interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-07328 del 12 luglio 2012 (sull'andamento delle attività di raccolta del sangue) e n. 5-06097 del 7 febbraio 2012 (sull'omogeneità dell'accesso alle tecniche di procreazione medicalmente assistita sul territorio nazionale). Appare interessante, inoltre, richiamare quanto sostenuto dal Governo nella risposta all'interrogazione n. 4-10863 del 15 febbraio 2011 sulle iniziative per favorire la vaccinazione contro il papilloma virus: in tale sede il Ministro interrogato ricorda – con una precisazione che ricorre anche nelle risposte scritte alle interrogazioni n. 4-07242 del 18 maggio 2010 e n. 4-06726 dell'8 aprile 2010 concernenti la vaccinazione contro la meningite batterica – i limiti dell'intervento statale, rilevando che il riparto di competenze «prevede che lo Stato formuli i principi fondamentali in materia di strategie vaccinali, ma non intervenga sulle modalità di attuazione di principi ed obiettivi, perché ciò rientra nella competenza esclusiva delle regioni». Lo stesso Ministro sottolinea, tuttavia, che, al fine di fornire i necessari indirizzi, è stata siglata un'intesa tra il Governo e le regioni per definire una «Strategia per l'offerta attiva del vaccino contro l'infezione da HPV in Italia» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 6 settembre 2011, p. XXV). In alcuni atti di sindacato ispettivo, nell'ottica di ottenere un quadro più preciso e aggiornato di determinati profili sanitari, si chiede al Governo di prendere in esame l'ipotesi di creare apposite strutture di monitoraggio: così nell'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-02758 del 15 aprile 2010, in cui si sollecita l'attivazione di un osservatorio sugli acquisti di dispositivi medici, o nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-14609 del 24 gennaio 2012, nella quale, sempre sul

tema delle campagne di vaccinazione contro il papilloma virus, si suggerisce la costituzione di una cabina di regia.

⁽¹¹³⁾ D'altra parte – come evidenzia L. CUOCOLO, *op. cit.*, p. 272 – è innegabile l'importanza del sistema delle Conferenze in un settore come quello sanitario che «risulta essere il più delicato terreno di «concorso» tra Stato e Regioni». Per avere un'idea della casistica sull'argomento, si può assumere come parametro di valutazione il materiale della XVI legislatura (dati simili, comunque, si ricavano anche dalle altre legislature). Tra gli atti di sindacato ispettivo che si ricollegano alle funzioni della Conferenza Stato-regioni e che, in particolare, mirano a incalzare il Governo affinché adotti iniziative in tale sede si segnalano: l'interpellanza n. 2-00506 dell'8 ottobre 2009 (sulle attività di raccolta e di conservazione del cordone ombelicale); le interrogazioni a risposta scritta n. 4-15985 del 9 maggio 2012 (in materia di brokeraggio assicurativo per le aziende sanitarie e ospedaliere), n. 4-15199 del 5 marzo 2012 (sulla digitalizzazione dei dati sanitari), n. 4-13219 del 15 settembre 2011 (sulla copertura assicurativa degli operatori sanitari) e n. 4-04295 del 23 settembre 2009 (sulle cure perinatali); l'interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-07587 del 1° agosto 2012 (sulle iniziative per implementare la terapia intensiva neonatale); le interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-06136 del 9 febbraio 2012 (sui ritardi di pagamento del sistema sanitario nazionale), n. 5-02977 del 1° giugno 2010 (sulla programmazione degli interventi di edilizia sanitaria per l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico) e n. 5-00958 del 4 febbraio 2009 (sull'aggiornamento del nomenclatore per i dispositivi protesici). Non mancano quesiti in cui, più specificamente, si chiedono elementi sull'attuazione di quanto concordato nell'ambito della citata Conferenza, come nel caso delle interrogazioni a risposta scritta n. 4-07025 del 29 aprile 2010 (sulle pratiche di vaccinazione per prevenire il cancro della cervice uterina) e n. 4-16227 del 23 maggio 2012 (sul funzionamento dei registri e dei centri per la donazione del midollo osseo). Con riferimento, invece, all'attività della Conferenza unificata, si vedano, tra le altre, l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-06197 del 16 febbraio 2012 (XVI legislatura), sulle iniziative volte all'integrazione e al coordinamento tra i diversi soggetti impegnati nell'assistenza alle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, e l'interrogazione a risposta scritta n. 4-06273 del 4 febbraio 2008 (XV legislatura), sull'adesione di una regione a un piano di rilancio dei consultori familiari promosso in seno alla stessa Conferenza.

⁽¹¹⁴⁾ Si tratta di un meccanismo legittimato anche dalla Corte costituzionale, secondo la quale la sfera di competenza regionale e il principio di leale collaborazione non possono ritenersi violati «da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato ed oggetto di accordi di programma stipulati in modo libero e paritario con il Governo nazionale» (sentenza n. 105 del 2007). Sul tema della riqualificazione del patrimonio sanitario pubblico vertono, ad esempio, l'interpellanza urgente n. 2-00177 del 14 ottobre 2008 nonché le interrogazioni a risposta scritta n. 4-13583 del 13 ottobre 2011, n. 4-13070 del 6 settembre 2011, n. 4-09238 del 28 ottobre 2010 e n. 4-01031 del 16 settembre 2008.

⁽¹¹⁵⁾ G. PITRUZZELLA, «Sanità e regioni», in *Le Regioni*, n. 6, 2009, p. 1181, osserva che sul controllo della spesa sanitaria, e quindi sul rispetto delle compatibilità finanziarie, può incentrarsi «il vero e fondamentale ruolo dello Stato». Con riguardo ai vincoli all'autonomia regionale, O. RAGOZZINO, *op. cit.*, pp. 339-340, arriva alla conclusione che allo stato «non pare che le Regioni godano di una apprezzabile autonomia di entrata [...] né tantomeno di spesa, atteso che solo apparentemente le somme ad esse destinate possono essere autonomamente gestite». Secondo R. FERRARA, *op. cit.*, pp. 191 ss., benché i principi di responsabilità e di autosufficienza dei servizi sanitari regionali costituiscano, in linea teorica, il centro di gravità del sistema di finanziamento della sanità pubblica, in realtà il «motore immobile» del vigente modello ruota «attorno alla prassi della concertazione e della contrattazione fra lo Stato e le regioni, prassi che si indirizza sia a determinare l'importo complessivo che deve essere destinato a finanziare il servizio, sia a ripartire e a distribuire, nel concreto, la somma così quantificata alle singole regioni». In proposito, cfr. anche A. CATELANI, «La sanità pubblica», *cit.*, pp. 257 e ss. Va aggiunto che, d'altronde, anche il nuovo sistema costruito sui costi e sui fabbisogni *standard*, di cui al decreto legislativo n. 68 del 2011, finisce per basarsi sul meccanismo delle intese in sede di Conferenza Stato-regioni.

⁽¹¹⁶⁾ Per un caso pratico si può far riferimento all'interrogazione a risposta orale n. 3-01414 del 20 gennaio 2011, concernente iniziative per assicurare adeguati livelli di finanziamento al servizio sanitario calabrese sottoposto alle misure di risanamento derivanti dal piano di rientro. Per un approfondimento sulle modalità di finanziamento del servizio sanitario nazionale, cfr., tra gli altri, N. VICECONTE, «L'evoluzione del sistema di finanziamento del servizio sanitario nazionale tra federalismo "promesso" ed esigenze di bilancio», in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, II, Milano, 2012, pp. 595 ss.

⁽¹¹⁷⁾ La casistica della Camera dei deputati relativa ai piani di rientro – la cui disciplina è stata ripetutamente configurata dalla Corte costituzionale come espressione di un principio di coordinamento della finanza pubblica (cfr., fra le più recenti, le sentenze n. 131 e 91 del 2012, n. 163, 123 e 77 del 2011, n. 141 e 100 del 2010) – appare particolarmente vivace nelle ultime legislature. Nella XVI legislatura, ad esempio, i numerosissimi atti pubblicati – di cui si può fornire di seguito solo un piccolo campione – hanno riguardato, oltre alle questioni di carattere generale legate al contenimento dei deficit sanitari (come nel caso dell'interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-00829 del 12 gennaio 2010 sulla situazione della spesa sanitaria nelle regioni del Centro-sud interessate da disavanzi strutturali), anche aspetti più specifici e di dettaglio della gestione dei singoli piani di rientro, soprattutto per quanto concerne le ripercussioni sulla funzionalità dei servizi e sui livelli delle prestazioni. Si pensi alle interrogazioni e alle interpellanze in cui – con riferimento alle regioni soggette ai prescritti adempimenti – si affrontano i temi della riorganizzazione delle aziende sanitarie locali (interrogazione a risposta scritta n. 4-17034 del 19 luglio 2012; interrogazione a risposta in Commissione n. 5-06858 del 15 maggio 2012) e del ridimensionamento della rete ospedaliera (interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-01448 dell'8 febbraio 2011; interrogazione a risposta orale n. 3-01203 del 30 luglio 2010; interrogazioni a risposta scritta n. 4-16398 del 4 giugno 2012, n. 4-13856 del 9 novembre 2011, n. 4-10957 del 22 febbraio 2011, n. 4-09203 del 27 ottobre 2010, n. 4-08488 dell'8 settembre 2010 e n. 4-07478 del 7 giugno 2010; interrogazione a risposta in Commissione n. 5-05329 del 15 settembre 2011). Sono altresì ricorrenti gli atti intesi: a chiedere chiarimenti circa la compatibilità con il processo di risanamento di opere e progetti da intraprendere o da portare a termine (come nel caso dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-12941 del 2 agosto 2011 sulla realizzazione di un nuovo presidio sanitario); a evidenziare le conseguenze degli interventi di razionalizzazione sulle liste di attesa (così nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-12488 del 28 giugno 2011) e sui tempi di pagamento delle aziende sanitarie pubbliche (si veda l'interrogazione a risposta scritta n. 4-07610 del 15 giugno 2010); a lamentare, più in generale, il peggioramento dei servizi (in questo senso, le interrogazioni a risposta scritta n. 4-10526 del 24 gennaio 2011 e n. 4-06235 del 22 febbraio 2010); a stigmatizzare sprechi e inefficienze nella gestione delle risorse umane e strumentali (precedenti di questa specie sono le interrogazioni a risposta scritta n. 4-08511 dell'8 settembre 2010 nonché n. 4-08326 e n. 4-08322 entrambe del 3 agosto 2010); a rilevare criticità e incongruenze in concorsi e in assunzioni (in proposito sono indicative le interrogazioni a risposta scritta n. 4-12738 del 18 luglio 2011 e n. 4-09532 del 18 novembre 2010), in procedure di gara (cfr. l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-04828 del 30 maggio 2011) e nell'attribuzione di incarichi (è paradigmatica l'interrogazione a risposta scritta n. 4-12105 del 30 maggio 2011).

⁽¹¹⁸⁾ La casistica sull'argomento è imponente e appare in progressiva crescita, anche in considerazione della diffusione del commissariamento governativo come strumento per superare situazioni di irriducibile disavanzo. Nel "paniere" delle interrogazioni e delle interpellanze che affrontano tali questioni ricadono – oltre agli atti finalizzati a sollecitare iniziative di riequilibrio collegate all'attuazione del piano di rientro e ad acquisire dati ed elementi informativi in merito ad aspetti organizzativi e funzionali soggetti ai poteri del commissario *ad acta* (individuato *ex lege* nel presidente della giunta regionale) – anche quelli volti a sottoporre a giudizio critico l'operato del commissario medesimo (tra i tanti precedenti su questo peculiare profilo si possono menzionare le interrogazioni a risposta immediata in Assemblea n. 3-02209 del 17 aprile 2012, n. 3-02173 del 27 marzo 2012 e n. 3-02063 del 31 gennaio 2012).

⁽¹¹⁹⁾ Cfr. l'articolo 8 del decreto legislativo n. 266 del 1993 (che attribuisce un generale potere di alta vigilanza al Ministro della salute) e l'articolo 10 del decreto legislativo n. 502 del 1992 (riferito ai controlli sulla qualità dell'assistenza).

⁽¹²⁰⁾ A titolo di esempio si possono citare l'interrogazione a risposta scritta n. 4-15586 del 3 aprile 2012 e l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-07323 del 12 luglio 2012, entrambe dirette ad acquisire informazioni sugli esiti di verifiche ministeriali concernenti, nel primo caso, le modalità di conservazione di embrioni e gameti in una struttura ospedaliera e, nel secondo, la correttezza di un intervento di emergenza effettuato da personale veterinario di un'azienda sanitaria locale. Questa prassi tiene conto delle competenze del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria sul quale si è già avuto modo di soffermarsi, nonché dei poteri di accesso e di ispezione spettanti al Ministro della salute nei confronti degli enti e delle strutture del servizio sanitario nazionale ai fini della programmazione sanitaria e dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (cfr. l'articolo 1, comma 172, della legge n. 311 del 2004, l'articolo 4, comma 2, della legge n. 37 del 1989 e l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge n. 528 del 1984).

⁽¹²¹⁾ Questa linea di sviluppo del sindacato ispettivo appare coerente con la più recente evoluzione del sistema di relazioni fra gli enti costitutivi della Repubblica. È stato osservato, infatti, come il tradizionale sistema delle fonti del diritto sia "doppiato" e spesso addirittura "bypassato" dal ricorso a strumenti negoziali e di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali caratterizzati da maggiore flessibilità e informalità, in vista del raggiungimento di obiettivi e risultati di *multilevel governance* (così R. FERRARA, *op. cit.*, pp. 264 ss, nota 116, e ID., «I rapporti Stato-regioni in materia di sanità», in R. GAROFOLI, T. TREU (diretto da), *Libro dell'anno del diritto*, cit., p. 383, ove l'Autore sottolinea che la prassi degli accordi interistituzionali è confermata anche dalle recenti riforme in materia di finanza pubblica e di federalismo fiscale). Sono frequenti gli atti in cui i presentatori – considerata la prevalenza delle competenze amministrative regionali e locali in ambito sanitario – esortano il Governo a reperire informazioni o ad adottare iniziative attraverso l'attivazione di (generiche e non meglio identificate) forme di «collaborazione» o di «coinvolgimento» delle autonomie territoriali. Tra i precedenti più significativi, oltre ai casi già riportati, si segnalano: l'interpellanza urgente n. 2-00782 del 1° luglio 2010 (sulla definizione di un programma per la formazione e l'aggiornamento professionale in materia di sensibilità chimica multipla); l'interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-01650 del 17 maggio 2011 (sulla qualità della sanità e sull'applicazione dei livelli essenziali di assistenza nella Regione siciliana); le interrogazioni a risposta scritta n. 4-16874 del 5 luglio 2012 (sull'uso dei sistemi di contenzione per i pazienti psichiatrici), n. 4-14958 del 16 febbraio 2012 (sulla razionalizzazione della rete dei punti nascita sul territorio nazionale), n. 4-14931 del 15 febbraio 2012 (sulla realizzazione di un sistema di sorveglianza dei disturbi dell'alimentazione), n. 4-13897 del 12 novembre 2011 (sull'individuazione di criteri uniformi per la permanenza nelle residenze sanitarie assistenziali), n. 4-08313 del 2 agosto 2010 (sulla ricognizione delle strutture di cura dedicate agli anziani e agli invalidi), n. 4-06450 del 9 marzo 2010 (sul potenziamento della rete di assistenza alle persone affette da sclerosi multipla) e n. 4-06039 dell'8 febbraio 2010 (sull'ottimizzazione della gestione dei centri unici di prenotazione delle prestazioni sanitarie); l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-07599 del 6 agosto 2012 (sulla ridefinizione dei criteri di accreditamento e di controllo delle strutture socio-sanitarie).

⁽¹²²⁾ Il "persistere" del sindacato ispettivo parlamentare in materia di sanità penitenziaria è un dato che si manifesta in maniera lampante nelle ultime legislature. D'altra parte, come si è detto, le questioni da affrontare per il funzionamento a pieno regime del nuovo modello amministrativo coinvolgono spesso responsabilità tanto statali quanto regionali (per una ricostruzione del complesso iter di trasferimento delle funzioni relative alla sanità penitenziaria, cfr. G. STARNINI, «Il passaggio della sanità penitenziaria al Servizio sanitario nazionale», in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, 2009, pp. 3 ss.). I profili più interessanti dall'attività rogatoria riguardano: le difficoltà del riordino della medicina penitenziaria nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome (su quest'aspetto vertono, ad esempio, l'interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-00261 del 2 dicembre 2008, l'interrogazione a risposta orale n. 3-00910 del 10 febbraio 2010, le interrogazioni a risposta scritta n. 4-13550 dell'11 ottobre 2011 e n. 4-03939 del 14 settembre 2009 e le interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-03671 del 27 ottobre 2010 e n. 5-02311 dell'11 gennaio 2010); il trasferimento alle regioni delle

risorse finanziarie necessarie per l'esercizio delle nuove funzioni (in proposito, si veda l'interrogazione a risposta immediata in Commissione n. 5-00392 del 1° ottobre 2008); le problematiche concernenti le dotazioni organiche e la gestione del personale impiegato in questo settore (argomenti affrontati nelle interrogazioni a risposta scritta n. 4-05992 del 3 febbraio 2010, n. 4-01143 del 25 settembre 2008 e n. 4-01041 del 17 settembre 2008 e nelle interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-01844 del 29 settembre 2009 e n. 5-00616 del 17 novembre 2008); l'operato degli organismi deputati alla verifica e alla valutazione degli interventi attuativi della riforma (è il caso dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-01659 del 19 novembre 2008).

⁽¹²³⁾ *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta dell'8 giugno 2010, p. 9. Nella stessa occasione il Governo, nel richiamare un accordo sancito in seno alla Conferenza unificata sulla collaborazione tra l'ordinamento sanitario e quello penitenziario, evidenzia che «ciascun organismo istituzionale, nell'ambito delle proprie competenze e rispettive autonomie, si è impegnato, in base al principio della leale collaborazione interistituzionale, a garantire tramite interventi, la tutela della salute, il recupero sociale dei detenuti, degli internati adulti e dei minori sottoposti a provvedimenti penali, stabilendo nell'ambito dello stesso accordo strumenti di collaborazione con specifico riferimento alla tutela della salute e al monitoraggio e valutazione degli interventi attuativi» (ivi, p. 10). Rilevi analoghi si rinvencono nelle risposte scritte alle interrogazioni n. 4-05016 del 13 novembre 2009 (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 14 settembre 2010, pp. LVIII-LIX) e n. 4-04622 del 20 ottobre 2009 (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 settembre 2010, pp. IX-XI). Nella risposta all'interrogazione n. 4-06772 del 13 aprile 2010 si precisa, altresì, che il tavolo permanente di consultazione presso la Conferenza unificata al quale compete il monitoraggio delle attività previste dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° aprile 2008 «ha elaborato un programma completo di interventi, che contemplano sia un documento programmatico per la ricognizione e la riorganizzazione delle strutture sanitarie nei vari istituti penitenziari sia un monitoraggio sistematico relativo all'organizzazione nelle carceri dei servizi sanitari e del personale dedicato» (in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 settembre 2010, p. XI).

⁽¹²⁴⁾ In proposito, si vedano le interrogazioni a risposta scritta n. 4-15978 del 9 maggio 2012, n. 4-15874 del 3 maggio 2012, n. 4-14826 dell'8 febbraio 2012, n. 4-13951 del 18 novembre 2011 e n. 4-13930 del 17 novembre 2011.

⁽¹²⁵⁾ Si pensi agli atti incentrati sul tema della spesa destinata alle prestazioni socio-sanitarie: ne sono esempio l'interpellanza urgente n. 2-01143 del 5 luglio 2011, volta ad acquisire elementi in merito all'utilizzo dei fondi assegnati dal Governo per progetti finalizzati a speciali unità dedicate allo stato vegetativo persistente e alle cure domiciliari, o la serie di interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-05978 del 23 gennaio 2012, n. 5-07455 del 18 luglio 2012, n. 5-07468 del 19 luglio 2012 e n. 5-07495 del 23 luglio 2012, vertenti sull'impiego delle risorse statali per l'assistenza di persone affette da sclerosi laterale amiotrofica. Sono conformi ai criteri di ammissibilità anche i quesiti su iniziative di carattere generale del Governo in materia di servizi per la disabilità (si veda in proposito l'interrogazione a risposta scritta n. 4-12310 del 14 giugno 2011, in cui si chiede al Governo se intenda promuovere un monitoraggio sull'assistenza domiciliare ai disabili) o per le non autosufficienze (è l'argomento dell'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-05911 del 12 gennaio 2012, in cui si sollecitano interventi per favorire l'omogeneità e la qualità dell'assistenza agli anziani non autosufficienti). Occorre far presente che il Governo, nel dare riscontro ai quesiti posti su questi aspetti, si preoccupa talora di tracciare i contorni della propria sfera di competenza, indicando presupposti, modalità e limiti delle iniziative che ritiene di poter adottare al fine di agevolare la soluzione di determinate problematiche. Nella risposta congiunta alle interrogazioni n. 4-04922 e n. 4-04925 del 9 novembre 2009, anch'esse riguardanti il tema dell'assistenza alle persone affette da sclerosi laterale amiotrofica, si opera la distinzione tra prestazioni sanitarie e prestazioni attinenti al "sociale": conseguentemente, il Governo – nel rimarcare l'impegno profuso per la determinazione dei principi generali in materia di tutela della salute nonché per la definizione dei livelli essenziali di assistenza – ricorda che la seconda categoria di prestazioni ha «natura prettamente socio-assistenziale ed è attribuita agli enti locali, che devono farvi

fronte anche attraverso le risorse del fondo nazionale per la non-autosufficienza» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 settembre 2010, p. XLIV).

⁽¹²⁶⁾ In proposito, M. MERLONI, «Infrastrutture, ambiente e governo del territorio», in *Le Regioni*, n. 1, 2007, p. 67, rileva che lungo la linea «di progressiva valorizzazione degli enti territoriali in materia ambientale si è mossa la legislazione nazionale di settore, coeva o successiva al d.lgs. n. 112». Secondo R. FERRARA, «L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali», in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Bari-Roma, 2008, p. 205, tale tendenza è talmente consolidata che si può senza dubbio affermare che «la gestione, come fatto materiale, delle politiche pubbliche ambientali nonché delle connesse attività volte alla trasformazione, e in generale al governo del territorio, sia per lo più rimessa all'ente locale di base».

⁽¹²⁷⁾ Così F. FONDERICO, «La tutela dell'ambiente», in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto di diritto speciale*, II, cit., p. 2036, per il quale il decreto legislativo n. 112 del 1998 – pur seguitando ad attribuire allo Stato una serie di funzioni concernenti gli interessi nazionali relativi alla difesa del suolo e all'ambiente – ha variamente esteso le competenze regionali in molti ambiti (ambiente, difesa del suolo, industria, energia), al punto da rendere le regioni «il referente organizzativo primario sul territorio dell'interesse ambientale». Una lettura analoga è offerta da P. DELL'ANNO, «Ambiente (Diritto amministrativo)», in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, I, Padova, 2012, p. 320.

⁽¹²⁸⁾ D. AMIRANTE, «Profili di diritto costituzionale dell'ambiente», in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell'ambiente*, cit., p. 259, mette in luce come in dottrina, a una prima lettura, la stessa ripartizione delle competenze tratteggiata dalla riforma costituzionale «è apparsa in netto contrasto con la graduale evoluzione dell'ordinamento italiano, tesa a valorizzare le competenze delle Regioni in materia di ambiente». In questo senso, anche S. NESPOR, «L'ambiente nella riforma costituzionale: virtualità e contraddizioni», in *www.federalismi.it*, n. 17, 9 settembre 2004, che intravede nel riparto di cui all'articolo 117 della Costituzione «una delle tante ricentralizzazioni operate in modo più o meno strisciante nel corso del processo di decentramento».

⁽¹²⁹⁾ Quanto all'inclusione dell'agricoltura tra le materie riservate alla potestà legislativa residuale, si veda A. GERMANO, «La "materia" agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.», in *Le Regioni*, n. 1, 2003, specialmente p. 140, ove si sostiene che «la materia agricoltura, nel suo *continuum* con il passato, ha fatto il "salto" da vecchia materia concorrente, a materia riservata alle Regioni anche a quelle a statuto ordinario: sicché solo per questo – ovvero per l'applicazione del cd. criterio residuale – di essa non si fa parola nel nuovo art. 117». Quest'orientamento è avallato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 12 del 2004, laddove, nell'identificare il nocciolo duro dell'agricoltura nella «produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione», si afferma che tale materia rientra nella «competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni» (depongono in questo senso anche le pronunce n. 282 del 2004 e n. 116 del 2006). Con riferimento poi all'attività venatoria, la Corte puntualizza che «la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato» (sentenze n. 536 del 2002 e n. 226 del 2003). Siffatto indirizzo è confermato dalla sentenza n. 116 del 2012 in cui si precisa che la normativa statale che definisce una soglia uniforme di protezione per la fauna selvatica «può essere modificata dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa residuale in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela». Infine, in ordine al settore ittico, la sentenza n. 213 del 2006 esplicita che la pesca «costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni», con l'avvertenza che «per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative». Ovviamente, l'elenco delle materie di competenza residuale suscettibili di interferenze con gli interessi ambientali è molto lungo e variegato, spaziando dall'industria all'artigianato, dalle acque minerali e termali alla coltivazione di cave e torbiere, dall'attività di produzione e distribuzione dell'energia su

scala regionale alle reti di trasporto e di navigazione regionali e locali (cfr., tra gli altri, S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, 2012, p. 159).

⁽¹³⁰⁾ È di tale avviso la Corte costituzionale secondo la quale, benché la parola urbanistica non figuri nell'articolo 117, essa fa parte del governo del territorio: infatti, se si considera che altri profili di competenza concorrente sono specificamente individuati nel terzo comma dell'articolo 117 e non rientrano quindi nel governo del territorio, «appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto» (sentenza n. 303 del 2003). La Corte ha precisato, altresì, che «anche l'ambito di materia costituito dall'edilizia va ricondotto al “governo del territorio”» (sentenza n. 362 del 2003). Ad analoghe conclusioni è giunta la Consulta nella sentenza n. 343 del 2005, nella quale ha ribadito che l'edilizia «rientra nel governo del territorio, come prima rientrava nell'urbanistica, ed è quindi oggetto di legislazione concorrente».

⁽¹³¹⁾ Nel quadro dei rapporti tra Stato e regioni che si è sommariamente delineato si inserisce anche la previsione di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione che prevede – in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali – la possibilità, sulla base di una specifica procedura, di attribuire alle regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

⁽¹³²⁾ Ad avviso di M. MERLONI, «Infrastrutture, ambiente e governo del territorio», cit., p. 70, il codice ambientale si presenta addirittura come «un vero e proprio monumento al centralismo normativo». Il tentativo di introdurre nel codice delle leggi ambientali «una significativa espansione delle potestà di amministrazione attiva del Ministero dell'ambiente, con la simmetrica compressione delle attribuzioni regionali» è messo parimenti in risalto da P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Milano, 2011, p. 9. Si veda, altresì, S. GRASSI, «Tutela dell'ambiente (diritto amministrativo)», in *Enciclopedia del diritto*, *Annali*, I, Milano, 2007, p. 1129. D'altro canto, come evidenziato da F. FONDERICO, *op. cit.*, p. 2043, anche il decreto legislativo n. 112 del 1998 ha riservato allo Stato «compiti operativi in ragione del rilievo “nazionale” dell'interesse ambientale (danno ambientale, valutazione d'impatto ambientale, specie animali e vegetali protette, aree protette di rilievo internazionale e nazionale) o della sua “infrazionabilità” (ambiente marino), ovvero della sua “connessione” ad altri interessi nazionali (impianti di produzione di energia da fonti convenzionali oltre i trecento megawatt termici), ovvero dell'opportunità di conservare una certa “ridondanza” organizzativa».

⁽¹³³⁾ Circa i problemi di delimitazione della materia ambientale, cfr. G. ROSSI, «La “materializzazione” dell'interesse all'ambiente», in Id. (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2011, pp. 25 ss., e B. CARAVITA, «L'ambiente e i suoi confini: governo del territorio, urbanistica, paesaggio, protezione della natura, tutela della salute, biotecnologie», in Id., *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, pp. 33 ss. Secondo R. FERRARA, «L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali», cit., p. 135, l'intreccio delle materie «“ingarbuglia” la mappa delle competenze del centro e della “periferia”». L'interrelazione tra competenze statali e regionali sui temi ambientali si ritrova in molte pronunce della Corte costituzionale (non è, però, qui possibile entrare nel merito della qualificazione dell'ambiente come valore o come materia, questione alla quale è dedicato, tra i più recenti contributi, quello di P. MADDALENA, «L'interpretazione dell'art. 117 e dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente», in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 6, 2011, pp. 735 ss.). Nelle menzionate pronunce si evidenzia che la competenza statale «si intreccia con altri interessi e competenze, di modo che deve intendersi riservato allo Stato il potere di fissare *standard* di tutela uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 62 del 2008), o ancora che l'ambiente «in quanto tale delinea una sorta di “materia trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale» (sentenza n. 171 del 2012). Nella sentenza n. 225 del 2009, in particolare, la Corte – nel precisare che sullo stesso bene (l'ambiente) «“concorrono” diverse competenze (sentenza n. 105 del 2008), le quali, tuttavia, restano distinte tra loro, perseguendo autonomamente le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline (vedi sentenze n. 367 e n. 378 del 2007, n. 104 e n. 105 del 2008, n. 12 e n. 61 del 2009)» – chiarisce che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato «può conferire a sé le

relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali». Riceve così concreta attuazione in quest'ambito il modello messo in luce, tra gli altri, da F. MIGLIARESE CAPUTI, *Diritto regionale e degli enti locali*, Torino, 2008, p. 94, secondo cui i due ordinamenti, statale e regionale, «continuamente si integrano in ragione della necessità di mantenere in “giusto” equilibrio principio fondamentale di autonomia e principio fondamentale dell'unità e indivisibilità della Repubblica». Per C. DESIDERI, «Il riparto delle attribuzioni per la tutela dell'ambiente», in Id. (a cura di), *Autonomie territoriali e tutela dell'ambiente*, Milano, 2001, p. 10, pur essendosi consolidato un ruolo prioritario delle autonomie sui temi ambientali, permangono «campi di intervento e funzioni amministrative statali, per l'esercizio delle quali è spesso richiesta, però, la partecipazione (eventualmente in forma procedimentale) della regione o delle regioni interessate».

⁽¹³⁴⁾ Com'è stato sottolineato da M. RENNA, «L'allocazione delle funzioni normative e amministrative», in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 137, «il quadro delle competenze amministrative in materia ambientale è estremamente disorganico e frammentario e, pur dove queste competenze sono allocate a un livello mediamente “alto” (si pensi, per esempio, alle diverse funzioni di pianificazione), detto quadro è ben lungi dall'essere razionale e semplificato, anche a prescindere dagli intrecci tra la tutela dell'ambiente e altre materie».

⁽¹³⁵⁾ In realtà, nonostante il potenziamento delle funzioni svolte dalle autonomie territoriali, il sindacato ispettivo non pare aver accusato, nel settore ambientale, una radicale flessione nelle ultime legislature. Qualche elemento (puramente) indicativo si può trarre dai dati statistici. Se si effettua un confronto tra i dati globali della XIII legislatura (la quale si situa in una fase anteriore all'entrata in vigore della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione) e quelli della XVI legislatura, si può ricavare che alla Camera gli atti in relazione ai quali il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (che negli anni ha cambiato più volte denominazione) è stato individuato come destinatario – esclusivamente o assieme ad altri Ministri – sono stati pari, rispettivamente, a 3616 e a 2893. In totale, lo stesso Ministro è stato delegato a rispondere 1858 volte nella XIII legislatura e 1821 volte nella XVI legislatura. Qualora, invece, ci si soffermi sui primi due anni delle legislature XIII, XIV, XV e XVI (lasso temporale che permette di operare su dati raffrontabili), si rileva che gli atti indirizzati al predetto Ministro – esclusivamente o congiuntamente ad altri Ministri – hanno raggiunto la quota di 1049 (di cui 648 con delega a rispondere) nel primo biennio della XVI legislatura, mentre se ne contano 978 (di cui 644 con delega a rispondere), 857 (di cui 523 con delega a rispondere) e 1666 (di cui 753 con delega a rispondere) nei corrispondenti periodi delle legislature XV, XIV e XIII. Infine, sempre facendo riferimento al biennio iniziale delle citate legislature, si evince che il Ministro è stato complessivamente delegato a rispondere in 664 casi nella XVI legislatura a fronte dei 658 della XV legislatura, dei 554 della XIV legislatura e degli 803 della XIII legislatura.

⁽¹³⁶⁾ D'altro canto, secondo autorevole dottrina, la tutela del paesaggio si configura come una parte essenziale della tutela dell'ambiente (cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, «Il paesaggio nel nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione», in *Rivista giuridica dell'ambiente*, n. 2, 2003, pp. 259 ss.; G. F. CARTEI, «Il paesaggio», in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, II, cit., pp. 2123 ss.; B. CARAVITA, *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2005, p. 40). Il “flusso” degli atti di sindacato ispettivo riferito a questi aspetti è costante e si indirizza per lo più a stimolare l'azione di salvaguardia svolta dai competenti organi ministeriali centrali e periferici (soprattutto le soprintendenze), ai sensi della vigente normativa sui beni culturali e sul paesaggio. Per quanto concerne la XVI legislatura, si possono menzionare, a titolo esemplificativo, i seguenti atti: interrogazione a risposta orale n. 3-01815 del 14 settembre 2011 (sulla tutela del colle dell'Infinito di Leopardi a Recanati); interrogazioni a risposta scritta n. 4-16996 del 17 luglio 2012 (sulla preservazione degli agrumeti della penisola sorrentina), n. 4-12806 del 26 luglio 2011 (sulle problematiche scaturite dalla localizzazione di un impianto eolico in prossimità del sito archeologico di Saepinum-Altilia in Molise), n. 4-11976 del 18 maggio 2011 (sulla realizzazione di un complesso turistico in una zona costiera della Puglia dichiarata di notevole interesse pubblico), n. 4-11294 del 16 marzo 2011 (su un programma di interventi di sistemazione ambientale nella laguna di Marano e Grado) e n. 4-03849 del 29 luglio 2009 (su un progetto di prospezione per la ricerca di idrocarburi nel territorio del parco regionale di Monteverchia

e della Valle del Curone); interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-07064 del 13 giugno 2012 (sul progetto di una centrale eolica *off-shore* nel golfo dell'Asinara) e n. 5-05564 del 19 ottobre 2011 (sulla destinazione d'uso di un'area adiacente alla Mole antonelliana di Torino). È ugualmente ricca di precedenti di questo genere la XV legislatura. Si possono segnalare al riguardo: l'interpellanza urgente n. 2-00145 del 26 settembre 2006 (sulla compatibilità ambientale di un progetto edilizio nel territorio della Val d'Orcia); le interrogazioni a risposta orale n. 3-01516 del 20 dicembre 2007 (sui lavori appaltati da un comune per il recupero di sentieri e di punti di osservazione in aree vincolate del parco del Pollino) nonché n. 3-00781 del 3 aprile 2007 e n. 3-00209 del 19 settembre 2006 (entrambe sull'autorizzazione alla realizzazione di un fabbricato a ridosso delle mura secolari di Spoleto); le interrogazioni a risposta scritta n. 4-05007 del 27 settembre 2007 (sui danni al paesaggio arrecati dall'edificazione di un immobile in una rinomata località della Sardegna), n. 4-04965 del 26 settembre 2007 (sull'impatto paesaggistico di un progetto per il rifacimento del lungolago di Meina in Piemonte), n. 4-02392 del 31 gennaio 2007 (sull'autorizzazione all'installazione di un traliccio per trasmissioni radiofoniche sulla vetta di Monte Cavo nel Lazio) e n. 4-02368 del 30 gennaio 2007 (sulle procedure per la sanatoria di abusi edilizi in aree soggette a vincolo paesistico-ambientale di alcuni comuni campani); le interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-01776 del 14 novembre 2007 (sull'edificazione di una struttura alberghiera sul litorale di Praia a Mare) e n. 5-01066 del 29 maggio 2007 (su talune opere di urbanizzazione in una zona sottoposta a tutela della provincia di Modena).

⁽¹³⁷⁾ Con riferimento, in particolare, all'attività del Comando dei carabinieri per la tutela dell'ambiente (ex Noe), posto alle dipendenze funzionali del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, la casistica è molto vasta nelle ultime legislature. Si susseguono con insistenza, infatti, quesiti volti ad acquisire informazioni e a sollecitare interventi, per il tramite di tale reparto dell'Arma, in relazione a criticità ambientali di varia natura, come quelle derivanti da insediamenti industriali (interrogazione a risposta orale n. 3-02032 del 24 gennaio 2012; interrogazioni a risposta scritta n. 4-13109 del 6 settembre 2011 e n. 4-09961 del 13 dicembre 2010), da discariche e impianti per il trattamento dei rifiuti (interrogazioni a risposta scritta n. 4-17247 del 1° agosto 2012, n. 4-17052 del 19 luglio 2012, n. 4-12490 del 28 giugno 2011, n. 4-11731 del 27 aprile 2011, n. 4-10251 del 23 dicembre 2010, n. 4-08527 del 14 settembre 2010, n. 4-05351 del 10 dicembre 2009 e n. 4-01135 del 24 settembre 2008; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-05729 del 22 novembre 2011 e n. 5-02643 dell'11 marzo 2010), dall'inquinamento di laghi, fiumi e corsi d'acqua in genere (interrogazioni a risposta scritta n. 4-09601 del 19 novembre 2010, n. 4-06117 dell'11 febbraio 2010 e n. 4-04914 del 9 novembre 2009) e dalla presenza di amianto sul territorio (interrogazione a risposta scritta n. 4-14635 del 25 gennaio 2012; interrogazione a risposta in Commissione n. 5-07439 del 17 luglio 2012).

⁽¹³⁸⁾ È assai esteso il numero di atti che chiedono se il Governo si sia attivato o intenda attivarsi per il tramite dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e se intenda fornire chiarimenti sulle motivazioni e sugli obiettivi delle attività svolte dal medesimo Istituto, nonché sulle ragioni di eventuali mancati interventi (spesso con lo scopo di risolvere questioni territorialmente circoscritte). In proposito, si possono citare i seguenti atti: interpellanze urgenti n. 2-01466 del 3 maggio 2012 (sull'inquinamento ambientale del bacino del fiume Aterno-Pescara) e n. 2-01177 del 2 agosto 2011 (sulla mancata espressione da parte dell'ISPRA dei pareri in merito all'applicazione nelle singole realtà regionali delle deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE sulla conservazione degli uccelli selvatici); interrogazione a risposta orale n. 3-00640 del 30 luglio 2009 (su alcune problematiche legate al calendario venatorio della Regione Umbria); interrogazioni a risposta scritta n. 4-15369 del 19 marzo 2012 (sull'iniziativa di mettere in palio permessi per l'abbattimento di caprioli nell'ambito di una lotteria organizzata in Trentino), n. 4-14189 del 14 dicembre 2011 (sulle indagini tecniche per accertare l'origine di un fenomeno di inquinamento atmosferico in provincia di Pordenone), n. 4-10641 del 31 gennaio 2011 (sulle cause dello spiaggiamento di una balena sulle coste toscane), n. 4-07108 dell'11 maggio 2010 (sugli effetti ambientali del potenziamento di un impianto per la produzione di conglomerati bituminosi nelle vicinanze dell'area protetta di Vanzago) e n. 4-06783 del 14 aprile 2010 (su un progetto condotto dall'ISPRA per la tutela del litorale di Stintino); interrogazione a risposta in Commissione n. 5-01908 dell'8 ottobre 2009 (sulla realizzazione da parte dell'ISPRA di un archivio informatizzato degli interventi in difesa del suolo). Sono alquanto sporadici, invece, i quesiti sul complessivo funzionamento della rete delle agenzie regionali per la

protezione dell'ambiente (si vedano le interrogazioni a risposta scritta n. 4-12030 del 23 maggio 2011 e n. 4-07405 del 27 maggio 2010). In questi casi il Governo appare di norma poco propenso a interventi che – interferendo con le determinazioni assunte a livello regionale – possano comprimere il principio di autonomia: nella risposta all'interrogazione n. 4-14334 del 21 dicembre 2011 si ricorda che – per quanto l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale agisca nel senso di favorire la standardizzazione degli strumenti e delle modalità operative – sono limitate, se non nulle, «le possibilità di intervento sul piano della programmazione delle attività delle singole agenzie, competenza questa posta attualmente in capo alle amministrazioni regionali» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 9 luglio 2012, p. VII). È poi frequente che il sindacato ispettivo si concentri sull'attività di altri enti, istituti, società e organismi (anche a composizione mista, ossia con la partecipazione di rappresentanti dello Stato, delle regioni e degli enti locali) che si occupano di temi ambientali o a questi collegati e che sono posti sotto la direzione o il controllo ministeriale. Si tratta, per citare qualche esempio, di soggetti come la Sogesid (interrogazioni a risposta scritta n. 4-17049 del 19 luglio 2012, n. 4-14690 del 31 gennaio 2012 e n. 4-11899 del 17 maggio 2011), il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (interrogazione a risposta scritta n. 4-10799 del 9 febbraio 2011; interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-03818 del 16 novembre 2010 e n. 5-03689 dell'8 novembre 2010) o l'Osservatorio nazionale dell'abusivismo edilizio (interrogazione a risposta in Commissione n. 5-05548 del 19 ottobre 2011).

⁽¹³⁹⁾ Tali peculiari connotazioni persistono nella configurazione delle autorità di bacino distrettuali disciplinate dal decreto legislativo n. 152 del 2006. Come rilevato da A. CROSETTI, «Le tutele differenziate», in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 553, la sussistenza di un ente come l'autorità di bacino distrettuale, il cui organo centrale, la Conferenza istituzionale permanente, vede una prevalenza di membri provenienti da amministrazioni centrali, è indicativa del fatto che «il testo unico ha proceduto a una profonda revisione che si colloca in una prospettiva di neocentralismo dei rapporti Stato-enti locali». Le ultime legislature offrono un generoso ventaglio di precedenti basati sull'attività delle autorità di bacino. Alla XVI legislatura è riferito, ad esempio, il seguente elenco: interpellanza urgente n. 2-01253 del 2 novembre 2011 (sull'inquinamento riscontrato nei bacini fluviali del territorio di Cassino); interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-00943 del 2 marzo 2010 (sulla costituzione di una cabina di regia per gli interventi di bonifica del bacino del Po); interrogazioni a risposta scritta n. 4-17306 del 6 agosto 2012 (sulle ripercussioni dell'ampliamento di una discarica sul sistema idrico dell'alta pianura vicentina), n. 4-17134 del 25 luglio 2012 (sull'intervento dell'Autorità di bacino del fiume Arno nell'ambito di un procedimento per l'ampliamento di una discarica), n. 4-11334 del 23 marzo 2011 (sul pericolo di tracimazione del fiume Tramigna), n. 4-11031 del 25 febbraio 2011 (su fenomeni erosivi lungo le sponde dell'Adige), n. 4-02399 del 25 febbraio 2009 (sulla realizzazione di un impianto di stoccaggio di amianto a confesso dello stesso fiume Adige), n. 4-01087 del 18 settembre 2008 (sulle problematiche idro-biologiche del lago Trasimeno) e n. 4-00016 del 29 aprile 2008 (sul prelievo di risorse idriche dalla falda acquifera del Medio Brenta); interrogazione a risposta in Commissione n. 5-07544 del 25 luglio 2012 (sui rischi per l'integrità del bacino idrografico della Val Teverina derivanti dal progetto di realizzazione di una centrale a biomasse).

⁽¹⁴⁰⁾ In analogia a quanto si è già avuto modo di constatare in materia sanitaria, anche in campo ambientale gli atti finalizzati a verificare se il Governo intenda assumere iniziative di tipo normativo sono numerosi e investono moltissimi aspetti, spesso in zone di confine tra le competenze statali e quelle regionali e locali. Si può notare che i quesiti di questo tenore – i quali spesso prendono spunto da vicende di carattere locale – spaziano dall'inasprimento delle sanzioni per gli illeciti in materia ambientale (interpellanza n. 2-00494 del 2 ottobre 2009; interrogazioni a risposta scritta n. 4-17382 del 5 settembre 2012 e n. 4-17224 del 1° agosto 2012) all'impatto sul territorio degli impianti alimentati da energie rinnovabili (interrogazione a risposta orale n. 3-00721 del 21 ottobre 2009; interrogazione a risposta scritta n. 4-17115 del 25 luglio 2012), dalla gestione delle risorse idriche (interrogazione a risposta immediata in Assemblea n. 3-01634 del 3 maggio 2011; interrogazione a risposta scritta n. 4-02909 del 30 aprile 2009) alle attività di bonifica e di risanamento (interpellanza urgente n. 2-01365 del 16 febbraio 2012), dalla riduzione delle emissioni di sostanze inquinanti (interrogazioni a risposta scritta n. 4-14046 del 29 novembre 2011 e n. 4-09900 del 13 dicembre 2010) alla realizzazione e al

funzionamento degli impianti per lo smaltimento di rifiuti (interpellanza urgente n. 2-01319 del 17 gennaio 2012).

⁽¹⁴¹⁾ Se si circoscrive l'analisi alla XVI legislatura, si rileva che – in linea con quanto avvenuto nelle legislature immediatamente precedenti – alla Camera gli strumenti del sindacato ispettivo sono stati utilizzati per affrontare questioni connesse alla tutela di un lungo elenco di siti di importanza comunitaria e di zone di protezione speciale. Di questo elenco può essere qui riportata solo una parte molto limitata: si va dal gosito dei Calanchi (interrogazione a risposta orale n. 3-02094 dell'8 febbraio 2012) alla Val Rosandra in Friuli Venezia Giulia (interrogazioni a risposta scritta n. 4-15590 e n. 4-15587 del 3 aprile 2012), dal sito di Monte Li Foi in Basilicata (interrogazione a risposta scritta n. 4-14506 del 16 gennaio 2012) alla riserva naturale di Vendicari in Sicilia (interrogazione a risposta scritta n. 4-11239 del 10 marzo 2011), dall'area lagunare di Mira in Veneto (interrogazione a risposta scritta n. 4-10958 del 22 febbraio 2011) al sito Is Arenas in Sardegna (interrogazione a risposta scritta n. 4-07930 del 7 luglio 2010), dal parco di villa Borghese a Roma (interrogazione a risposta scritta n. 4-07490 del 7 giugno 2010) ai Colli Berici in Veneto (interrogazione a risposta scritta n. 4-07096 del 6 maggio 2010), dal monte Genzana in Abruzzo (interrogazione a risposta scritta n. 4-06526 del 16 marzo 2010) al litorale di Capocotta nel Lazio (interrogazione a risposta scritta n. 4-06377 del 4 marzo 2010), dal lago di Massaciuccoli in Toscana (interrogazione a risposta scritta n. 4-02798 del 20 aprile 2009) al bacino del Vallone Porto nel comune di Positano (interrogazione a risposta scritta n. 4-01325 del 15 ottobre 2008), dalla vetta del Monte Gennaro nel Lazio (interrogazione a risposta scritta n. 4-00915 del 4 agosto 2008) all'isola di Ventotene (interrogazione a risposta in Commissione n. 5-02830 del 29 aprile 2010).

⁽¹⁴²⁾ Al riguardo, appaiono emblematici i seguenti atti: interpellanza n. 2-01187 del 7 settembre 2011 (sulla tutela della prateria di Sant'Orso in Cogne); interrogazioni a risposta scritta n. 4-17094 del 24 luglio 2012 (sull'inquinamento delle acque del golfo di Napoli), n. 4-14176 del 7 dicembre 2011 e n. 4-05680 del 12 gennaio 2010 (sull'osservanza degli obblighi in tema di qualità dell'aria in Veneto), n. 4-13471 del 6 ottobre 2011 (sulla gestione dei rifiuti in Campania), n. 4-11185 del 9 marzo 2011 e n. 4-01243 del 6 ottobre 2008 (entrambe sul tema della salvaguardia dell'avifauna protetta e della regolamentazione dell'attività venatoria), n. 4-05122 del 24 novembre 2009 (sulla situazione ambientale del lago di Paola nel Lazio), n. 4-05064 del 18 novembre 2009 (sull'inefficienza di alcuni impianti di depurazione in Lombardia); interrogazioni a risposta in Commissione n. 5-03346 del 2 agosto 2010 (sull'integrazione del quadro normativo in materia di inquinamento acustico) e n. 5-00409 del 2 ottobre 2008 (sul divieto di utilizzo dei pallini di piombo per il prelievo venatorio nelle zone umide).

⁽¹⁴³⁾ Si tratta di un ambito in cui acquistano rilievo disposizioni come quelle del decreto legislativo n. 195 del 2005 – che, in attuazione della direttiva 2003/4/CE, ha demandato agli organi statali il compito di garantire che l'informazione ambientale detenuta dall'autorità pubblica sia aggiornata, precisa e confrontabile – o le previsioni della convenzione di Aarhus (ratificata con la legge n. 108 del 2001), in materia di diritto di accesso alle informazioni, di partecipazione del pubblico ai processi decisionali e di giustizia in materia ambientale. In questa tipologia di atti di sindacato ispettivo rientrano le interrogazioni a risposta scritta n. 4-10872 del 15 febbraio 2011 (sull'inquinamento atmosferico nel territorio della Regione Veneto), n. 4-09413 dell'11 novembre 2010 (sulle emissioni di un inceneritore sempre in Veneto), n. 4-05607 del 4 gennaio 2010 (sull'inquinamento di alcuni siti della Regione Basilicata) e n. 4-04615 del 20 ottobre 2009 (sulla localizzazione di centrali nucleari in Molise). Appare interessante, inoltre, la casistica concernente la circolazione delle informazioni sulla qualità delle acque, con particolare riguardo a quelle destinate al consumo umano (si vedano, tra le altre, le interrogazioni a risposta scritta n. 4-11950 del 17 maggio 2011, n. 4-08499 dell'8 settembre 2010, n. 4-07738 del 23 giugno 2010, n. 4-04333 del 28 settembre 2009 e n. 4-02015 del 14 gennaio 2009). Sono altresì numerosi gli atti che mirano ad acquisire informazioni sull'operatività e sull'efficacia di strumenti predisposti per organizzare a livello centrale il flusso delle informazioni (si pensi al sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti - Sistris), come pure sono ricorrenti le interrogazioni e le interpellanze volte a promuovere la mappatura di determinati fenomeni ambientali, eventualmente con il coinvolgimento dei vari enti operanti sul territorio. Questa categoria di atti è ben rappresentata dall'interpellanza n. 2-01364 del 16 febbraio 2012 e dalle interrogazioni a risposta scritta n. 4-08413 dell'8

settembre 2010, n. 4-07027 del 3 maggio 2010 e n. 4-15053 del 22 febbraio 2012 sul censimento dei siti contaminati da amianto. Una particolare valenza assume – per i risvolti pratici in tema di sindacato ispettivo – la risposta all'interpellanza n. 2-01364 di cui sopra, nella quale si comunica che il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, con la collaborazione dell'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL), «ha finanziato le attività di mappatura dell'amianto sul territorio nazionale avviando, tra l'altro, un continuo dialogo con le regioni [...]» e che «[...] è stato anche predisposto un sistema informativo territoriale (SIT), per archiviare i dati di mappatura trasmessi annualmente dalle regioni e dalle province autonome di Trento e di Bolzano» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Discussioni*, seduta del 24 ottobre 2012, pp. 13-14).

⁽¹⁴⁴⁾ Come in parte già si è visto, gli atti che sollecitano l'esercizio di poteri sostitutivi in campo ambientale (o chiedono di valutare la sussistenza dei presupposti per ricorrere a tali interventi) abbondano nella recente casistica. Quanto alla XVI legislatura, oltre ai casi già citati, si possono indicare: l'interpellanza urgente n. 2-00209 del 6 novembre 2008 (sul rischio di fenomeni di siccità nella regione Puglia e sulle iniziative per il risanamento e il potenziamento della relativa rete idrica); le interrogazioni a risposta scritta n. 4-06172 del 17 febbraio 2010 (sulla riduzione del livello di inquinamento del fiume Sarno) e n. 4-01102 del 24 settembre 2008 (sulla crisi idrica nella provincia di Crotone); l'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-01473 del 27 maggio 2009 (sulla mancata adozione dei piani di tutela di alcuni parchi nazionali ai sensi della legge n. 394 del 1991). Atti di contenuto analogo si rinvencono nella XV legislatura: nell'interrogazione a risposta scritta n. 4-06316, nel denunciare anomalie nella realizzazione di un complesso industriale, l'interrogante chiede al Governo di accertare «se sussista il potenziale pericolo di un danno ambientale e – laddove ne sussistano i presupposti – di esercitare i poteri sostitutivi previsti nell'ipotesi di inerzia degli enti competenti» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 19 febbraio 2008, p. 10462). Un precedente simile, sempre risalente alla XV legislatura, è quello dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-01024 relativa all'inquinamento delle acque del fiume Liri, nella quale si chiede al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «se non ritenga opportuno attivare i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 75 del decreto legislativo n. 152 del 2006» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XV legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 21 settembre 2006, p. 1370).

⁽¹⁴⁵⁾ Quanto alle dinamiche istituzionali collegate all'emergenza, il dibattito in dottrina è intenso. Nel presente lavoro si può dedicare alla questione solo qualche rapido cenno. G. C. DE MARTIN, «Le funzioni amministrative delle Regioni e degli enti locali dopo la legge n. 42/09», in *Amministrare*, n. 3, 2010, p. 486, rileva che le amministrazioni straordinarie causano una «sottrazione di compiti e di funzioni alle sedi che dovrebbero essere proprie, anzitutto agli enti locali». Ad avviso di F. MERLONI, «Ragionando sui rifiuti campani e dintorni: Stato e Regioni tra la continua emergenza e l'impossibile normalità», in *Le Regioni*, n. 6, 2007, specialmente p. 926, le gestioni commissariali (che per l'Autore sono, tra l'altro, difficilmente configurabili come espressione di poteri sostitutivi) diventano spesso «la forma ordinaria di esercizio delle funzioni amministrative». Per D. CALDIROLA, «Il commissario straordinario nell'emergenza», in *Amministrare*, n. 2, 2010, p. 207, la stabilizzazione di tali gestioni «conduce a una menomazione delle funzioni appartenenti alle amministrazioni regionali e locali». La diffusione e la pervasività del fenomeno sono segnalate, altresì, da A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, pp. 233 ss. – secondo il quale, per ovviare a situazioni di inefficienza, alcune competenze commissariali comportano, come nel caso dell'emergenza connessa alla gestione dei rifiuti in Campania, «lo spossessamento dei poteri ordinari delle istituzioni competenti» – e da M. A. CABIDDU, «Necessità ed emergenza: ai confini dell'ordinamento», in *Amministrare*, n. 2, 2010, p. 176, ove l'Autrice evidenzia che i regimi commissariali degradano «le amministrazioni locali ad apparati esecutivi delle determinazioni degli organi straordinari». Questo effetto è tanto più meritevole di attenzione se si considera il numero di ordinanze *extra ordinem* adottate (A. ANDRONIO, *Le ordinanze di necessità e urgenza per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2004, p. XI). Sull'evoluzione e sull'efficacia di questi istituti, cfr. anche M. GNES, «Le ordinanze di protezione civile per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania», in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, n. 2, 2008, pp. 433-468, nonché E. ALBANESI, R. ZACCARIA, «Le ordinanze di protezione civile “per l'attuazione” di decreti-legge (ed altri scostamenti dalla legge n. 225 del 1992)», in

Giurisprudenza costituzionale, n. 3, 2009. In merito al fondamento costituzionale e alla qualificazione dei citati interventi governativi (che sono ricostruiti in dottrina ora come estrinsecazione di poteri sostitutivi, ora in termini di attrazione in sussidiarietà, ora quale manifestazione di poteri di ordinanza basati sui presupposti della necessità e dell'urgenza), sono di rilievo i contributi di S. MANGIAMELI, «Lo stato di emergenza e le competenze regionali», e G. FARES, «Ordinanze statali di necessità ed urgenza e salvaguardia dell'autonomia regionale: limite dei principi fondamentali o chiamata in sussidiarietà?», entrambi in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2006, rispettivamente pp. 2926-2932 e pp. 2932-2939, nonché di R. DICKMANN, «Competenza e regime giuridico dei provvedimenti adottati nell'esercizio dei poteri sostitutivi e di ordinanza del governo», in *Il Foro amministrativo - C.d.S.*, n. 9, 2008, pp. 2561 ss. In generale, sul tema delle ordinanze di necessità e di urgenza, si segnala G. RAZZANO, «Le ordinanze di necessità e di urgenza nell'attuale ordinamento costituzionale», in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, IV, Napoli, 2008, pp. 1935 ss.

⁽¹⁴⁶⁾ Tra i provvedimenti finalizzati a garantire il fisiologico esaurimento delle gestioni commissariali e a favorire il subingresso delle amministrazioni competenti si colloca il decreto-legge n. 59 del 2012. Non è raro che il problema del protrarsi di tali gestioni sia oggetto proprio di sindacato ispettivo (come nel caso dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-14032 del 29 novembre 2011 sulle nomine commissariali effettuate ai sensi dell'articolo 17 del decreto-legge n. 195 del 2009 al fine di contrastare situazioni di elevato rischio idrogeologico).

⁽¹⁴⁷⁾ È il caso dell'interrogazione a risposta in Commissione n. 5-01656 del 21 luglio 2009, sulle modalità di risoluzione dell'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti in Campania, o dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-06385 del 4 marzo 2010, sulle iniziative per il superamento di un'analogia emergenza nella provincia di Palermo.

⁽¹⁴⁸⁾ Per R. FERRARA, «L'organizzazione amministrativa dell'ambiente: i soggetti istituzionali», cit., p. 198, le formule partecipative disseminate nella legislazione ambientale sono dirette a raggiungere il duplice risultato del coordinamento funzionale delle competenze e della creazione di circuiti virtuosi a carattere partecipativo nell'ottica del «federalismo cooperativo». Più in particolare, secondo F. CINTIOLI, «Il Governo regionale tra autonomia "verticale" ed autonomia "orizzontale" e differenziata», cit., p. 184, le Conferenze permanenti hanno assolto alla funzione «di stanza istituzionale di compensazione tra interessi centrali e correlative istanze unitarie ed interessi ed esigenze delle autonomie» che avrebbe dovuto essere affidata alla Camera delle regioni. Non ritiene, viceversa, che tali organismi possano supplire alla mancanza di una Camera delle regioni R. BIFULCO, «Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali», in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, p. 265. Sui limiti dell'attuale sistema delle Conferenze e sulla questione delle sedi di rappresentanza per le autonomie, cfr.: L. CASTELLI, *Il Senato delle autonomie. Ragioni, modelli, vicende*, Padova, 2010, specialmente pp. 125 ss.; E. GRIGLIO, *Principio unitario e neo-policentrismo. Le esperienze italiana e spagnola a confronto*, Padova, 2009, pp. 185 ss.; L. ANTONINI, «Intorno al grande assente della riforma federale: un sistema ingestibile senza una Camera delle Autonomie», in *www.federalismi.it*, 17 gennaio 2003.

⁽¹⁴⁹⁾ L'attività di monitoraggio svolta dal Governo in ordine all'attuazione delle decisioni assunte in seno alle Conferenze permanenti costituisce spesso il necessario presupposto logico-giuridico affinché in Parlamento possano essere poste domande su ciò che accade nelle singole realtà locali. Un caso emblematico è quello dell'interrogazione a risposta scritta n. 4-08472 dell'8 settembre 2010 relativa alle ripercussioni sull'assetto del territorio determinate dalla proliferazione degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, argomento oggetto di apposite linee guida approvate dalla Conferenza unificata e poi adottate con decreto ministeriale. Benché le procedure per le autorizzazioni alla costruzione, all'esercizio e alla modifica degli impianti siano di competenza delle regioni o delle province delegate, i poteri di monitoraggio spettanti al Governo sull'attuazione delle predette linee guida offrono l'opportunità di formulare quesiti con particolare riguardo alla localizzazione degli impianti e alla loro compatibilità con il paesaggio. Questa tipologia di quesiti non può non trovare terreno fertile anche alla luce della risposta resa alla citata interrogazione: in essa si fa presente che le strutture ministeriali monitorano «il recepimento e l'attuazione delle linee guida nelle diverse Regioni, con l'emanazione di atti di individuazione delle aree non idonee alla installazione degli impianti da

fonte rinnovabile, anche con riferimento alle attività di cui sono titolari, o delegati gli enti locali, per poter favorire un'attuazione coordinata delle nuove disposizioni procedurali e di inserimento degli impianti nel paesaggio e sul territorio» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 16 luglio 2012, p. CXIX). Non è casuale, pertanto, che i «precedenti» sull'effettiva osservanza delle linee guida e su asseriti scostamenti riscontrabili a livello territoriale costituiscano un gruppo sempre più folto: ci si limita qui a citare le interrogazioni a risposta scritta n. 4-16921 del 10 luglio 2012, n. 4-14464 del 12 gennaio 2012, n. 4-10989 del 23 febbraio 2011 e n. 4-10653 del 31 gennaio 2011.

⁽¹⁵⁰⁾ Si possono indicare – solo a titolo di esempio – le interrogazioni a risposta scritta n. 4-09911 del 13 dicembre 2010 e n. 4-09424, n. 4-09331 e n. 4-09319, rispettivamente, del 16, 9 e 8 novembre 2010, in cui si chiedono chiarimenti circa il contenuto di accordi di programma volti a fronteggiare il dissesto idrogeologico nel territorio di alcune regioni.

⁽¹⁵¹⁾ La complessità dell'assetto delle competenze al riguardo dipende, perciò, da più fattori, che comprendono la possibile sovrapposizione dei procedimenti nonché la rilevanza dei poteri attribuiti al Governo in materia di tutela risarcitoria contro il danno ambientale (la cui nozione è molto ampia). Cfr. F. FRACCHIA, «I procedimenti amministrativi in materia ambientale», in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, cit., p. 300, il quale sottolinea che l'autorità statale è protagonista assoluta della disciplina in materia di danno ambientale. L'accentramento delle competenze in questo segmento del diritto ambientale è messo in luce anche da N. LUGARESÌ, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2008, p. 114. Sull'articolazione delle competenze, si veda P. DELL'ANNO, *op. cit.*, pp. 259 ss., e specialmente p. 263, ove si osserva che «una medesima vicenda può essere considerata sotto una duplice angolazione, quale *contaminazione* che richiede l'attivazione del procedimento volto alla bonifica ed al ripristino del sito inquinato, ovvero quale *danno ambientale* (o minaccia imminente di danno) che viene contrastato mediante misure di precauzione, prevenzione e ripristino, contemplate da altro procedimento amministrativo» (il primo procedimento è essenzialmente attribuito alla competenza regionale e locale, il secondo è riservato alla competenza statale). È tuttavia necessario, anche in quest'ambito, un approccio integrato e collaborativo, come si suggerisce nella risposta all'interrogazione n. 4-09707 del 24 novembre 2010, nella quale il Governo – nell'indicare la strategia che intende perseguire per i siti contaminati – rileva «come il sistema vigente non sia assolutamente Stato-centrico», specificando che, «sia per la bonifica dei siti regionali che per quelli di interesse nazionale (Sin), sono state coinvolte nel procedimento di bonifica le autorità locali territorialmente interessate» (*Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta del 28 febbraio 2011, p. XI). La questione dell'estensione e dei limiti dell'intervento statale in questo campo è affrontata anche nella risposta all'interrogazione n. 4-05351 del 10 dicembre 2009. In tale circostanza il Governo – nel rimarcare la sussistenza di precise competenze delle regioni e degli enti locali in merito alla gestione dei rifiuti e all'esercizio delle discariche – evidenzia la possibilità di attivazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare «nel caso in cui dovessero emergere particolari profili di compromissione ambientale, tali da richiedere la valutazione [...] degli elementi informativi finalizzati all'adozione di azioni in materia di tutela risarcitoria contro i danni all'ambiente». Nella stessa occasione il Governo informa che – al verificarsi delle suindicate evenienze – ci si potrà avvalere «del Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente per la parte ispettiva e dell'Istituto superiore per la ricerca ambientale per gli aspetti tecnici» (in *Atti parlamentari, Camera dei deputati, XVI legislatura, Allegato B ai resoconti*, seduta dell'8 settembre 2010, p. XLVI). Sul tema del danno ambientale vertono, altresì, le interrogazioni a risposta scritta n. 4-13282 del 22 settembre 2011 (sulla contaminazione da sostanze tossiche delle acque antistanti alla città di Taranto) e n. 4-12149 del 31 maggio 2011 (sul danno ambientale prodotto da uno stabilimento industriale in provincia di Padova).

⁽¹⁵²⁾ A. SCIORTINO, *Il presidente di assemblea parlamentare*, Torino, 2002, p. 199, osserva che – nonostante i criteri-guida definiti nella prassi – il giudizio di ammissibilità sugli atti di sindacato ispettivo non si presenta semplice, in quanto «trattandosi di atti politici il parametro di valutazione non potrà rimanere confinato nella sfera della mera legittimità, ma dovrà di volta in volta essere misurato in base all'esigenza di garantire, da un lato, il libero esercizio del diritto di presentare atti ispettivi da parte dei deputati e dall'altro di assicurare un uso appropriato dei suddetti strumenti».

(¹⁵³) Come rilevano S. TOSI, A. MANNINO, *op. cit.*, p. 380, il potere presidenziale inerente al giudizio di ammissibilità «dovrà quindi essere esercitato non contro il singolo deputato, ma in collaborazione con lo stesso, nell'interesse della funzione esercitata e del complesso di valori istituzionali di volta in volta coinvolti».

(¹⁵⁴) Limitatamente al profilo che si sta esaminando, si potrebbe valutare l'opportunità – in vista di un eventuale aggiornamento delle disposizioni edittali della Presidenza relative a modalità e criteri applicativi dei precetti regolamentari in materia di ammissibilità dei documenti del sindacato ispettivo – di introdurre un esplicito richiamo al principio di leale collaborazione tra i livelli di governo del quale si è ripetutamente parlato. Potrebbe giovare, inoltre, una formalizzazione della “buona prassi” che consiste nell'indicare, nel testo degli atti, i presupposti giuridici (in particolare il titolo di competenza) sulla base dei quali si intendono indirizzare quesiti al Governo.

(¹⁵⁵) In proiezione futura andrebbero considerati, ad esempio, gli eventuali effetti sul sindacato ispettivo derivanti dal superamento del bicameralismo paritario e dalla prospettata qualificazione della Camera “alta” come luogo di rappresentanza delle autonomie. Come già riferito, occorre tener presente – anche alla luce dell'esperienza di altri Paesi – che l'estraneità al rapporto fiduciario della cosiddetta seconda Camera non basta a precludere ai suoi membri l'esercizio dei poteri ispettivi e, più latamente, dei poteri di informazione e di controllo sull'operato del Governo. Ne è prova il fatto che la facoltà di avvalersi degli strumenti del sindacato ispettivo è prevista, tra l'altro, presso il Bundesrat tedesco, il Senato francese, la Camera dei Lord inglese, il Consiglio federale austriaco, il Senato belga e il Senato spagnolo. In ogni caso, a prescindere da radicali interventi di riforma costituzionale, elementi di novità per la funzione ispettiva potrebbero discendere da progetti di revisione dei regolamenti parlamentari (si pensi alle implicazioni sul piano del vaglio di ammissibilità – così come esso è attualmente configurato alla Camera dei deputati – nell'eventualità in cui, sia pure con riferimento ad alcuni selezionati strumenti del sindacato ispettivo, le regole di procedura fossero rivisitate in modo da consentire la formulazione di quesiti al Governo senza il preventivo deposito di testi scritti, sulla falsariga di quanto sperimentato anche in altri ordinamenti parlamentari europei).

Domenico Rocco Siclari

Tutela del risparmio e disciplina dei mercati finanziari con particolare riferimento alla nuova normativa sugli amministratori indipendenti

1 - Premessa: dagli scandali finanziari Cirio e Parmalat alla legge n. 262 del 2005, recante nuove disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari; 2 - L'Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio effettuata nella XIV legislatura; 3 - I lavori parlamentari della XIV legislatura e l'esame delle diverse proposte di legge in materia; 4 - La legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari»; 5 - La riforma recata dalla legge n. 262 del 2005 con riguardo alla nuova normativa sugli amministratori indipendenti; 6 - La valutazione dei requisiti di indipendenza; 7 - Il futuro degli amministratori indipendenti tra norme di legge e autoregolamentazione del mercato; 8 - Il ruolo specifico attribuito agli amministratori indipendenti nell'ambito delle operazioni della società con parti correlate; 9 - Considerazioni conclusive.

1 - Premessa: dagli scandali finanziari Cirio e Parmalat alla legge n. 262 del 2005, recante nuove disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari

Nell'ultimo decennio il susseguirsi di numerosi scandali finanziari, come quelli relativi ai casi "Cirio" e "Parmalat" ⁽¹⁾, hanno recato grave nocimento ai risparmiatori, di guisa che è stata avvertita l'esigenza di una rinnovata disciplina legislativa di tutela del risparmio che attualizzasse le prescrizioni dell'articolo 47 della Costituzione, norma che richiede appunto la tutela del risparmio in tutte le sue forme ⁽²⁾. Allo Stato spetta infatti la competenza esclusiva a tutelare tale valore costituzionale, ai sensi dell'articolo 117, comma 2, lettera e), della Costituzione, provvedendo altresì alla sua attiva promozione ⁽³⁾.

A seguito di un'approfondita attività conoscitiva volta ad analizzare il fenomeno nelle sue diverse e molteplici problematiche, attinenti sia alla tutela del risparmiatore, sia all'efficienza delle società e degli intermediari, sia al funzionamento dei mercati finanziari, il Parlamento ha quindi approvato la legge n. 262 del 2005, recante una riforma generale della disciplina

normativa del settore, che ha fra l'altro introdotto nell'ordinamento italiano la figura degli amministratori indipendenti delle società con azioni quotate in mercati regolamentati, al fine di conseguire un più efficiente sistema di *governance* di tali società, volto a tutelare in modo più efficace anche gli interessi dei soci di minoranza.

2 - L'Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio *effettuata nella XIV legislatura*

Nel corso della XIV legislatura, a seguito degli scandali finanziari e delle crisi dei mercati che si sono verificati all'inizio del decennio e per ristabilire la fiducia dei risparmiatori, è stata condotta dal Parlamento un'indagine conoscitiva su tali temi, che ha portato poi all'approvazione della legge di riforma del settore n. 262 del 2005, recante numerose modifiche alla disciplina normativa dei mercati finanziari e all'assetto organizzativo e all'attività delle autorità di vigilanza. L'indagine conoscitiva e la conseguente legge n. 262 del 2005 si è resa, in particolare, necessaria per verificare ed eventualmente correggere, per il futuro, i fatti di gestione, da parte dell'autorità di vigilanza bancaria, di talune vicende relative a fattispecie di fusioni tra banche ⁽⁴⁾, nel corso delle quali si è riscontrata una peculiare interpretazione data dall'autorità di vigilanza alla disciplina normativa allora vigente.

Nel dettaglio, le Commissioni VI (finanze) e X (attività produttive) della Camera dei deputati, congiuntamente alle corrispondenti Commissioni permanenti del Senato della Repubblica, hanno svolto un'*Indagine conoscitiva sui rapporti tra il sistema delle imprese, i mercati finanziari e la tutela del risparmio*, per approfondire e analizzare i problemi relativi alla disciplina dei mercati finanziari nell'ordinamento italiano, anche al fine di adottare le necessarie misure legislative.

Il *Documento conclusivo* dell'indagine conoscitiva, approvato dalle Commissioni riunite della Camera nella seduta del 18 marzo 2004 ⁽⁵⁾, recava numerose proposte di misure legislative da adottare, che hanno rappresentato la base per l'elaborazione e la redazione delle varie proposte di legge e del testo unificato delle stesse sulla riforma del sistema di tutela del risparmio e dei mercati finanziari.

Nell'esercizio della funzione conoscitiva del Parlamento, l'attività delle Commissioni riunite ha consentito di mettere in luce gli snodi problematici dell'ordinamento di settore, con riferimento ai rapporti tra il sistema delle

imprese, ai mercati finanziari e alla tutela del risparmio, *sub specie* delle diverse problematiche relative al diritto societario, all'organizzazione interna delle società e al funzionamento degli organi societari deputati al controllo della gestione, alle forme e agli strumenti con cui gli organi preposti alla vigilanza, in un quadro complessivo caratterizzato da un elevato grado di diversificazione delle fonti di finanziamento, avessero esercitato la loro funzione di controllo rispetto alla situazione finanziaria delle imprese, al fine di valutare il grado di efficienza del riparto di competenze in materia di vigilanza sui mercati finanziari tra la Banca d'Italia, la Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ⁽⁶⁾. L'Indagine conoscitiva ha inteso ricostruire sistematicamente, in relazione sia alle norme sia alle prassi seguite dagli operatori, il complesso funzionamento dei rapporti fra i soggetti pubblici e privati che interagiscono nel sistema economico-finanziario, anche a seguito della privatizzazione dei mercati effettuata dal testo unico delle leggi in materia di intermediazione finanziaria recato dal d.lgs. n. 58 del 1998 (di seguito, T.U.I.F.) ⁽⁷⁾, mirando ad individuare gli elementi critici che si sono manifestati nello svolgimento degli scandali finanziari Cirio e Parmalat.

Il Governo, durante lo svolgimento dell'Indagine conoscitiva, ha presentato alle Camere il disegno di legge in materia di interventi per la tutela del risparmio ⁽⁸⁾. Il contenuto di tale disegno di legge aveva avuto pubblica circolazione già precedentemente, nel testo deliberato dal Consiglio dei ministri prima della conclusione dell'Indagine, di guisa che le relative disposizioni sono state pure oggetto di rilievi e considerazioni nel corso di alcune audizioni dell'Indagine stessa.

Nel corso dell'Indagine, oltre al problema generale dell'organizzazione interna delle società e del funzionamento degli organi sociali deputati al controllo della gestione, ha acquistato cruciale rilevanza la complessa questione riguardante le competenze, l'organizzazione e l'idoneità dell'assetto complessivo degli organi pubblici di vigilanza sui mercati finanziari e sul sistema bancario.

Come è stato osservato, tale tematica concerne in effetti in modo particolare la responsabilità del legislatore, sia perché attiene alla disciplina di organi amministrativi attraverso i quali lo Stato regola attività di fondamentale rilevanza per l'economia nazionale, sia perché investe l'esercizio di funzioni necessarie per garantire la legalità, la fiducia degli operatori e dei mercati, la corretta formazione delle decisioni d'investimento e la tutela del risparmio impiegato in queste attività ⁽⁹⁾.

Le osservazioni conclusive dell'Indagine conoscitiva del Parlamento, contenute nel *Documento conclusivo* approvato dalle Commissioni riunite ⁽¹⁰⁾, hanno insistito, in particolare, sul problema del rapporto fra indirizzo politico e autorità di vigilanza bancaria. Le Commissioni, riconosciuta la validità del modello del mercato regolamentato ⁽¹¹⁾, hanno sottolineato innanzitutto la necessità di ridefinire la complessiva disciplina degli organismi di vigilanza del settore e di porsi l'obiettivo di introdurre elementi di razionalizzazione e coordinamento nella regolamentazione delle diverse autorità, al fine di rafforzarne, secondo una logica di sistema, la coerenza e l'efficacia.

Al riguardo, le Commissioni hanno ricordato come le autorità preposte alla funzione di vigilanza siano state istituite in periodi storici molto diversi, risentendo quindi la relativa disciplina del momento in cui è stata elaborata, evidenziandosi anche come nell'ordinamento si fosse nel frattempo andata configurando la figura dell'autorità indipendente, avente natura e connotati sempre più uniformi e omogenei: donde la necessità di assicurare un riparto chiaro ed efficiente delle funzioni affidate alle dette autorità, anche considerando l'opportunità di ridurre il numero delle stesse, per limitare la frammentazione delle competenze, semplificare i controlli ed agevolare l'individuazione dell'ambito delle relative responsabilità ⁽¹²⁾.

Per quanto concerne il rapporto tra organi politici d'indirizzo e autorità di vigilanza, in relazione alla configurazione istituzionale e organizzativa dell'autorità di vigilanza bancaria nonché alla sua attività nel quadro dei principi costituzionali generali, che è stata la problematica centrale affrontata nella sede parlamentare, è stato rappresentato – salva sempre la necessità di salvaguardare in ogni caso l'autonomia e l'indipendenza delle autorità di vigilanza sul mercato finanziario e sugli intermediari bancari e finanziari – che «... ciò non appare tuttavia escludere la possibilità che l'azione delle autorità si conformi ad indirizzi politici generali. A tale riguardo sembrerebbe opportuno limitarsi a confermare le competenze del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, ferma restando la necessità di chiarire gli ambiti di responsabilità del Governo. Deve tuttavia essere introdotta una disciplina che, in conformità con il peculiare regime di responsabilità proprio delle autorità, rafforzi i rapporti tra le autorità stesse e il Parlamento, prevedendo eventualmente uno specifico organismo parlamentare competente in materia di autorità indipendenti» ⁽¹³⁾.

Le stesse modalità con le quali dovrebbe essere rafforzato il rapporto tra le autorità di vigilanza e il Parlamento sono indicate dal *Documento conclusivo*, ove si sostiene che «... il rapporto tra organi politici d'indirizzo e autorità di

vigilanza dovrebbe inoltre manifestarsi al momento della nomina dei componenti dell'autorità, in particolare attraverso il requisito di una maggioranza qualificata dell'organo parlamentare. Riguardo alle modalità di nomina, ma anche alla composizione dell'organo di vertice e alla durata in carica dello stesso, si tratta d'individuare criteri uniformi per le autorità, ferma restando la salvaguardia delle relative garanzie di indipendenza. A riguardo si può in ogni caso rilevare come proprio la disciplina delle autorità indipendenti attualmente esistenti dimostri la possibilità di assicurare piena indipendenza, autonomia ed efficacia anche ad organismi collegiali nominati per un periodo di tempo predeterminato con l'intervento congiunto del Governo e di un'ampia maggioranza parlamentare» ⁽¹⁴⁾.

Secondo tali indicazioni, viene quindi auspicata una riconfigurazione del rapporto tra organi politici d'indirizzo e autorità di vigilanza, nelle forme di una composizione necessariamente collegiale degli organi delle autorità di vigilanza, di nuove modalità di nomina dei componenti che non fossero più "autoreferenziali" (facendosi qui riferimento al fatto che il governatore della Banca d'Italia era, prima della riforma introdotta dalla legge n. 262 del 2005, sostanzialmente indicato dallo stesso Consiglio superiore della Banca), nella durata necessariamente predeterminata degli organi di vertice delle autorità. In concreto, quindi, si auspicava, criticando l'ordinamento allora vigente, la "monocraticità" della carica di governatore della Banca d'Italia, ritenendosi opportuno sostituirvi un organo collegiale; si criticava la durata indeterminata della stessa carica, ritenendosi opportuno prevedere un mandato a termine; si criticava il procedimento di nomina del governatore, interno all'Istituzione, ritenendone opportuno uno più trasparente basato sulla nomina congiunta dei componenti da parte del Governo e del Parlamento, con voto a maggioranza qualificata.

Con riguardo alle modalità di azione in via amministrativa delle autorità, si auspicava poi un'applicazione concreta all'azione delle stesse nei confronti dei vigilati e dei destinatari del principio generale di proporzionalità, richiedendosi che la disciplina organizzativa delle autorità di vigilanza dovesse perseguire «l'obiettivo di un maggiore coordinamento tra le stesse, destinato a manifestarsi, innanzitutto, attraverso un più intenso scambio d'informazioni e un più ampio confronto nello svolgimento delle rispettive attività. A tal fine appare da condividere la proposta di costituire un apposito organismo di coordinamento che si riunisca con periodicità prestabilita al fine di realizzare un più efficace raccordo tra indirizzi e attività delle autorità. Il coordinamento tra le diverse autorità di vigilanza dovrà tendere, in primo

luogo, a impedire che gli intermediari siano gravati di oneri eccessivi e superflui, evitando la duplicazione degli adempimenti, i controlli congiunti, la sovrapposizione dei compiti e i contrasti d'indirizzo. Occorre, più in generale, optare per una semplificazione della regolamentazione in materia di vigilanza che sappia far leva anche sui meccanismi di mercato e sulla responsabilizzazione degli operatori, rifuggendo dalla tentazione di esasperare il regime dei controlli moltiplicando le autorizzazioni e gli oneri amministrativi quando ciò non corrisponda ad effettive necessità» ⁽¹⁵⁾.

3 - I lavori parlamentari della XIV legislatura e l'esame delle diverse proposte di legge in materia

Il Governo *pro tempore*, al fine di dare risposta alle problematiche evidenziate dall'Indagine conoscitiva del Parlamento, presentò quindi un apposito disegno di legge (A.C. n. 4705) che conteneva norme dirette, più in generale, alla tutela del risparmio mediante misure e provvedimenti di diverso tenore ⁽¹⁶⁾ (tra cui norme tendenti a rafforzare la tutela penale del risparmio ⁽¹⁷⁾) nonché, facendo comunque salva la competenza in tema di stabilità patrimoniale degli intermediari della Banca d'Italia, norme che tendevano a rafforzare il ruolo della Consob, che veniva trasformata in una nuova autorità di vigilanza sui mercati finanziari ed era ricondotta più strettamente al circuito istituzionale democratico-rappresentativo, tramite un rafforzamento del ruolo del Comitato interministeriale per il credito e il risparmio (CICR). Si attribuiva infatti al CICR la facoltà di «emanare atti di carattere generale sui criteri dell'attività di vigilanza delle medesime autorità». Nel dettaglio, si stabiliva, all'articolo 1 del disegno di legge, la trasformazione della Consob in «Autorità per la tutela del risparmio» (di seguito, «Autorità»), qualificata nei termini di organismo indipendente con personalità giuridica di diritto pubblico. L'articolo 2 del disegno di legge procedeva ad individuare le finalità che l'Autorità doveva perseguire nell'esercizio dei propri poteri: la tutela del risparmio e degli investitori; la fiducia del mercato; la trasparenza e la correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati; l'osservanza delle disposizioni regolanti le materie di competenza. Alla Banca d'Italia veniva lasciata l'attribuzione in via esclusiva della finalità della stabilità dei soggetti sottoposti a vigilanza della stessa.

In sede di esame parlamentare, il disegno di legge governativo sopra ricordato è stato esaminato in abbinamento con le altre proposte di legge

di iniziativa parlamentare presentate in materia ed è poi confluito in un testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate, adottato dalle Commissioni riunite VI (finanze) e X (attività produttive) della Camera dei deputati nella seduta del 5 maggio 2004, quale testo-base per l'esame in sede referente. Tale testo unificato ha accolto numerose valutazioni e indicazioni emerse nel corso dell'Indagine conoscitiva in materia di tutela del risparmio e di disciplina dei mercati finanziari ⁽¹⁸⁾.

Nel merito, il testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate recava un notevole rafforzamento del ruolo di indirizzo politico del Governo e un più puntuale raccordo tra il Parlamento e il circuito delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari, attraverso la previsione di procedure di nomina dei membri delle autorità e di controllo dell'attività delle stesse basate su un ruolo attivo degli organi rappresentativi. Ciò seguiva, evidentemente, alle indicazioni del *Documento conclusivo* dell'Indagine conoscitiva, che chiedeva di ricondurre al circuito Parlamento-Governo le modalità di nomina e di controllo della nuova autorità di vigilanza, mediante la creazione di un'apposita commissione parlamentare.

Il contenuto così caratterizzato del testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate aveva dato luogo anche a diverse opinioni critiche, che evidenziavano il rischio di una riforma che potesse, in concreto, preludere ad un più stretto controllo della funzione di vigilanza sui mercati finanziari da parte della politica, secondo uno schema oramai storicamente superato in seguito alla "neutralità" dell'ordinamento bancario, conseguita con l'emanazione del testo unico recato dal d.lgs. n. 385 del 1993, in recepimento delle relative direttive comunitarie ⁽¹⁹⁾.

Infatti il testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate prevedeva l'istituzione di una Commissione parlamentare per la tutela del risparmio e i mercati finanziari, composta di dieci deputati e dieci senatori, che avrebbe dovuto esprimere il parere per la nomina e la revoca del governatore della Banca d'Italia e del presidente e dei membri dell'AMEF, la nuova Autorità per i mercati finanziari che doveva sostituire la Consob ⁽²⁰⁾; esaminare le relazioni annuali della Banca d'Italia, dell'AMEF e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), limitatamente, per quest'ultima, alle materie di propria competenza; ascoltare i presidenti e i membri delle suddette autorità ⁽²¹⁾. Era poi istituito un comitato di coordinamento tra la Banca d'Italia, l'AMEF e l'AGCM, presieduto a turno dai rispettivi presidenti ⁽²²⁾, del quale il Ministro dell'economia e delle finanze poteva chiedere la convocazione per comunicazioni rilevanti per l'attività

delle Autorità ⁽²³⁾. Anche nella configurazione del procedimento di nomina e revoca del governatore della Banca d'Italia era attribuito un ruolo fondamentale alla Commissione parlamentare.

L'esame parlamentare del testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate ha avuto quindi quale oggetto centrale il rapporto fra l'operato delle autorità di vigilanza e gli organi di indirizzo politico, in riferimento all'architettura istituzionale di governo del settore del credito.

Al riguardo, la dottrina aveva evidenziato, nel corso dell'esame parlamentare ⁽²⁴⁾, che il conferimento di poteri di vigilanza e di indirizzo al CICR nei confronti delle autorità avrebbe potuto far correre il rischio di una rinnovata sottoposizione delle stesse, e indirettamente del mondo del credito e della finanza, al potere politico, contrastando ciò con il processo di affrancamento del governo pubblico del credito da una stretta tutela politica, culminato con l'emanazione del testo unico bancario del 1993 e con la riforma recata dalla legge Amato sulle fondazioni bancarie. L'eventuale ampliamento dell'ambito delle competenze e l'accentuazione del potere di indirizzo del CICR era stato quindi severamente criticato dalla dottrina, osservandosi, fra l'altro, che varie proposte di legge sembravano riconoscere al CICR potestà di indirizzo ulteriori rispetto a quelle riconosciute dall'ordinamento vigente, anche nei confronti della Banca d'Italia, con il rischio di un coordinamento in sede politica dell'azione delle autorità che avrebbe sicuramente influito sul loro grado di indipendenza ⁽²⁵⁾.

Nel corso dell'esame parlamentare del testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate sono stati inoltre resi dalla Banca centrale europea i pareri di sua competenza. La Banca centrale europea è infatti competente a formulare un parere sulla base degli attuali (dopo le recenti modifiche ai Trattati) articoli 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 2, paragrafo 1, terzo e sesto trattino, della Decisione 98/415/CE del Consiglio, del 29 giugno 1998, relativa alla consultazione della Banca da parte delle autorità nazionali sui progetti di disposizioni legislative, in quanto recanti norme che concernevano la Banca d'Italia ⁽²⁶⁾.

Nel dettaglio, la Banca centrale europea ha reso un primo parere ufficiale l'11 maggio 2004 ⁽²⁷⁾ sul testo unificato delle proposte di legge A.C. 2436 e abbinate, adottato dalle Commissioni il 5 maggio quale testo-base per l'esame in sede referente; ha reso poi un secondo parere il 6 ottobre 2005 ⁽²⁸⁾, su richiesta del Ministero dell'economia e delle finanze su una modifica, contenuta in un emendamento presentato dal Governo, del disegno di

legge recante interventi per la tutela del risparmio che concerneva la Banca d'Italia ⁽²⁹⁾.

Nei pareri espressi la Banca centrale europea stigmatizzava la non conformità tra la legislazione nazionale allora vigente e i principi comunitari sulle materie regolate dal provvedimento in esame, criticando soprattutto il carattere della monocraticità dell'organo di vertice della Banca d'Italia e auspicando invece l'introduzione del principio di collegialità. In particolare, pur condividendo lo spirito della proposta di legge volto ad aumentare la trasparenza dell'esercizio delle funzioni assegnate alla Banca d'Italia, la Banca centrale europea rilevava che il provvedimento metteva in capo al governatore il solo obbligo di consultare il Direttorio sui provvedimenti di competenza relativi a compiti non connessi al Sistema delle banche centrali europee (SEBC), auspicando quindi una modifica dell'ipotesi normativa al fine di introdurre il principio di collegialità ⁽³⁰⁾, sulla scorta delle prassi diffuse nei Paesi membri dell'Unione europea per le decisioni in materia di vigilanza bancaria.

4 - *La legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari»*

Il dibattito parlamentare sul tema della tutela del risparmio e sull'esigenza di una riforma della disciplina dei mercati finanziari, riassunto nelle conclusioni dell'Indagine conoscitiva sopra ricordata, ha quindi portato all'approvazione della legge 28 dicembre 2005, n. 262, recante appunto «Disposizioni per la tutela del risparmio e la disciplina dei mercati finanziari» ⁽³¹⁾.

La legge, successivamente modificata parzialmente dal decreto legislativo n. 303 del 2006 ⁽³²⁾, si suddivide in sei titoli: il primo modifica la disciplina delle società per azioni, intervenendo sugli organi di amministrazione e di controllo delle società, sulla tutela delle minoranze e sulle società estere; il secondo titolo reca disposizioni in materia di conflitti d'interessi e disciplina delle attività finanziarie; il terzo titolo reca disposizioni in materia di revisione dei conti, mentre il quarto titolo è dedicato alla riforma delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari; il quinto titolo reca modifiche alla disciplina in materia di sanzioni penali e amministrative, mentre il sesto titolo contiene le disposizioni transitorie e finali.

Con riguardo, innanzitutto, alle modifiche recate alla disciplina delle società per azioni, volte a delineare un più efficiente sistema di *corporate*

governance, la legge n. 262 del 2005 interviene sulle modalità di nomina e i requisiti degli amministratori, prevedendo altresì che l'azione di responsabilità possa anche essere promossa a seguito di deliberazione del collegio sindacale, assunta con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti: in tal caso, la deliberazione dell'azione di responsabilità comporta la revoca dall'ufficio degli amministratori contro cui è proposta, purché sia presa con il voto favorevole di almeno un quinto del capitale sociale, dovendo l'assemblea provvedere alla sostituzione degli amministratori. Fra le disposizioni a tutela delle minoranze, si prevede la possibilità di chiedere l'integrazione dell'ordine del giorno dell'assemblea da parte dei soci che, anche congiuntamente, rappresentino almeno un quarantesimo del capitale sociale, entro cinque giorni dalla pubblicazione dell'avviso di convocazione dell'assemblea, indicando nella domanda gli ulteriori argomenti proposti.

Dopo aver introdotto una disciplina dei rapporti con società estere aventi sede legale in Stati che non garantiscono la trasparenza societaria, la legge n. 262 del 2005 reca puntuali disposizioni in materia di conflitti d'interessi nello svolgimento delle attività finanziarie, con particolare riguardo alla concessione di credito in favore di azionisti e alle obbligazioni degli esponenti bancari, ai conflitti d'interessi nella gestione dei patrimoni di organismi d'investimento collettivo del risparmio (OICR) e di prodotti assicurativi e previdenziali nonché nella gestione di portafogli su base individuale, ai conflitti d'interessi nella prestazione dei servizi d'investimento. Per quanto riguarda la fattispecie della circolazione in Italia di strumenti finanziari emessi all'estero e collocati presso investitori professionali, l'articolo 11 ha previsto, in generale, che nei casi di sollecitazione all'investimento e di successiva circolazione in Italia di prodotti finanziari, anche emessi all'estero, gli investitori professionali che li trasferiscono rispondano della solvenza dell'emittente nei confronti degli acquirenti che non siano investitori professionali, per la durata di un anno dall'emissione, fermo restando quanto stabilito dall'art. 2412, comma 2, c.c.

Fra le disposizioni finalizzate alla trasparenza dei servizi bancari, alla tutela degli investitori e all'informazione societaria, l'articolo 13 ha disposto l'obbligo di pubblicità del tasso effettivo globale medio degli interessi praticati dalle banche e dagli intermediari finanziari per tutte le operazioni di finanziamento, comunque denominate, mentre l'articolo 16 ha introdotto nel T.U.I.F. l'articolo 114-*bis*, secondo il quale i piani di compensi basati su azioni o strumenti finanziari a favore di componenti del consiglio di amministrazione ovvero del consiglio di gestione, di dipendenti o di collaboratori non

legati alla società da rapporti di lavoro subordinato, ovvero di componenti del consiglio di amministrazione ovvero del consiglio di gestione, di dipendenti o di collaboratori di altre società controllanti o controllate (cosiddette *stock options*) ⁽³³⁾ devono essere approvati dall'assemblea dei soci e almeno quindici giorni prima dell'esecuzione dei piani devono essere rese pubbliche, mediante invio di un comunicato alla Consob, alla società di gestione del mercato (che lo deve mettere immediatamente a disposizione del pubblico) e ad almeno due agenzie di stampa, una serie di informazioni concernenti, fra l'altro, le ragioni che motivano l'adozione del piano, i soggetti destinatari, le modalità e le clausole di attuazione del piano, con la precisazione se la sua attuazione si intenda subordinata al verificarsi di condizioni e al conseguimento di risultati determinati ⁽³⁴⁾.

Nell'ambito della riforma della disciplina delle società sono poi previste forme di responsabilità dei dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari ⁽³⁵⁾ nonché modifiche alla disciplina relativa alla revisione dei conti, prevedendosi, in particolare, che sia la Consob a disporre d'ufficio la revoca dell'incarico di revisione contabile qualora rilevi una causa di incompatibilità ovvero qualora siano state accertate gravi irregolarità nello svolgimento dell'attività di revisione ⁽³⁶⁾. Vengono quindi potenziate le sanzioni amministrative e penali in materia societaria.

Il titolo IV della legge n. 262 del 2005 reca, poi, disposizioni concernenti le autorità di vigilanza, prevedendo, al capo I, diverse norme innovative sia in relazione all'assetto della Banca d'Italia sia con riferimento più generale ai principi di organizzazione delle autorità amministrative indipendenti cui compete la vigilanza sui mercati finanziari e ai rapporti fra tali autorità ⁽³⁷⁾.

Va innanzitutto ricordato, con riferimento alla riforma del carattere dell'"autoreferenzialità" della Banca d'Italia, che il suo statuto previgente, approvato con il r.d. n. 1067 del 1936, conferiva in base all'articolo 19 al Consiglio superiore il potere di nominare e di revocare il governatore, il direttore generale e i due vice direttori generali. Per l'adozione di tali provvedimenti il Consiglio doveva convocarsi in seduta straordinaria per invito del governatore, se si trattava della nomina o della revoca del direttore generale e dei due vice direttori generali, e per invito del più anziano in ordine di nomina e di età dei suoi componenti, se si trattava della nomina o della revoca del governatore ⁽³⁸⁾; era previsto quindi che le nomine e le revoche dovessero essere approvate con decreto del Presidente della Repubblica promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri di concerto col Ministro per il tesoro, sentito il Consiglio dei ministri.

Il comma 8 dell'articolo 19 della legge n. 262 del 2005 prevede ora che la nomina del governatore sia disposta con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il parere del Consiglio superiore della Banca d'Italia ⁽³⁹⁾.

Un altro aspetto della riforma riguarda l'adozione del principio di collegialità nell'azione amministrativa e la fine della monocraticità nell'esercizio delle funzioni. Il comma 6 dell'articolo 19 della legge n. 262 del 2005 trasferisce infatti al direttorio la competenza ad adottare i provvedimenti aventi rilevanza esterna rientranti nella competenza del governatore (tra cui la competenza in materia di vigilanza bancaria) e quella relativa agli atti adottati su sua delega ⁽⁴⁰⁾. Tale disposizione non si applica, in ogni caso, alle decisioni rientranti nelle attribuzioni del Sistema europeo di banche centrali (SEBC). Si applica inoltre agli atti del direttorio quanto previsto dal comma 5 dell'articolo 19, che impone la forma scritta, la motivazione e la redazione del verbale della riunione in cui l'atto è adottato, essendo stabilito che le deliberazioni dello stesso direttorio siano adottate a maggioranza; in caso di parità dei voti prevale il voto del governatore. Con riferimento all'attribuzione di funzioni all'organo collegiale, il comma 9 dell'articolo 19 della legge n. 262 del 2005 dispone che lo statuto della Banca d'Italia venga modificato attribuendo al Consiglio superiore anche funzioni di vigilanza e controllo all'interno della Banca d'Italia. Le modifiche così apportate dalla legge n. 262 del 2005 riducono la concentrazione dei poteri che si era creata in capo alla figura del governatore e il suo conseguente ruolo di primazia ⁽⁴¹⁾ appare ora ricondotto entro limiti determinati che non dovrebbero poter consentire «possibilità alcuna di sconfinamento» ⁽⁴²⁾.

Con riguardo, poi, alla durata indeterminata della carica di governatore ⁽⁴³⁾, il comma 7 dell'articolo 19 della legge di riforma prevede ora che il governatore duri in carica sei anni ⁽⁴⁴⁾, con la possibilità di un solo rinnovo del mandato ⁽⁴⁵⁾, mentre gli altri membri del direttorio durano anch'essi in carica sei anni, con la possibilità di un solo rinnovo del mandato.

La legge n. 262 del 2005, al comma 4 dell'articolo 19, prescrive poi alla Banca d'Italia di operare, nell'esercizio delle proprie funzioni, con particolare riferimento a quelle di vigilanza, nel rispetto del principio di trasparenza, inteso come naturale complemento dell'indipendenza dell'autorità di vigilanza ⁽⁴⁷⁾. Lo stesso comma 4 impone alla Banca d'Italia di riferire semestralmente sulla propria attività al Parlamento e al Governo. Il comma 5 dell'articolo 19 della legge, in applicazione del principio di trasparenza

dell'azione amministrativa, dispone poi che gli atti emessi dagli organi della Banca d'Italia debbano avere forma scritta e debbano essere motivati, richiama a tal fine quanto disposto dal secondo periodo del comma 1 dell'articolo 3 della legge n. 241 del 1990, in tema di procedimento amministrativo, secondo cui la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria. La legge n. 262 del 2005 disciplina anche gli obblighi di motivazione degli atti con riferimento a tutte le autorità di vigilanza nei successivi articoli 23, comma 1, in relazione agli atti regolamentari e generali e 24, comma 2, in relazione ai provvedimenti individuali. Lo stesso comma 5 dell'articolo 19 prescrive inoltre che debba essere redatto apposito verbale delle riunioni degli organi collegiali, al fine di consentire la trasparenza e la sindacabilità del processo decisionale.

Notevole importanza riveste la previsione di principi generali riguardanti i procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali e i procedimenti per l'adozione di provvedimenti individuali delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari. Con riferimento ai procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali ⁽⁴⁷⁾, l'articolo 23 della legge stabilisce, al comma 1, che i provvedimenti della Banca d'Italia, della Consob, dell'Isvap e della Covip aventi natura regolamentare o di contenuto generale devono essere motivati con riferimento alle scelte di regolazione e di vigilanza del settore ovvero della materia su cui vertono, escludendo da tale obbligo di motivazione gli atti relativi all'organizzazione interna. Il comma 2 dell'articolo 23 della legge di riforma stabilisce poi che gli atti delle autorità aventi natura regolamentare o di contenuto generale, esclusi quelli attinenti all'organizzazione interna, debbano essere accompagnati da una relazione che ne illustri le conseguenze sulla regolamentazione, sull'attività delle imprese e degli operatori nonché sugli interessi degli investitori e dei risparmiatori, applicando quindi all'attività delle autorità un modello di analisi di impatto della regolamentazione (AIR), la cui previsione è stata introdotta in via generale nell'ordinamento dall'articolo 5 della legge n. 50 del 1999 ⁽⁴⁸⁾.

La legge n. 262 del 2005 prevede inoltre espressamente che, nella definizione del contenuto degli atti di regolazione generale, le autorità siano tenute ad applicare il principio di proporzionalità, sulla base del quale il potere conferito per il raggiungimento dei pubblici fini deve essere conseguito con il minore sacrificio degli interessi dei destinatari ⁽⁴⁹⁾, anche consultando gli organismi rappresentativi dei soggetti vigilati, dei prestatori di servizi finanziari e dei consumatori ⁽⁵⁰⁾. La legge n. 262 del 2005 prevede poi che gli atti

di regolazione della Banca d'Italia, della Consob, dell'Isvap e della Covip debbano essere sottoposti a revisione periodica, almeno ogni tre anni, per adeguarne il contenuto all'evoluzione degli interessi degli investitori e dei risparmiatori nonché delle condizioni del mercato.

Con riguardo, infine, ai procedimenti delle autorità di regolazione e vigilanza sui mercati finanziari finalizzati all'adozione di provvedimenti individuali, l'articolo 24, comma 1, della legge n. 262 del 2005 dispone che ai procedimenti della Banca d'Italia, della Consob, dell'Isvap e della Covip volti all'emanazione di provvedimenti individuali si debbano applicare i principi recati dalla legge n. 241 del 1990 sull'individuazione e sulle funzioni del responsabile del procedimento, sulla partecipazione al procedimento e sull'accesso agli atti amministrativi, subordinandone comunque l'applicazione alla loro compatibilità con la disciplina e l'attività delle autorità in questione. La legge di riforma ha inoltre previsto che i procedimenti di controllo a carattere contenzioso e i procedimenti sanzionatori debbano essere svolti osservando i principi della facoltà di denuncia di parte, della piena conoscenza degli atti istruttori, del contraddittorio, della verbalizzazione nonché della distinzione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie ai fini dell'irrogazione della sanzione ⁽⁵¹⁾.

La legge n. 262 del 2005 ha quindi potenziato il ruolo della Consob ⁽⁵²⁾, prevedendo altresì l'istituzione di procedure di conciliazione e arbitrato per la decisione delle controversie tra risparmiatori e intermediari ⁽⁵³⁾.

5 - La riforma recata dalla legge n. 262 del 2005 con riguardo alla nuova normativa sugli amministratori indipendenti

Per "amministratori indipendenti" si intendono, ai sensi dell'articolo 147-ter, comma 4, del T.U.I.F., quei componenti del consiglio di amministrazione delle società – almeno uno dei componenti del consiglio di amministrazione, ovvero due se il consiglio di amministrazione sia composto da più di sette componenti – i quali devono possedere i requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci dall'articolo 148, comma 3, del T.U.I.F., nonché, se lo statuto lo prevede, gli ulteriori requisiti previsti da codici di comportamento redatti da società di gestione di mercati regolamentati o da associazioni di categoria. In sostanza, si considera indipendente l'amministratore che non intrattiene né ha intrattenuto di recente, neppure indirettamente, con la società emittente o con soggetti legati alla società emittente relazioni tali da

condizionarne l'autonomia di giudizio, comportando la perdita dei requisiti di indipendenza previsti dalla legge la decadenza dalla carica ⁽⁵⁴⁾. Non rileva, quindi, la provenienza della candidatura, quanto l'assenza di legami con la società, il socio di controllo e il relativo gruppo ⁽⁵⁵⁾.

L'amministratore indipendente è ormai considerato, nei mercati finanziari, come una figura chiave per garantire la buona *governance* delle società quotate, al fine di proteggere gli azionisti di minoranza nell'ambito di un sistema in cui gli amministratori sono nominati prevalentemente dall'azionista di controllo. L'attività dell'amministratore indipendente dovrebbe quindi valere a prevenire i conflitti di interesse, tipici del diritto delle società commerciali, tra soci di maggioranza, soci di minoranza e amministratori della società ⁽⁵⁶⁾, contribuendo a mitigare, se non proprio a evitare, l'estrazione privata dalla società di rendite a danno della minoranza ⁽⁵⁷⁾. L'amministratore indipendente si pone, quindi, come uno strumento per cercare di ovviare ai problemi di agenzia e di asimmetria informativa tra proprietà e gestione, tra la generalità dei soci, da un lato, e gli amministratori "esecutivi" con delega a gestire la società, dall'altro, svolgendo quindi gli amministratori indipendenti un ruolo di controllo della legalità, correttezza e adeguatezza dell'assetto organizzativo dell'attività amministrativa generale.

Nell'ordinamento italiano, la figura degli amministratori indipendenti è stata dapprima introdotta nel Codice di autodisciplina delle società quotate in borsa del 1999 ⁽⁵⁸⁾, in quanto in tali società la maggioranza risulta di solito composta da azionisti non facenti parte del gruppo di controllo, i cui interessi ricevono tutela da amministratori che siano indipendenti appunto dal suddetto gruppo di controllo ⁽⁵⁹⁾.

Successivamente, anche sulla scorta delle previsioni presenti sia negli ordinamenti anglosassoni, che raccomandano o impongono la presenza di *independent directors* all'interno del *board* della società e l'istituzione di comitati composti in tutto o in maggioranza dai medesimi (ad esempio, il comitato per il controllo contabile e finanziario sulla gestione, l'*audit committee*) ⁽⁶⁰⁾, sia negli ordinamenti dell'Europa continentale ⁽⁶¹⁾, la Commissione europea ha invitato gli Stati membri, con la Raccomandazione 2005/162/CE, ad adottare misure per incrementare la presenza e il ruolo degli amministratori non esecutivi e accentuarne l'indipendenza.

L'articolo 1 della legge n. 262 del 2005 ha quindi introdotto nel T.U.I.F. la nuova Sezione IV-*bis*, che comprende gli articoli 147-*ter*, 147-*quater* e 147-*quinquies* ⁽⁶²⁾. Nel dettaglio, l'articolo 147-*ter* regola l'elezione e composizione del consiglio di amministrazione delle società quotate, dispo-

nendo, dopo le modifiche più recenti ⁽⁶³⁾, che lo statuto debba prevedere che i componenti del consiglio di amministrazione siano eletti sulla base di liste di candidati e debba determinare la quota minima di partecipazione richiesta per la presentazione di esse, in misura non superiore a un quarantesimo del capitale sociale o alla diversa misura stabilita dalla Consob con regolamento tenendo conto della capitalizzazione, del flottante e degli assetti proprietari delle società quotate. Le liste indicano quali sono gli amministratori in possesso dei requisiti di indipendenza stabiliti dalla legge e dallo statuto, potendo questo prevedere che, ai fini del riparto degli amministratori da eleggere, non si tenga conto delle liste che non hanno conseguito una percentuale di voti almeno pari alla metà di quella richiesta dallo statuto per la presentazione delle stesse (comma 1).

Le liste vanno depositate, ai sensi del comma 1-*bis*, presso l'emittente, anche tramite un mezzo di comunicazione a distanza, nel rispetto degli eventuali requisiti strettamente necessari per l'identificazione dei richiedenti indicati dalla società, entro il venticinquesimo giorno precedente la data dell'assemblea convocata per deliberare sulla nomina dei componenti del consiglio di amministrazione, dovendo essere messe a disposizione del pubblico presso la sede sociale, sul sito Internet e con le altre modalità previste dalla Consob con regolamento almeno ventuno giorni prima della data dell'assemblea. La titolarità della quota minima di partecipazione prevista dal comma 1 va determinata computando le azioni che risultano registrate a favore del socio nel giorno in cui le liste sono depositate presso l'emittente, potendo la relativa certificazione essere prodotta anche successivamente al deposito, purché entro il termine previsto per la pubblicazione delle liste da parte dell'emittente.

Lo statuto deve inoltre prevedere, ai sensi del comma 1-*ter*, che il riparto degli amministratori da eleggere sia effettuato in base a un criterio che assicuri l'equilibrio tra i generi, dovendo il genere meno rappresentato ottenere comunque almeno un terzo degli amministratori eletti ⁽⁶⁴⁾. Nel caso in cui la composizione del consiglio di amministrazione risultante dall'elezione non rispetti tale criterio di riparto, la Consob deve diffidare la società interessata affinché si adegui a tale criterio entro il termine massimo di quattro mesi dalla diffida e, in caso di inottemperanza, l'autorità di vigilanza applica una sanzione amministrativa pecuniaria da euro 100.000 a euro 1.000.000. Viene quindi fissato un nuovo termine di tre mesi ad adempiere e, in caso di ulteriore inottemperanza rispetto a tale nuova diffida, i componenti eletti decadono dalla carica. Lo statuto deve inoltre provvedere a disciplinare le

modalità di formazione delle liste e i casi di sostituzione in corso di mandato, per garantire il rispetto di tale criterio di riparto.

Il comma 3 stabilisce che, salvo quanto previsto dall'articolo 2409-*septiesdecies* c.c., almeno uno dei componenti del consiglio di amministrazione deve essere espressione della lista di minoranza che abbia ottenuto il maggior numero di voti e non sia collegata in alcun modo, neppure indirettamente, con i soci che hanno presentato o votato la lista risultata prima per un numero di voti. Nelle società organizzate secondo il sistema monistico, il componente espresso dalla lista di minoranza deve essere in possesso dei requisiti di onorabilità, professionalità e indipendenza determinati ai sensi dell'articolo 148, commi 3 e 4, del T.U.I.F. ⁽⁶⁵⁾, determinando il difetto di tali requisiti la decadenza dalla carica.

L'articolo 147-*ter* del T.U.I.F. dispone poi, al comma 4, che almeno uno dei componenti del consiglio di amministrazione, ovvero due se il consiglio di amministrazione sia composto da più di sette componenti, devono possedere i requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci dall'articolo 148, comma 3, del T.U.I.F. nonché, se lo statuto lo prevede, gli ulteriori requisiti previsti da codici di comportamento redatti da società di gestione di mercati regolamentati o da associazioni di categoria. Tale disposizione non si applica al consiglio di amministrazione delle società organizzate secondo il sistema monistico, per le quali rimane fermo il disposto dell'articolo 2409-*septiesdecies*, comma 2, c.c., dovendo l'amministratore indipendente che, successivamente alla nomina, perda i requisiti di indipendenza, darne immediata comunicazione al consiglio di amministrazione e decadendo, in ogni caso, dalla carica.

L'articolo 147-*quater* del T.U.I.F., che regola la composizione del consiglio di gestione delle società quotate, stabilisce al comma 1 che qualora tale organo sia composto da più di quattro membri, almeno uno di essi deve possedere i requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci dall'articolo 148, comma 3, del T.U.I.F. nonché, se lo statuto lo prevede, gli ulteriori requisiti previsti da codici di comportamento redatti da società di gestione di mercati regolamentati o da associazioni di categoria. Il comma 1-*bis* del T.U.I.F. precisa che, qualora il consiglio di gestione sia costituito da un numero di componenti non inferiore a tre, ad esso si applicano le disposizioni dell'articolo 147-*ter*, comma 1-*ter*.

6 - La valutazione dei requisiti di indipendenza

La giurisprudenza più recente ⁽⁶⁶⁾ ha avuto modo di chiarire i termini della valutazione della concreta sussistenza di rapporti di collegamento tra l'azionista di riferimento e il socio presentatore della lista che ha espresso l'amministratore indipendente e i sindaci di minoranza, nonché la rilevanza dei rapporti tra l'amministratore indipendente e il socio presentatore della relativa lista ⁽⁶⁷⁾.

Innanzitutto, sotto il profilo procedurale, la giurisprudenza ha chiarito come non sia ammissibile impugnare solo parzialmente la delibera di nomina dell'organo, per far caducare la posizione solo di alcuni dei membri eletti. Nel dettaglio, in caso di violazione delle norme relative ai requisiti soggettivi dei membri indipendenti o di minoranza dell'organo amministrativo o dell'organo di controllo, si preclude al giudice di sostituirsi al presidente dell'assemblea della società nella proclamazione degli eletti, ritenendosi inammissibile un'impugnazione diretta soltanto della nomina di alcuni amministratori o sindaci, poiché non si ritiene applicabile il rimedio generale della nullità parziale del contratto fondato, nel caso di specie, su una concezione atomistica della delibera di nomina degli amministratori e dei sindaci, pur se, nel verbale dell'assemblea, vi possa essere un'articolazione delle votazioni distinte per ciascun membro eletto.

Per altro verso, con riguardo alla individuazione delle fattispecie incompatibili con la qualifica di indipendenza che deriverebbero da collegamenti tra il socio presentatore della lista e l'azionista di riferimento, la giurisprudenza ha escluso la sussistenza di un tale collegamento che sia fondato su un cosiddetto "accordo di garanzia" concluso tra l'emittente e il socio presentatore della lista, che abbia ad oggetto le azioni inoptate dopo la delibera di aumento di capitale adottata dall'emittente, fondato su un obbligo di sottoscrizione delle azioni di nuova emissione adottato dal socio di maggioranza dell'emittente ⁽⁶⁸⁾.

La giurisprudenza ha inoltre escluso che l'assunzione della qualifica di amministratori indipendenti sia incompatibile con la carica di dirigente o di ex amministratore del socio presentatore della lista, poiché tali rapporti non sono indicati nell'articolo 147-ter del T.U.I.F. nè dalle fonti di autodisciplina delle società emittenti. Al riguardo, si era già fatto rilevare come funzione precipua delle regole in materia di requisiti di indipendenza sia, in realtà, quella di assicurare la necessaria presenza di consiglieri non collegati alla società emittente ovvero al socio di riferimento da rapporti che siano incom-

patibili con l'autonomia di giudizio in ordine alle decisioni da assumere, non essendovi invece alcuna norma che esiga una condizione di indipendenza anche verso gli investitori istituzionali o i soci di minoranza ⁽⁶⁹⁾.

7 - Il futuro degli amministratori indipendenti tra norme di legge e autoregolamentazione del mercato

L'autoregolazione del mercato può, poi, stabilire requisiti ulteriori di indipendenza degli amministratori ⁽⁷⁰⁾. Ad esempio, il Comitato di *corporate governance* dell'Associazione italiana dei gestori del risparmio (Assogestioni) ha infatti stabilito che i candidati presentati dalle società di gestione del risparmio (SGR) associate per l'elezione negli organi delle società quotate, in qualità di amministratori o sindaci di minoranza, devono essere in possesso di specifici requisiti di indipendenza, ulteriori rispetto a quelli previsti dalla legge ⁽⁷¹⁾.

Nel documento dell'Assogestioni in materia di "Principi e regole per la scelta dei candidati alle cariche sociali", adottato nel 2008, è infatti stabilito che i candidati, al momento della nomina, non devono intrattenere, neanche indirettamente, relazioni con la società o con soggetti legati alla società per la quale sono proposti, tali da condizionarne attualmente e prospetticamente l'autonomia di giudizio ⁽⁷²⁾. La valutazione della sussistenza di questi requisiti viene effettuata rinviando ai criteri contenuti nella più recente versione del Codice di autodisciplina di Borsa, integrata con uno specifico elenco di incompatibilità ⁽⁷³⁾.

La composizione delle liste viene effettuata secondo un criterio di diversificazione delle competenze, accogliendo personalità dotate di esperienza nelle discipline giuridiche, economiche, aziendali e tecniche; in quest'ultimo caso, la competenza dei candidati deve essere pertinente all'attività delle società per le quali sono proposti. Questo per garantire che gli amministratori e i sindaci eletti dalle SGR possano esercitare un controllo completo sull'attività della società e contribuire attivamente alle decisioni dell'organo amministrativo o di controllo.

Per essere designati, i candidati prescelti devono sottoscrivere una dichiarazione con la quale, fra l'altro, attestano di possedere i requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza e attestano di non versare in alcuna delle situazioni di incompatibilità; si impegnano, altresì, a dimettersi dalla carica nella eventualità che i requisiti richiesti vengano meno nel corso del

loro mandato, impegnandosi, se eletti, a non accettare, per almeno un anno, incarichi direttivi o cariche sociali nella stessa società o in società del gruppo successivamente alla cessazione del mandato, tranne nel caso di una ricandidatura da parte del Comitato per la *corporate governance* di Assogestioni ⁽⁷⁴⁾.

Anche nelle più recenti modifiche apportate al Codice di autodisciplina delle società quotate, adottate il 5 settembre 2011, risulta valorizzato il ruolo degli amministratori indipendenti, il cui numero, nelle società appartenenti all'indice FTSE-MIB, viene adesso rapportato ad un terzo dei componenti, mentre nelle altre società si attesta a due (3.C.3), incentivandosi anche la nomina di un *lead independent director*, essendo tale nomina dovuta anche quando è richiesta dalla stessa maggioranza degli amministratori indipendenti (2.C.3) ⁽⁷⁵⁾.

8 - Il ruolo specifico attribuito agli amministratori indipendenti nell'ambito delle operazioni della società con parti correlate

Un ruolo fondamentale è riservato agli amministratori indipendenti nella disciplina legislativa delle operazioni societarie con parti correlate, ove si può annidare un evidente rischio di conflitto di interessi tra gli azionisti di controllo e le minoranze, operazioni che quindi, per tale motivo, sono sottoposte dalla legge a particolari regole di trasparenza e correttezza ⁽⁷⁶⁾. Il rischio che la società concluda tali operazioni a condizioni meno vantaggiose rispetto a quelle che si sarebbero avute in assenza della condizione di correlazione fa sì che tale fenomeno sia divenuto, soprattutto nell'ultimo decennio, assolutamente cruciale per la tutela degli investitori, al fine di evitare l'espropriazione degli azionisti di minoranza ⁽⁷⁷⁾.

Secondo il recente Regolamento della Consob recante disposizioni in materia di operazioni con parti correlate ⁽⁷⁸⁾, volto a rafforzare il ruolo degli amministratori indipendenti in tutte le fasi del processo di approvazione dell'operazione, dando un'adeguata informazione al pubblico, un soggetto è considerato parte correlata a una società se direttamente, o indirettamente, anche attraverso società controllate, fiduciari o interposte persone, controlla la società, ne è controllato, o è sottoposto a comune controllo, detiene una partecipazione nella società tale da poter esercitare un'influenza notevole su quest'ultima, esercita il controllo sulla società congiuntamente con altri soggetti; è una società collegata della società; è una *joint venture* in cui la società è una partecipante; è uno dei dirigenti con responsabilità strategiche

della società o della sua controllante; è uno stretto familiare di uno dei sopra citati soggetti; è un'entità nella quale un dirigente o uno stretto familiare degli stessi soggetti esercita il controllo, il controllo congiunto o l'influenza notevole o detiene, direttamente o indirettamente, una quota significativa, comunque non inferiore al 20 per cento, dei diritti di voto; è un fondo pensionistico complementare, collettivo od individuale, italiano od estero, costituito a favore dei dipendenti della società, o di una qualsiasi altra entità ad essa correlata. Per operazione con una parte correlata deve intendersi, secondo lo stesso Regolamento della Consob, qualunque trasferimento di risorse, servizi o obbligazioni fra parti correlate, indipendentemente dal fatto che sia stato pattuito un corrispettivo, considerandosi comunque incluse le operazioni di fusione, di scissione per incorporazione o di scissione in senso stretto non proporzionale, ove realizzate con parti correlate, nonché ogni decisione relativa all'assegnazione di remunerazioni e benefici economici, sotto qualsiasi forma, ai componenti degli organi di amministrazione e controllo e ai dirigenti con responsabilità strategiche.

Con riguardo alla disciplina delle operazioni con parti correlate e al ruolo in essa svolto dagli amministratori indipendenti, l'articolo 4 del Regolamento Consob obbliga innanzitutto i consigli di amministrazione o i consigli di gestione delle società ad adottare procedure che assicurino la trasparenza e la correttezza sostanziale e procedurale delle operazioni, fissando, in particolare, le modalità e i tempi con i quali vanno fornite, agli amministratori o consiglieri indipendenti che esprimono pareri sulle operazioni con parti correlate nonché agli organi di amministrazione e controllo, le informazioni sulle operazioni, con la relativa documentazione, prima della deliberazione, durante e dopo l'esecuzione delle stesse ⁽⁷⁹⁾. Le delibere sulla configurazione di tali procedure e sulle relative modifiche sono approvate previo parere favorevole di un comitato composto esclusivamente da amministratori indipendenti o, per le società che adottano il sistema di amministrazione e controllo dualistico, da consiglieri di gestione o consiglieri di sorveglianza indipendenti ⁽⁸⁰⁾. A fini di trasparenza, le società devono mettere a disposizione del pubblico gli eventuali pareri di amministratori o consiglieri indipendenti e di esperti indipendenti ⁽⁸¹⁾.

Nel caso in cui un'operazione con parti correlate sia soggetta anche agli obblighi di comunicazione previsti dall'articolo 114, comma 1, del T.U.I.F. ⁽⁸²⁾, nel comunicato da diffondere al pubblico devono essere fra l'altro contenute, in aggiunta alle altre informazioni da pubblicarsi ai sensi della predetta norma, l'indicazione che la controparte dell'operazione è

una parte correlata e la descrizione della natura della correlazione nonché l'eventuale approvazione dell'operazione nonostante l'avviso contrario degli amministratori o consiglieri indipendenti ⁽⁸³⁾.

Quanto alle procedure di approvazione delle delibere aventi ad oggetto operazioni con parti correlate, il Regolamento della Consob pone discipline diverse a seconda che le operazioni siano di minore o di maggiore rilevanza, secondo i criteri ivi indicati, e a seconda del tipo di *governance* che si è data la società (società che adottano i sistemi di amministrazione e controllo tradizionale o monistico, società che adottano il sistema di amministrazione e controllo dualistico, altre determinate tipologie di società). Ad esempio, per le operazioni di maggiore rilevanza per le società che adottano i sistemi di amministrazione e controllo tradizionale o monistico, l'articolo 8 del Regolamento della Consob dispone ⁽⁸⁴⁾ che le procedure debbano prevedere innanzitutto, in ogni caso, una riserva di competenza a deliberare in capo al consiglio di amministrazione e che un comitato, composto esclusivamente da amministratori indipendenti non correlati, ovvero uno o più componenti delegati siano coinvolti nella fase delle trattative e nella fase istruttoria mediante la ricezione di un flusso informativo completo e tempestivo, potendo richiedere informazioni e avanzare osservazioni agli organi delegati e ai soggetti incaricati della conduzione dell'istruttoria o delle trattative. Le procedure devono poi prevedere che il consiglio di amministrazione possa approvare l'operazione soltanto previo motivato parere favorevole del citato comitato, espresso in ordine all'interesse della società al compimento dell'operazione nonché sulla convenienza e sulla correttezza sostanziale delle relative condizioni; in alternativa, devono essere applicate altre modalità di approvazione dell'operazione che garantiscano un ruolo determinante alla maggioranza degli amministratori indipendenti non correlati. Tuttavia, il comma 2 dell'articolo 8 del Regolamento della Consob concede che le procedure possano prevedere che il consiglio di amministrazione approvi le operazioni di maggiore rilevanza nonostante il parere contrario degli amministratori indipendenti, purché il compimento di tali operazioni sia autorizzato dall'assemblea, ai sensi dell'articolo 2364, comma 1, numero 5), c.c.

9 - *Considerazioni conclusive*

Nell'ambito delle riforme legislative volte ad assicurare una maggiore tutela del risparmiatore, il ruolo assegnato agli amministratori indipendenti

dalla legge n. 262 del 2005 appare strategico per conseguire una maggiore trasparenza nella gestione delle società commerciali che fanno ricorso al capitale di rischio, tutelando in particolare gli azionisti di minoranza e l'azionariato diffuso.

I nuovi paradigmi dei controlli societari ⁽⁸⁵⁾ prevedono così, accanto alle funzioni di controllo in forma diretta, propria dell'amministratore delegato, di controllo in forma di valutazione decisionale, propria del consiglio di amministrazione, di controllo in forma di vigilanza, propria dell'organo di controllo, la "nuova" funzione di supervisione informativa sul rispetto delle regole di correttezza da parte del comitato *audit* di amministratori indipendenti.

Un tale ruolo attribuito agli amministratori indipendenti ha riscosso gli apprezzamenti della dottrina, che auspica piuttosto una maggiore effettività nell'esercizio delle loro prerogative ormai riconosciute dalla legge ⁽⁸⁶⁾, pur nella consapevolezza che l'efficienza nell'applicazione dei vari sistemi di *corporate governance* dipende anche dall'ambiente culturale e dalla sensibilità etica dei soggetti interessati ⁽⁸⁷⁾. Ciò, nel disegno più ampio perseguito dal legislatore europeo e italiano, a seguito degli scandali e della crisi finanziaria iniziata nel 2007, di aumentare i poteri degli azionisti nei confronti degli amministratori ⁽⁸⁸⁾, ricercando un opportuno equilibrio fra soci, amministratori e *managers*, nel solco della riforma recata dalla legge n. 262 del 2005 che ha introdotto nell'ordinamento le regole sulla nomina di sindaci e amministratori di minoranza ⁽⁸⁹⁾.

Note

⁽¹⁾ Sui noti dissesti finanziari delle società Cirio e Parmalat cfr. M. ONADO, *I risparmiatori e la Cirio: ovvero, pelati alla meta. Storie di ordinaria spoliatura di azionisti e obbligazionisti*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, pp. 501 ss.; R. PARDOLESI – A. PORTOLANO, *Latte, lacrime (da cocodrillo) e*

sangue (dei risparmiatori). Note minime sul caso Parmalat, *ibidem*, 2004, pp. 195 ss.; F. DENOZZA, *Il danno risarcibile tra benessere ed equità: dai massimi sistemi ai casi "Cirio" e "Parmalat"*, in *Giur. comm.*, 2004, I, pp. 331 ss.; N. ABRIANI, *Dal caso Parmalat alle nuove regole a tutela del risparmio*, in *Le Società*, 2004, pp. 269 ss.

⁽²⁾ Sull'art. 47 della Costituzione v. F. MERUSI, *Art. 47*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1980; S. BARONCELLI, *Art. 47*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto, Olivetti, Vol. I, Utet, 2006.

⁽³⁾ G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Tutela del risparmio e vigilanza sull'esercizio del credito. Un'analisi comparata*, Torino, 2011, p. 2.

⁽⁴⁾ Ricorda F. CAPRIGLIONE, *Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio (l. n. 262 del 2005)*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2006, I, p. 126, che sulla definizione delle nuove regole recate dalla legge di riforma hanno influito le specifiche e peculiari modalità interpretative della funzione di vigilanza e del ruolo ascrivibile ai titolari *pro tempore* delle cariche istituzionali competenti: di guisa che l'accertamento della *ratio* di alcune innovazioni della disciplina recate dalla nuova legge non può "prescindere dal riferimento ai criteri "meta giuridici" che sembra debbano essere ravvisati a monte di molti provvedimenti di politica creditizia adottati nei tempi più recenti dall'autorità di settore."

⁽⁵⁾ Le Commissioni riunite del Senato hanno approvato un altro, proprio documento conclusivo; in questa sede si farà riferimento al testo integrale del documento conclusivo approvato dalle Commissioni riunite VI (finanze) e X (attività produttive) della Camera dei deputati, nel *Resoconto stenografico* della seduta del 18 marzo 2004, pubblicato nel *Bollettino Ufficiale delle Giunte e delle Commissioni*, al quale è allegato (pp. 41 ss.).

⁽⁶⁾ *Resoconto stenografico*, cit., p. 41.

⁽⁷⁾ Osserva, al riguardo, F. CAPRIGLIONE, voce *Borsa (mercati di)*, in *Enc. dir.*, Agg. V, 2001, con riguardo ai cambiamenti normativi che, nell'ultimo decennio del secolo scorso, avevano profondamente innovato l'ordinamento finanziario, come sia "indubbio che l'introduzione di regole volte a rendere i mercati rispondenti alle logiche concorrenziali ha prodotto benefici effetti con riguardo all'affermazione di criteri di trasparenza, parità tra gli operatori e correttezza comportamentale. Ciò di sicuro facilita il processo di avvicinamento del nostro Paese agli altri *partners* della Comunità europea, atteso che un moderno apparato disciplinare è in grado di rendere i nostri «mercati» competitivi nel confronto con quelli di altri Stati. La nuova costruzione sistemica voluta dal legislatore italiano sembra, peraltro, rimettere alla intervenuta privatizzazione dei mercati la soluzione di ogni questione relativa alla problematica concernente l'efficienza e la stabilità dei mercati; ciò, quasi che l'«autoregolazione» costituisca di per sé una panacea contro le disfunzioni del mercato borsistico e, dunque, riesca ad assicurare per il futuro livelli organizzativi e funzionali idonei a reggere adeguatamente le prevedibili forme di sviluppo dell'attività finanziaria, nonché a prevenire l'obsolescenza degli assetti normativi di recente delineati. Da qui l'esigenza di non fermarsi ad una valutazione acritica del nuovo complesso disciplinare recato dal testo unico della finanza e di tentare, invece, una verifica della «tenuta» dello stesso nel riferimento alla complessa e variegata problematica che *in subiecta materia* si individua, ivi comprese le implicazioni dello sviluppo tecnologico e del processo di globalizzazione economica. Conseguisce la definizione dell'ambito in cui devono muoversi le indagini in questione, dovendo l'analisi identificare i limiti dell'autoregolamentazione, con riguardo vuoi alla tematica relativa alla società di gestione dei mercati, vuoi a quella inerente alla formazione dei codici deontologici ed alla loro applicabilità. Strettamente connesso a tale accertamento è, altresì, il riscontro di «adeguatezza» delle forme di vigilanza pubblica in un modello di autodisciplina, come quello italiano, che si presenta non del tutto disancorato dal previgente sistema di controlli sul mercato mobiliare. In esito a tali verifiche sembra emergere il dubbio che le finalità di tutela dei risparmiatori-investitori forse sono state perseguite solo formalmente o, quanto meno, in modo parziale. Ed invero l'obiettivo della tutela potrebbe considerarsi circoscritto alla sola proposizione di un sistema di mercati particolarmente trasparente, nel quale peraltro la trasparenza finisce con l'essere un dato caratterizzante delle sole forme di negoziazione (laddove per le restanti forme disciplinari dei mercati rimarrebbero in vita la «filosofia» e molte regole

del regime previgente). Basti pensare al *deficit* valutativo dei dati di economia reale (sottostanti ai valori di quotazione degli strumenti finanziari) che tuttora caratterizza gli interventi degli investitori, ovvero alle «intemperie» derivanti dal divario tra emissioni e quotazioni dei titoli (rilevante specie con riguardo alla sottoscrizione delle cosiddette obbligazioni strutturate) cui i medesimi sono esposti per trarre il convincimento che ancora lunga è la strada da percorrere nella direzione che porta ad un «modello di mercato» simile a quello già attuato in altre economie avanzate.⁹

(⁸) Il disegno di legge governativo è stato ufficialmente presentato alla Presidenza della Camera il 16 febbraio 2004 e stampato con il numero A.C. 4705.

(⁹) *Resoconto stenografico*, cit., p. 72.

(¹⁰) *Resoconto stenografico*, cit., pp. 88 ss.

(¹¹) *Resoconto stenografico*, cit., p. 97.

(¹²) *Resoconto stenografico*, cit., p. 100.

(¹³) *Resoconto stenografico*, cit., p. 100.

(¹⁴) *Resoconto stenografico*, cit., p. 100.

(¹⁵) *Resoconto stenografico*, cit., pp. 100-101.

(¹⁶) Con riguardo alle norme dirette alla tutela del risparmio e finalizzate ad evitare il ripetersi di situazioni di crisi finanziarie e di dissesti fraudolenti quale quelle occorse ed esaminate in sede di Indagine conoscitiva, l'art. 38 disponeva che agli strumenti e agli altri prodotti finanziari emessi all'estero e collocati, in Italia o all'estero, presso i soli investitori professionali si applicasse la garanzia di solvenza dell'emittente prevista dall'art. 2412, secondo comma, secondo periodo, c.c., ove la successiva circolazione avvenisse in Italia nell'esercizio delle attività relative ai servizi di investimento e alla gestione collettiva del risparmio. L'art. 39 delegava il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, norme dirette ad assicurare la trasparenza delle società aventi sede legale in uno degli Stati a regime fiscale privilegiato, individuati ai sensi delle disposizioni del testo unico delle imposte sui redditi, controllate da società italiane o a queste collegate o comunque parti di gruppi con operatività prevalente o rilevante in Italia o che raccolgono risparmio in Italia, secondo specifici principi e criteri direttivi. L'art. 40 specificava l'ambito applicativo dell'art. 136 del testo unico bancario, in tema di obbligazioni degli esponenti bancari, disponendo che le relative disposizioni si applicano a chi esercita funzioni di amministrazione, direzione o controllo presso una banca o altra società facente parte del gruppo di questa, alle società che tali soggetti controllano o presso le quali svolgono funzioni di amministrazione, direzione o controllo e alle altre società facenti parte dello stesso gruppo. L'art. 41 delegava il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, norme dirette a disciplinare i conflitti di interessi degli organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR), secondo i seguenti principi e criteri direttivi: *a*) limitazione dell'investimento in titoli emessi o collocati da società appartenenti allo stesso gruppo della società di gestione del fondo o della società di investimento a capitale variabile (SICAV), ovvero emessi o collocati da società appartenenti a gruppi dalle cui società la SICAV o la società di gestione abbia ricevuto rilevanti concessioni di credito; *b*) attribuzione all'Autorità per la tutela del risparmio del potere di dettare disposizioni di attuazione; *c*) previsione di sanzioni amministrative pecuniarie e accessorie, in caso di violazione delle norme così introdotte. L'art. 42 delegava il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, norme dirette ad introdurre un sistema di indennizzo dei risparmiatori, di tipo mutualistico o assicurativo, per i danni patrimoniali causati dalla violazione ripetuta e sanzionata delle norme che disciplinano le attività relative ai servizi di investimento e alla gestione collettiva del risparmio, il cui esercizio veniva subordinato all'adesione a tale sistema di indennizzo. L'art. 43 delegava il Governo ad adottare, attribuendo all'Autorità per la tutela del risparmio il relativo potere regolamentare ove necessario, norme per la disciplina delle società di revisione iscritte nell'albo speciale previsto dal T.U.I.F., dirette, fra l'altro, ad adeguare la disciplina vigente al fine di tenere conto della rete di imprese o altre organizzazioni nel cui ambito può operare la società di revisione, garantendo la trasparenza della composizione della rete, dell'attività svolta dalla società di revisione e dalle entità appartenenti alla medesima rete e dei compensi percepiti; garantire la terzietà della società di revisione e delle entità

appartenenti alla medesima rete, dalla società sottoposta a revisione e da quelle appartenenti al gruppo di questa; prevedere la responsabilità della società di revisione per le attività svolte da altri revisori, di cui essa si avvalga, presso altre società del gruppo; introdurre sanzioni amministrative pecuniarie e sanzioni accessorie alle sanzioni pecuniarie.

⁽¹⁷⁾ Il testo del d.d.l. tendeva infatti a introdurre anche nuove fattispecie di reato, al fine di rafforzare la tutela penale del risparmio. In particolare, l'art. 44 inseriva nel libro II, titolo VIII, capo I, del codice penale, dopo l'art. 499, l'art. 499-bis (*Nocumento al risparmio*), che, fra l'altro, puniva chiunque, commettendo intenzionalmente uno o più illeciti amministrativi previsti dal testo unico bancario, dal T.U.I.F., dalla legge 12 agosto 1982, n. 576, dal decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, avesse cagionato un grave nocumento ai risparmiatori. In concorso con le sanzioni amministrative applicabili, erano previste la pena della reclusione da tre a dodici anni e la multa non inferiore a 500.000 euro. Il nocumento si considerava grave quando avesse riguardato un numero di risparmiatori superiore all'uno per mille della popolazione risultante dall'ultimo censimento ISTAT, ovvero sia consistito nella distruzione o riduzione del valore di titoli di entità complessiva superiore all'uno per mille del prodotto interno lordo. L'art. 45 inseriva nel libro V, titolo XI, capo III, del codice civile, prima dell'art. 2630, l'art. 2629-bis (*Omessa comunicazione del conflitto di interessi*), secondo cui l'amministratore o il componente del consiglio di gestione di una società con titoli quotati in mercati regolamentati italiani o di altri Paesi dell'Unione europea o diffusi tra il pubblico in misura rilevante ai sensi dell'art. 116 del T.U.I.F., ovvero di un soggetto vigilato ai sensi del testo unico bancario, del citato testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, della legge 12 agosto 1982, n. 576, o del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, che avesse violato gli obblighi di comunicazione previsti dall'art. 2391, primo comma, c.c., in tema di conflitti di interessi, sarebbe stato punito con la reclusione da uno a tre anni, se dalla violazione fossero derivati danni alla società o a terzi. L'art. 46 disponeva poi un aumento dell'entità delle sanzioni, stabilendo, fra l'altro, che le pene previste dal testo unico bancario, dal T.U.I.F. e dal decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, fossero raddoppiate. L'art. 47 delegava il Governo ad adottare un decreto legislativo per l'introduzione di sanzioni accessorie alle sanzioni pecuniarie applicate ai sensi del testo unico bancario, del T.U.I.F., della legge 12 agosto 1982, n. 576, e del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124. Sulla tutela penale del risparmio v., in generale, G. LOSAPPIO, *Risparmio, funzioni di vigilanza e diritto penale. Lineamenti di un sottosistema*, Bari, 2004; S. SEMINARA, *Nuovi illeciti penali e amministrativi nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Diritto penale e processo*, 2006, 5, pp. 549 ss.; A. PERINI, *Prime osservazioni sui profili penali della nuova legge sul risparmio*, in *Giur. it.*, 2006, 4, pp. 875 ss.

⁽¹⁸⁾ Lo schema generale del provvedimento si suddivideva, per materia, in tre parti fondamentali: la riforma del sistema di governo societario, la riforma delle autorità pubbliche di vigilanza, la riforma della disciplina delle sanzioni penali, amministrative e accessorie. In generale, la riforma della disciplina delle autorità pubbliche di vigilanza prevedeva il rafforzamento della Consob e la trasformazione della stessa nella nuova Autorità per i mercati finanziari (in acronimo, AMEF), il trasferimento delle competenze fra le varie autorità in base al modello della vigilanza per finalità, la soppressione di ISVAP, COVIP e UIC. Su tale testo v. le osservazioni di L. SPAVENTA, *Note su una creatura non nata: il disegno di legge sulla tutela del risparmio*, in *Merc. conc. reg.*, 2005, 2, pp. 425 s.

⁽¹⁹⁾ Per cui v. F. CAPRIGLIONE, *L'ordinamento bancario verso la neutralità*, Padova, 1994.

⁽²⁰⁾ Il testo unificato istituiva infatti l'Autorità per i mercati finanziari (AMEF), che, seguendo l'impostazione del modello di vigilanza per finalità, era competente a vigilare sulla trasparenza del mercato (art. 30). Si prevedeva che l'AMEF fosse organo collegiale composto dal presidente e da quattro membri, che durano in carica per sette anni con incarico non rinnovabile (art. 31). Il Presidente dell'AMEF rappresentava l'Autorità ed esercitava le funzioni già svolte dal presidente della Consob e quelle previste dalle leggi vigenti; adottava i provvedimenti d'urgenza, che devono essere sottoposti alla ratifica della Commissione (art. 48). Le finalità dell'AMEF venivano individuate nella tutela del risparmio e degli investitori, nella correttezza dei comportamenti dei soggetti vigilati, nell'osservanza della normativa di settore, nella promozione della formazione degli operatori, nella promozione dell'informazione dei risparmiatori, nella redazione dello statuto del risparmiatore e dell'investitore. Alla Banca d'Italia restava attribuita, in via esclusiva, la stabilità dei soggetti da essa vigilati.

L'AMEF avrebbe esercitato gli stessi poteri già esercitati dalla Consob; erano trasferite all'AMEF le competenze in tema di trasparenza delle operazioni bancarie previste dal testo unico bancario; di conseguenza, le delibere del CICI in tale materia sarebbero state assunte su proposta dell'AMEF, e non più della Banca d'Italia, e il presidente dell'AMEF avrebbe partecipato alle sedute del CICI nei casi in cui avrebbero dovuto essere assunte. Erano trasferite all'AMEF le funzioni ministeriali in tema di controlli sulla trasparenza delle operazioni bancarie e di procedure sanzionatorie, nonché alcune competenze dell'ISVAP e della COVIP in materia di trasparenza. L'AMEF avrebbe potuto emanare regolamenti ed esercitare gli stessi poteri di vigilanza informativa e ispettiva attribuiti alla Banca d'Italia; proporre alla Banca d'Italia di promuovere i provvedimenti relativi alle crisi d'impresa (art. 41); fissare le forme di pubblicità dei codici di autodisciplina, vigilare sulla veridicità delle informazioni in essi contenute, irrogare le sanzioni in caso di violazione (art. 42). Si prevedeva che l'AMEF fosse retta, per gli aspetti non disciplinati dalla legge, da uno statuto, predisposto dalla Commissione della stessa AMEF e approvato con d.P.R. (art. 43); sarebbero stati organi dell'AMEF la Commissione e il presidente (art. 44). Corrispettivamente, si trasferivano alla Banca d'Italia le competenze dell'UIC, dell'ISVAP e della COVIP nonché: a) le funzioni del ministro e del Ministero dell'economia e delle finanze in tema di autorizzazione all'esercizio dell'attività della prima succursale di banca extracomunitaria e di fondo interbancario di garanzia per le operazioni di credito agrario e peschereccio; b) le funzioni del ministro e del Ministero dell'economia e delle finanze in tema di controlli sulla trasparenza delle operazioni bancarie e procedura sanzionatoria per le banche e gli intermediari finanziari; c) le funzioni del Ministro del lavoro previste in materia di fondi di previdenza complementare attinenti alle competenze trasferite, e del Ministro delle attività produttive in materia di assicurazioni attinenti alle competenze trasferite. Si può ricordare che, per quanto concerne il trasferimento delle competenze in materia di vigilanza creditizia dalla Banca d'Italia all'AMEF, il disegno di legge governativo prevedeva che alla neo-costituita autorità fossero trasferite, fra l'altro, le competenze di cui all'art. 11 del testo unico bancario, in tema di raccolta del risparmio. Al riguardo, si era evidenziato come la *ratio* sottesa all'articolo 47 della Costituzione presuppone una vigilanza unitaria, non scindibile fra più soggetti, su un'attività, quella bancaria, che si presenta anch'essa necessariamente unitaria, costituita per un verso dalla raccolta fra il pubblico del risparmio e, per altro verso, dall'erogazione di credito: pertanto si è fatto notare che ogni tentativo di scindere i due aspetti potrebbe forse trovare anche ostacoli sul piano della legittimità costituzionale [Audizione del prof. Giuseppe Guarino, seduta del 9 febbraio 2004, *Resoconto stenografico*, p. 10: "...Lascio da parte la questione di carattere giuridico-formale circa la compatibilità della decisione adottata con l'articolo 47 della Costituzione (a mio parere la risposta è negativa e basterebbe solo ciò per spingere verso un cambiamento di regime). Certamente, se l'articolo 47 prevede che le due attività rimangano legate, ciò costituirà impedimento ad una loro separazione..."]. Il testo unificato adottato dalle Commissioni VI e X della Camera dei deputati ha fatto venire meno questo aspetto. La competenza ad applicare la disciplina *antitrust* al settore bancario veniva dallo stesso testo unificato trasferita all'Autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 59). Erano infine disciplinati, in applicazione del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, i procedimenti della Banca d'Italia e dell'AMEF per l'adozione di atti regolamentari e di provvedimenti individuali, per i quali si doveva applicare la legge n. 241 del 1990, in quanto compatibile; era prescritto l'obbligo di motivazione, tranne che per gli atti della Banca d'Italia adottati in materia di politica monetaria; era prevista la possibilità di ricorso giurisdizionale presso il tribunale amministrativo regionale per il Lazio (artt. 22 e 23). Per gli atti della Banca d'Italia in materia di politica monetaria non vi era tuttavia obbligo di motivazione né veniva ammesso ricorso giurisdizionale (art. 26).

(21) Artt. 15, 16 e 17.

(22) In tema cfr., in generale, S. AMOROSINO, *Gli accordi organizzativi tra amministrazioni*, Padova, 1984.

(23) Art. 18.

(24) S. CASSESE, *La vigilanza dependente*, in *Corriere della Sera*, 25 aprile 2004.

(25) R. COSTI, *Una commissione irresponsabile*, in *www.lavoce.info*, 20 aprile 2004.

⁽²⁶⁾ In tema sia consentito il rinvio a D. SICLARI, *Il parere della Banca Centrale Europea nel procedimento legislativo nazionale*, in *Rassegna Parlamentare*, 2009, 3, pp. 841 ss.

⁽²⁷⁾ CON/2004/16.

⁽²⁸⁾ CON/2005/34.

⁽²⁹⁾ Con riguardo alla fase procedimentale in cui la Banca centrale europea deve esprimere il parere, nel caso di specie il rappresentante del Governo in sede di Commissioni riunite aveva dichiarato che la consultazione della Banca deve essere attivata dallo stesso Governo e che, nel caso specifico, la Banca aveva concordato con il ministero di essere costantemente informata sull'*iter* del provvedimento, "in corrispondenza dei passaggi parlamentari più rilevanti" (Sottosegretario di Stato al Ministero dell'economia e delle finanze Luigi Magri, seduta delle Commissioni riunite del 21 aprile 2004, *Resoconto stenografico*, p. 11), al fine evidente di tener conto delle varie modifiche al provvedimento durante l'esame parlamentare.

⁽³⁰⁾ Punto 14 del parere.

⁽³¹⁾ La legge n. 262 del 2005 è stata pubblicata nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2005, n. 301.

⁽³²⁾ Il decreto legislativo 29 dicembre 2006, n. 303 (pubblicato nel Supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale del 10 gennaio 2007, n. 7), reca il coordinamento con la legge 28 dicembre 2005, n. 262, del testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia e del testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria.

⁽³³⁾ Cfr. S. CAPIELLO, *La remunerazione degli amministratori. «Incentivi azionari» e creazione di valore*, Milano, 2005.

⁽³⁴⁾ Osserva, in generale, G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, cit., 5-7, che "la legge n. 262/2005 ha trovato attuazione con il d.lgs. 28 dicembre 2006, n. 303 (che ha peraltro emendato la legge stessa introducendo rilevanti miglioramenti), e contiene in primo luogo modifiche alla disciplina delle società per azioni volte a costruire un sistema di *corporate governance* più efficace ed efficiente, ad es. tramite: l'elaborazione di forme di controllo sull'operato del management attuate all'interno del consiglio di amministrazione (attraverso la previsione degli amministratori indipendenti e di minoranza); l'abbassamento del quorum richiesto per l'esercizio dell'azione sociale di responsabilità; la valorizzazione dei codici di autodisciplina delle società quotate; il rinnovamento del regime delle società di revisione volto a consolidarne l'indipendenza rispetto alla società controllata. Inoltre la legge contiene disposizioni tese a: garantire la maggior trasparenza dei rapporti di partecipazione al capitale bancario e dei rapporti di finanziamento tra le banche e le imprese loro azioniste al fine di impedire conflitti di interesse; potenziare le sanzioni amministrative e penali in materia societaria; tutelare gli investitori con riguardo ai prodotti finanziari emessi da banche e da imprese di assicurazione".

⁽³⁵⁾ Art. 15.

⁽³⁶⁾ Art. 18.

⁽³⁷⁾ Osserva, al riguardo, G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, cit., 5-7, che la legge n. 262 del 2005 mira a "chiarire il riparto di competenze tra le diverse Autorità di regolamentazione e vigilanza (in particolare la legge riconosce all'Antitrust la competenza sulla concorrenza anche nel settore bancario) e garantire un miglior coordinamento di tali Autorità obbligandole a sviluppare forme di coordinamento per l'esercizio delle competenze loro attribuite. La legge tuttavia, pur incidendo sull'assetto istituzionale delle Autorità di vigilanza (Banca d'Italia, Antitrust, Consob, Isvap e Covip), non arriva ancora a elaborare un disegno organico. Per quanto riguarda la Banca d'Italia, le innovazioni introdotte dalla legge riguardano la modalità di nomina e di revoca, nonché la durata dell'incarico del Governatore; l'adozione del principio di collegialità; la determinazione del periodo di durata della carica di governatore; i conflitti d'interesse (reali o presunti) dei partecipanti al capitale della Banca, ove sottoposti alla vigilanza dello stesso Istituto, e le modificazioni da apportare al relativo assetto proprietario; l'obbligo di rispettare il principio di trasparenza dell'azione amministrativa. Inoltre, sempre con riguardo alla Banca d'Italia, la legge prevede principi generali riguardanti: i procedimenti per l'adozione di atti regolamentari e generali; i procedimenti per l'adozione di provvedimenti individuali; le

nuove procedure di autorizzazione all'acquisizione di partecipazioni bancarie e alla fusione tra banche; il regime processuale dell'impugnazione degli atti delle autorità di vigilanza sui mercati finanziari". Per i primi commenti sulla legge v. L. TORCHIA, *Verso una Banca d'Italia repubblicana ed europea?*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 3, pp. 273 ss.; F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Banca impresa società*, 2006, 1, pp. 3 ss.; G. ROSSI, *La legge sulla tutela del risparmio e il degrado della tecnica legislativa*, in *Riv. soc.*, 2005, 1; AA.VV., *La nuova legge sul risparmio. Profili societari, assetti istituzionali e tutela degli investitori*, a cura di F. Capriglione, Padova, 2006; G. PUCCINI, *L'indipendenza della Banca d'Italia dalla legge istitutiva del 1893 alla riforma del 2005*, in *Quaderno n. 17 - Seminario 2006* dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, Torino, 2007, pp. 159 ss. Sull'attuazione amministrativa, con riferimento particolare alla disciplina del procedimento amministrativo, v. E. ROTOLO, *La regolamentazione delle funzioni della Banca d'Italia (Regolamenti della Banca d'Italia 27 giugno 2006 e 3 agosto 2006)*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, pp. 1363 ss. Sulla modifica dello statuto conseguente alle innovazioni recate dalla legge n. 262 del 2005 v. il comunicato stampa della Banca d'Italia del 27 luglio 2006 concernente le principali innovazioni per la modifica dello statuto e il parere della Banca centrale europea sulle modifiche allo stesso statuto reso il 25 agosto 2006 nonché le osservazioni di M. PERASSI, *Banca d'Italia e contesto internazionale. Prime riflessioni sul nuovo statuto*, in *Banca imp. soc.*, 2007, 1, pp. 11 ss. Per l'interpretazione della nuova legge data dalle associazioni di categoria professionali e degli intermediari bancari e finanziari v. ABI, circolare n. 52 del 3 gennaio 2006; ASSORETI, circolare n. 4/06 dell'11 gennaio 2006; ASSOGESTIONI, circolare n. 12/06/C del 31 gennaio 2006 e circolare n. 21/06/C del 10 febbraio 2006; Consiglio nazionale del notariato, studio n. 55-2006 del 24 marzo 2006; ASSONIME, circolare n. 12 del 12 aprile 2006 e circolare n. 21 del 29 maggio 2006.

(³⁸) Ai fini della nomina e della revoca del governatore, il Consiglio veniva presieduto dal componente più anziano; le deliberazioni dovevano essere prese con la presenza di almeno due terzi dei membri del Consiglio, escluso il governatore, e con il voto favorevole di almeno due terzi dei presenti. La convocazione del Consiglio in seduta straordinaria per deliberare sui provvedimenti doveva aver luogo a cura del governatore o, secondo i casi, del componente più anziano, quando ne facessero istanza scritta almeno i due terzi dei membri del Consiglio, non compreso il governatore. La convocazione doveva aver luogo non oltre venti giorni dalla richiesta.

(³⁹) Cfr. L. TORCHIA, *Verso una Banca d'Italia repubblicana ed europea?*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 3, p. 276. Ritiene, tuttavia, che la precedente procedura di nomina fondata sul principio della "autoproduzione" a controllo politico esterno di tipo impeditivo ma non propositivo garantiva l'indipendenza della banca centrale dagli organi di governo o comunque politici più di quanto non faccia il procedimento "classico" ad iniziativa governativa ora introdotto. F. MERUSI, *Diritto contro economia. Resistenze all'innovazione nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Banca impresa società*, 2006, 1, 7-8; sul punto v. anche G. DELLA CANANEA, *L'autonomia della Banca d'Italia dopo la "riforma" del 2005*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 786.

(⁴⁰) La dottrina rileva, al riguardo, che non risulta chiaro il criterio di distinzione fra atti a rilevanza esterna e atti a rilevanza interna (v. L. TORCHIA, *Verso una Banca d'Italia repubblicana ed europea?*, in *Giornale dir. amm.*, 2006, 3, p. 277).

(⁴¹) Cfr. V. MEZZACAPO, *L'indipendenza della Banca d'Italia*, in AA.VV., *Mercati e amministrazioni indipendenti*, a cura di F. Bassi e F. Merusi, Milano, 1993, p. 50.

(⁴²) F. CAPRIGLIONE, *Crisi di sistema ed innovazione normativa: prime riflessioni sulla nuova legge sul risparmio (l. n. 262 del 2005)*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2006, I, p. 155.

(⁴³) Osservava giustamente S. ORTINO, *Banca d'Italia e costituzione*, Pisa, 1979, p. 272, che alla mancanza del potere di revoca del governatore da parte del Governo si aggiungeva così il fatto che il governatore era nominato a tempo indeterminato, "per cui il rapporto fiduciario non si realizza neppure nell'unica ipotesi che ancora poteva verificarsi, cioè alla fine del mandato, in occasione del rinnovo o riconferma della carica".

(⁴⁴) Lo Statuto del SEBC richiede per i Governatori delle banche centrali nazionali una durata in carica di almeno cinque anni.

⁽⁴⁵⁾ Critica la scelta di rendere il mandato rinnovabile, che può comportare rischi di condizionamento per il governatore, G. DELLA CANANEA, *L'autonomia della Banca d'Italia dopo la "riforma" del 2005*, in *Quad. cost.*, 2006, p. 787.

⁽⁴⁶⁾ Si può ricordare come la legge n. 15 del 2005, modificando e integrando la legge n. 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, ha introdotto all'art. 1, ad integrazione del principio costituzionale di buon andamento e imparzialità della pubblica amministrazione, la trasparenza tra i criteri di economicità, efficacia e pubblicità che devono reggere l'azione amministrativa.

⁽⁴⁷⁾ Sulla categoria v., in generale, G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Milano, 2000.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. N. LUPO, *La direttiva sull'analisi di impatto e sull'analisi tecnico-normativa: un passo avanti, in via sperimentale, per la qualità della normazione*, in *Quad. cost.*, 2000, fasc. 3, pp. 748 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *La "fabbrica delle leggi" e la qualità della normazione in Italia*, Relazione all'incontro di studio organizzato dal Consiglio di Stato e dall'Istituto internazionale di scienze amministrative sul tema "La sopranazionalità europea: posizioni soggettive e attività normativa", Roma, 25 febbraio 2000, in *Dir. amm.*, 2000, 1, pp. 97 ss.; N. LUPO, *La verifica parlamentare della relazione tecnico-finanziaria come modello per l'istruttoria legislativa*, in *Rass. parl.*, 2001, fasc. 2, pp. 347 ss.; E. MIDENA, *Analisi di impatto della regolamentazione e analisi tecnico-normativa*, in *Giornale dir. amm.*, 2001, fasc. 1, pp. 88 ss.; N. LUPO, *La nuova direttiva sull'Air: passi avanti o passi indietro?*, *ibidem*, 2002, fasc. 1, pp. 13 ss.; E. MORFUNI, *L'introduzione dell'Air in Italia: la prima fase di sperimentazione. Commento al d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300*, in *Giornale dir. amm.*, 2002, fasc. 7, pp. 729 ss.; F. PATRONI GRIFFI, *Qualità delle norme. Realtà e tendenze in Italia e in Europa. Forme e procedure della regolazione. Il ruolo consultivo del Consiglio di Stato*, in *Nomos*, 2002, fasc. 3, pp. 39 ss.; G. SAVINI, *Strumenti e procedure di consultazione nei procedimenti normativi*, in *Studi parlam. pol. cost.*, 2002, pp. 61 ss.; R. PERNA, *Alla ricerca della regulation economicamente perfetta. Dalla teoria all'analisi dell'impatto della regolamentazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, 1, pp. 49 ss.; C. DELL'ACQUA, *L'analisi di impatto della regolamentazione fra politica e amministrazione*, in *Il Filangieri*, 2004, fasc. 1, pp. 53 ss.; ID., *Principio di effettività e analisi preventiva delle norme*, Relazione al Convegno su "Dimensioni dell'effettività tra teoria generale e politica del diritto", Salerno, 2-4 ottobre 2003, *ibidem*, 2004, fasc. 2, pp. 283 ss.; N. RANGONE, *Principi di riforma della regolazione economica*, in *Studi parl. pol. cost.*, 2004, n. 145-146, pp. 65 ss.; M. DE BENEDETTO, *Il quasi-procedimento per l'analisi di impatto della regolamentazione*, *ibidem*, 145 ss.; D. IELO, *L'analisi di impatto della regolazione*, in *Amministrare*, 2005, n. 2, pp. 289 ss.; R. PERNA, *L'Air come strumento delle politiche di semplificazione*, in *Codificazione, semplificazione e qualità delle regole*, Atti del Convegno tenuto in Roma il 17 e 18 marzo 2005, a cura di M.A. Sandulli, Milano, 2005, pp. 187 ss.; C. ZUCHELLI, *L'esperienza dell'Air*, *ibidem*, pp. 269 ss.

⁽⁴⁹⁾ Cfr. A. SANDULLI, *La proporzionalità dell'azione amministrativa*, Padova, 1998; D.U. GALETTA, *Principio di proporzionalità e sindacato giurisdizionale nel diritto amministrativo*, Milano, 1998; S. COGNETTI, *Principio di proporzionalità. Profili di teoria generale e di analisi sistematica*, Torino, 2011.

⁽⁵⁰⁾ Cfr., in tema, M. GIACHETTI FANTINI, *La consultazione nel processo di rule-making delle autorità di regolazione di settore*, in C. ROSSANO – D. SICLARI (a cura di), *Interesse pubblico e controllo della finanza innovativa*, Padova, 2006, pp. 223 ss.

⁽⁵¹⁾ In tema cfr. R. TITOMANLIO, *Funzione di regolazione e potestà sanzionatoria*, Milano, 2007.

⁽⁵²⁾ Cfr. S. AMOROSINO, *Funzioni e poteri della CONSOB "nouvelle"*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2008, 2, I, pp. 137 ss. Ricorda G. CERRINA FERONI, *Introduzione*, cit., 5-7, che "altre rilevanti modifiche riguardano la Consob: la legge n. 262/2005 ne ha infatti potenziato ed ampliato le competenze in modo da rendere tale Autorità più capace di rispondere all'aumentato grado di complessità dell'assetto finanziario e della normativa comunitaria da attuare in materia. In particolare, la legge ha ampliato la potestà regolamentare della Consob, inaugurando una vera e propria fase di "delegificazione" e delegando ad essa l'emanazione di regolamenti attuativi e comunicazioni volti a ricordare la nuova disciplina con le altre normative di settore. Infine la legge n. 262/2005 ha previsto una protezione diretta del risparmio mediante l'istituzione di un fondo di garanzia per i risparmiatori e gli investitori

e di un sistema di indennizzo, la previsione di apposite procedure di conciliazione e arbitrato per la decisione delle controversie tra risparmiatori e intermediari”.

⁽²³⁾ Cfr. M. PELLEGRINI, *Le controversie in materia bancaria e finanziaria. Profili definitivi*, Padova, 2007.

⁽²⁴⁾ Sugli amministratori indipendenti v., *ex multis*, P. AGOSTONI, *Alcune osservazioni in tema di amministratori esecutivi, non esecutivi e indipendenti*, in *Le Società*, 2000, 1, pp. 37 ss.; R. LENER, *Gli amministratori indipendenti*, in AA.VV. *Profili e problemi dell'amministrazione nella riforma delle società*, a cura di G. Scognamiglio, Milano, 2003, pp. 116 ss.; F.M. MACCABRUNI – G. PRESTI, *Gli amministratori indipendenti: mito e realtà nelle esperienze anglosassoni*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2003, 1, pp. 97 ss.; A. PERICU, *Il ruolo degli amministratori indipendenti nei paesi dell'Europa continentale*, *ibidem*, 2003, 1, pp. 115 ss.; M. BELCREDI, *Amministratori indipendenti, amministratori di minoranza, e dintorni*, in *Riv. soc.*, 2005, 4, pp. 853 ss.; G. OLIVIERI, *Amministratori "indipendenti" e "di minoranza" nella legge sulla tutela del risparmio*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2006, 1, pp. 23 ss.; A. BLANDINI, *Riforma del risparmio e società quotate: voto segreto, voto di liste e dintorni*, in *Le società*, 2006, pp. 269 ss.; M. NOTARI – M. STELLA RICHTER JR., *Adeguamenti statutari e voto a scrutinio segreto nella legge sul risparmio*, *ibidem*, 2006, pp. 535 ss.; A. TUCCI, *Modifiche del diritto societario e nuove forme di tutela delle minoranze*, in F. CAPRIGLIONE (a cura di), *La nuova legge sul risparmio. Profili societari, assetti istituzionali e tutela degli investitori*, Padova, 2006, pp. 269 ss.; D. REGOLI, *Gli amministratori indipendenti nei codici di autodisciplina europei*, in *Riv. dir. soc.*, 2007, 1, pp. 134 ss.; R. RORDORF, *Gli amministratori indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2007, 2, I, 143 ss.; U. TOMBARI, *Verso uno statuto speciale degli amministratori indipendenti (Prime considerazioni sul d.lg. 303/2006 e sulle modifiche al regolamento CONSOB in materia di emittenti)*, in *Riv. dir. soc.*, 2007, 3, I, pp. 51 ss.; M. VENTORUZZO, *La composizione del consiglio di amministrazione delle società quotate dopo il d.lgs. n. 303/2006: prime osservazioni*, in U. TOMBARI (a cura di), *La società quotata dalla riforma del diritto societario alla legge sul risparmio*, Torino, 2008, pp. 178 ss.; P. FERRO LUZZI, *Indipendente ... da chi; da cosa?*, in *Riv. soc.*, 2008, pp. 204 ss.; M. MENCHINI, *L'attività di corporate governance*, in ASSOGESTIONI, 2008 *Factbook. Guida italiana al risparmio gestito*, Roma, 2008, pp. 123 ss.; N. SALANITRO, *Nozione e disciplina degli amministratori indipendenti*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2008, pp. 1, I, 1 ss.; A. PISANI MASSAMORMILE, *Appunti sugli amministratori indipendenti*, in *Riv. dir. soc.*, 2008, 2, I, pp. 237 ss.; D. REGOLI, *Gli amministratori indipendenti tra fonti private e fonti pubbliche e statuali*, in *Riv. soc.*, 2008, 2-3, II, pp. 382 ss.; F. DENOZZA, *Quale "funzione" per gli amministratori indipendenti?*, in *Economia e Politica industriale*, 2008, 3, pp. 109 ss.; S. BRAGANTINI, *A cosa servono gli amministratori indipendenti?*, *ibidem*, 2008, 3, pp. 115 ss.; E. RIMINI, *Gli amministratori indipendenti nella proposta di regolamentazione Consob in materia di operazioni con parti correlate*, in *Giur. comm.*, 2009, 3, I, pp. 587 ss.; F. CHIAPPETTA, *Gli amministratori indipendenti e gli amministratori di minoranza*, in *Riv. dir. soc.*, 2009, 4, pp. 852 ss.; M. IRRERA, *Le procedure e il comitato di amministratori indipendenti nel regolamento Consob sulle operazioni con parti correlate: un nuovo organo a geometria variabile*, in *Il Nuovo Diritto delle Società*, 2010, 12, pp. 22 ss.; E. RIMINI, *Brevi note sulla responsabilizzazione del ruolo degli amministratori indipendenti alla luce del nuovo Regolamento Consob sulle operazioni con parti correlate*, *ibidem*, 2010, 12, pp. 38 ss.; M. REBOA, *Il monitoring board e gli amministratori indipendenti*, in *Giur. comm.*, 2010, 4, I, pp. 657 ss.; M. CERA, *"Indipendenti", interlocking ed interessi fra modelli societari e realtà*, in *Il diritto delle società oggi. Innovazioni e persistenze. Studi in onore di Giuseppe Zanarone*, diretto da Benazzo, Cera e Patriarca, Torino, 2011, pp. 609 ss.; V. DI NICOLANTONIO, *Gli amministratori indipendenti di società quotate. Profili di disciplina*, Napoli, 2011; F. DI DONATO, *Gli amministratori indipendenti. Corporate governance, earnings management*, Roma, Luiss University Press, 2012.

⁽²⁵⁾ Cfr., al riguardo, R. RORDORF, *Gli amministratori indipendenti*, cit., pp. 154.

⁽²⁶⁾ Cfr. G. ROSSI, *Il conflitto epidemico*, Milano, Adelphi, 2003.

⁽²⁷⁾ Sugli effetti negativi della scissione tra proprietà e gestione nelle società per azioni moderne v. il classico studio di A. BERLE JR. – G.C. MEANS, *The Modern Corporation and Private Property*, New York, 1932 (trad. it. *Società per azioni e proprietà privata*, Torino, Einaudi, 1966) nonché, più di recente, L.A. BEBCHUK, *A rent-protection theory of corporate ownership and control*, Harvard Law School, Discussion paper John M. Olin Center for Law, Economics, and Business no. 260, Cambridge

MA, 1999; A. TUCCI, *Gestione dell'impresa sociale e "supervisione" degli azionisti. L'esperienza italiana a confronto con la disciplina delle public companies nordamericane*, Milano, 2003, part. 222 ss.; A. DYCK – L. ZINGALES, *Private Benefits Of Control: An International Comparison*, in *Journal of Finance*, 2004, 2, pp. 537 ss.

⁽³⁸⁾ Cfr. M. BAGLIONI – G. GRASSO, *Nuovo codice di autodisciplina delle società quotate*, in *Le società*, 2006, pp. 1061 ss. Si ricorda che dopo la prima edizione del codice contenente i principi di governo societario, redatto a cura del Comitato per la *corporate governance* delle società quotate, presieduto da Stefano Preda (da cui la denominazione di "Codice Preda"), risalente al 1999, vi sono state una seconda edizione, nel 2002, e una terza, a seguito della riforma del diritto societario, nel 2006.

⁽³⁹⁾ Ricordando infatti che la figura degli amministratori indipendenti non ha una tradizione normativa nell'ordinamento italiano, ispirato all'affidamento della gestione sociale agli amministratori nominati dalla maggioranza dei soci, evidenzia N. SALANITRO, *Nozione e disciplina degli amministratori indipendenti*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2008, I, come sia stato soprattutto "sul piano interpretativo, invece, che si sono distinte le figure degli amministratori di (espressione della) maggioranza e di minoranza, tra l'altro per rilevare che l'affidamento della nomina di tutti gli amministratori alla maggioranza dei soci riuniti in assemblea appariva soluzione legislativa particolarmente criticabile quando era la minoranza dei soci assenti dall'assemblea a costituire la maggioranza del capitale sociale (con sostanziale contraddizione della stessa idea normativa che affida alla maggioranza degli azionisti il potere di adottare, direttamente o indirettamente, le decisioni sociali, sul presupposto del maggiore rischio d'impresa conseguente alla maggiore partecipazione al capitale); e si è discusso sulla natura dell'interesse sociale, se da intendersi corrispondente all'interesse negoziale comune a tutti i soci (interesse alla realizzazione del maggiore profitto, immediato o anche a più lunga scadenza) ovvero corrispondente ad un interesse (detto istituzionale, perché non necessariamente solo dei soci) alla conservazione dell'assetto societario e alla prosecuzione dell'esercizio dell'attività d'impresa sino a quando è possibile la realizzazione dell'oggetto sociale, e (o) nella prospettiva del suo cambiamento. Aspetti sovente collegati tra loro, quando le valutazioni del gruppo di controllo della società (e degli amministratori da esso designati) divergono dalle valutazioni dei soci (estranei al gruppo e quindi considerati, a ragione o a torto) di minoranza. Da tale angolazione, si comprende che nel nostro sistema la figura degli amministratori indipendenti sia stata originariamente prevista in un codice di comportamento adottato per la regolamentazione di società con azioni negoziate nel mercato di borsa, giacché è in tali società che solitamente la maggioranza è costituita da azionisti (risparmiatori e investitori più o meno piccoli, ma comunque) estranei al gruppo di controllo, i quali, generalmente assenti nelle assemblee, non sono in grado di incidere sulla composizione degli organi di amministrazione e di controllo. In altri termini, nelle società quotate, gli amministratori indipendenti previsti nel codice di comportamento avrebbero dovuto presentare caratteristiche tali da potere essere considerati indipendenti dal gruppo di controllo, indipendenza che avrebbe dovuto consentirgli di tutelare l'interesse della maggioranza degli investitori estranei al gruppo, quando l'interesse di tali investitori diverge dall'interesse del gruppo di controllo. La presenza di amministratori indipendenti, pertanto: da un lato, avrebbe dovuto agevolare lo sviluppo in borsa dell'investimento azionario, appunto perché maggiormente tutelato dalla presenza di amministratori estranei al gruppo di controllo; dall'altro lato, finiva sostanzialmente, anche se non formalmente, col raffigurarli quali amministratori di minoranza, traducendo sul piano regolamentare le concezioni culturali sensibili alla protezione degli interessi della minoranza, appunto perché è soprattutto con riferimento alle società quotate che la minoranza per lo più coincide con la maggioranza rappresentativa del capitale sociale, ma è inidonea, a causa della sua disorganizzazione, a procedere alle scelte gestionali, e a curarne l'esecuzione.".

⁽⁴⁰⁾ V. così F.M. MACCABRUNI – G. PRESTI, *Gli amministratori indipendenti: mito e realtà nelle esperienze anglosassoni*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2003, 1, p. 100.

⁽⁴¹⁾ Cfr. A. PERICU, *Il ruolo degli amministratori indipendenti nei paesi dell'Europa continentale*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2003, 1, pp. 115 ss.

⁽⁴²⁾ Per i commenti della dottrina v., *ex multis*, P. MONTALENTI, *Amministrazione, controllo, minoranze nella legge sul risparmio*, in *Riv. soc.*, 2006, pp. 975 ss.; G. FERRARINI – P. GIUDICI, *La legge sul*

risparmio, ovvero un pout-pourri della corporate governance, ibidem, pp. 573 ss.; B. LIBONATI, *Il paradosso del consiglio di sorveglianza dopo la legge 262/2005*, in *Riv. dir. comm.*, 2006, I, pp. 655 ss.

⁽⁶³⁾ Apportate dal comma 19 dell'art. 3 del d.lgs. 18 giugno 2012, n. 91 e dal comma 1 dell'art. 1 della legge 12 luglio 2011, n. 120.

⁽⁶⁴⁾ Tale criterio di riparto si applica per tre mandati consecutivi.

⁽⁶⁵⁾ Il comma 3 del richiamato art. 148 del T.U.I.F. stabilisce che non possono essere eletti sindaci e, se eletti, decadono dall'ufficio: a) coloro che si trovano nelle condizioni previste dall'articolo 2382 c.c.; b) il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori della società, gli amministratori, il coniuge, i parenti e gli affini entro il quarto grado degli amministratori delle società da questa controllate, delle società che la controllano e di quelle sottoposte a comune controllo; c) coloro che sono legati alla società od alle società da questa controllate od alle società che la controllano od a quelle sottoposte a comune controllo, ovvero agli amministratori della società e ai soggetti di cui alla lettera b) da rapporti di lavoro autonomo o subordinato ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale o professionale che ne compromettano l'indipendenza. Il comma 4 del richiamato art. 148 del T.U.I.F. stabilisce che con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, dal Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti la Consob, la Banca d'Italia e l'ISVAP, sono stabiliti i requisiti di onorabilità e di professionalità dei membri del collegio sindacale, del consiglio di sorveglianza e del comitato per il controllo sulla gestione, determinando il difetto dei requisiti la decadenza dalla carica.

⁽⁶⁶⁾ Trib. Trieste, ord. 8 ottobre 2011, G.U. Sansone.

⁽⁶⁷⁾ V., sul punto, F. NIEDDU ARRICA, *Un caso di impugnazione della nomina dell'amministratore indipendente e del sindaco di minoranza (con un appunto sulla portata della sospensione del voto conseguente alla violazione degli obblighi di comunicazione ex art. 120 t.u.f.)*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2012, 3.

⁽⁶⁸⁾ Come osserva F. NIEDDU ARRICA, *Un caso di impugnazione della nomina dell'amministratore indipendente e del sindaco di minoranza (con un appunto sulla portata della sospensione del voto conseguente alla violazione degli obblighi di comunicazione ex art. 120 t.u.f.)*, cit., "a ragione il tribunale evidenzia che si tratta di impegni di sottoscrizione autonomi e non sottoscritti congiuntamente, sia in considerazione della tempistica, sia soprattutto in quanto non sintomatici di una "comune intenzione di perseguire obiettivi comuni attinenti [a]gli assetti proprietari, il governo o la gestione" dell'emittente. Viene infatti osservato che l'impegno del socio presentatore della lista di sottoscrivere le azioni inopiate dopo che altri soggetti riconducibili all'azionista di riferimento si erano già impegnati a sottoscrivere, in proporzione alle partecipazioni già possedute, parte dell'aumento di capitale, non consente di presumere un'azione coordinata, ed anzi, al contrario, è coerente con "logiche e criteri di investimento diversi" determinati essenzialmente dalla situazione di asimmetria informativa del socio di minoranza rispetto a soggetti riconducibili al socio di maggioranza in ordine alla situazione economica, finanziaria e patrimoniale ed alle prospettive dell'emittente".

⁽⁶⁹⁾ Cfr. F. DENOZZA, *L'amministratore di minoranza e i suoi critici*, in *Giur. comm.*, 2007, I, p. 767; M. VENTURUZZO, *La composizione del consiglio di amministrazione delle società quotate dopo il d.lgs. n. 303/2006: prime osservazioni*, in U. TOMBARI (a cura di), *La società quotata dalla riforma del diritto societario alla legge sul risparmio*, Torino, 2008, p. 180.

⁽⁷⁰⁾ Con riferimento a tale eventualità, si chiede N. SALANITRO, *Nozione e disciplina degli amministratori indipendenti*, cit., "se il riferimento statutario ai codici di autodisciplina si debba ritenere circoscritto, siccome testualmente previsto dalle disposizioni codicistiche, ai requisiti di indipendenza ivi richiesti, oppure se sia estensibile anche alle limitazioni dei poteri gestori posti a carico degli amministratori indipendenti delle società quotate, qualora nei codici di comportamento sia previsto che ad essi non possono essere assegnati ruoli esecutivi. Se si propende per quest'ultima alternativa, può sorgere il dubbio se tale limitazione (di natura privata) dei poteri gestori sia compatibile con quanto è emerso dall'esame dei dati normativi, a tenore dei quali i poteri dei componenti indipendenti dei consigli di amministrazione sono i medesimi di quelli spettanti ai componenti non indipendenti".

⁽⁷¹⁾ Ricorda, al riguardo, M. MENCHINI, *L'attività di corporate governance*, in ASSOGESTIONI, 2008 *Factbook. Guida italiana al risparmio gestito*, cit., p. 123, come "l'attività di *corporate governance* della Assogestioni può essere suddivisa in tre periodi: un periodo iniziale caratterizzato da un attivismo di tipo volontaristico (1984-1994) al quale ha fatto seguito una attività organizzata caratterizzata dalla creazione di un vero e proprio comitato (1994-2005) che si è poi ulteriormente evoluta con la creazione di regole e procedure definite per la selezione dei candidati alla carica di componente degli organi di amministrazione e controllo delle principali società italiane (2005-oggi)".

⁽⁷²⁾ COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Principi e regole per la scelta dei candidati alle cariche sociali*, Assogestioni, Roma, 2008, 1.

⁽⁷³⁾ Nel dettaglio, è stato stabilito (COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Principi e regole per la scelta dei candidati alle cariche sociali*, Assogestioni, Roma, 2008, 3) che "non possono essere selezionati come candidati coloro che già ricoprono cariche di consigliere di amministrazione, consigliere di sorveglianza o di sindaco in altre tre società (anche estere) con azioni quotate in mercati regolamentati, con azioni diffuse tra il pubblico o comunque bancarie, finanziarie o assicurative. 3.2 Ai fini della determinazione del limite di cui al precedente comma e limitatamente all'incarico di sindaco, gli incarichi in società appartenenti allo stesso gruppo hanno valenza unitaria. 3.3 Non possono essere selezionati come candidati coloro che già rivestano una funzione esecutiva (consigliere di amministrazione delegato, componente del comitato esecutivo, consigliere di gestione o direttore generale) in società (anche estere) con azioni quotate in mercati regolamentati, con azioni diffuse tra il pubblico o comunque bancarie, finanziarie o assicurative e che al contempo ricoprano una carica di cui al comma 3.1 in società (anche estere) con azioni quotate in mercati regolamentati, con azioni diffuse tra il pubblico o comunque bancarie, finanziarie o assicurative. 3.4 Non possono essere selezionate come candidati persone già nominate dagli Associati a due cariche sociali. 3.5 Non possono essere selezionati come candidati a cariche sociali coloro che abbiano ricoperto incarichi direttivi o funzioni esecutive all'interno di Sgr che gestiscono OICR mobiliari aperti o Sicav prima che sia decorso un anno dalla cessazione di tali incarichi. 3.6 Non possono essere selezionati come candidati a cariche sociali coloro che abbiano la rappresentanza legale di Sgr che gestiscono OICR mobiliari aperti o Sicav. 3.7 Non possono essere selezionati come candidati per una determinata carica sociale coloro che abbiano già ricoperto quella carica per quella società nei tre precedenti mandati. 3.8 Ai fini della determinazione del limite di cui al comma precedente, il mandato è quello durato almeno due esercizi sociali. 3.9 Non possono essere selezionati come candidati a cariche sociali i componenti di organi di amministrazione o controllo e i funzionari di vertice di società quotate, di società appartenenti a gruppi di società quotate o comunque di società bancarie, finanziarie o assicurative concorrenti prima che sia decorso un anno dalla cessazione di tali incarichi."

⁽⁷⁴⁾ COMITATO PER LA CORPORATE GOVERNANCE, *Principi e regole per la scelta dei candidati alle cariche sociali*, Assogestioni, Roma, 2008, 7.

⁽⁷⁵⁾ Osserva, al riguardo, P.G. MARCHETTI, *Il nuovo Codice di autodisciplina delle società quotate*, in *Riv. soc.*, 2012, 1, pp. 37 ss. che "pare così che il ruolo sin qui assegnato al *lead independent director* visto prevalentemente in funzione di garanzia (la nomina è obbligatoria quando, per essere contemporaneamente il presidente CEO o socio di controllo, si affievolisce la sua funzione di garante neutrale) ora pare perlomeno più equilibrato rispetto all'altro ruolo del *lead independent director*, cioè quello di punto di riferimento, coordinamento, ma anche stimolo propositivo e di valutazione critica e oggettiva delle scelte gestionali nonché, in generale, dell'andamento della gestione. Agli amministratori indipendenti si raccomanda altresì di mantenere la loro qualità o altrimenti dimettersi".

⁽⁷⁶⁾ Cfr., in materia, L. BONZANINI – A. MARTELLONI, *Le operazioni con "parti correlate" di società "aperte"*, in *Le Società*, 2005, 8, pp. 950 ss.; M. STELLA RICHTER JR., *Brevi osservazioni sulla proposta di disciplina regolamentare in materia di operazioni con parti correlate*, in *Riv. dir. soc.*, 2008, 4, III, p. 846 ss.; D.U. SANTOSUOSSO, *Sulla disciplina regolamentare di attuazione dell'art. 2391-bis c.c. in materia di operazioni con parti correlate*, *ibidem*, 2008, 4, III, pp. 849 ss.; E. RIMINI, *Gli amministratori indipendenti nella proposta di regolamentazione Consob in materia di operazioni con parti correlate*, in *Giur. comm.*, 2009, 3, I, pp. 587 ss.; M. MAUGERI, *Le operazioni con parti correlate nei gruppi societari*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, 3, I, pp. 887 ss.; P. GIUDICI, *Neo-quotate, piccole quotate e società con azioni diffuse: lo*

speciale regime per le operazioni con parti correlate, in *Le Società*, 2010, 7, pp. 871 ss.; S. ESPOSITO, *Le operazioni con parti correlate: regole sulla trasparenza e sul governo societario*, in *Riv. dir. comm.*, 2010, 3, I, pp. 851 ss.; A. TROISI, *Le operazioni con parti correlate in ambito bancario e finanziario*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2011, 5, I, pp. 649 ss.; M. STELLA RICHTER JR., *Le procedure per le operazioni con parti correlate*, in *Riv. soc.*, 2011, 1, pp. 64 ss.; P. MONTALENTI, *Le operazioni con parti correlate*, in *Giur. comm.*, 2011, 3, I, pp. 319 ss.

(⁷⁷) C. AMATUCCI, *Amministrazione e controllo delle società per azioni*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011.

(⁷⁸) Il Regolamento è stato adottato dalla Consob con delibera n. 17221 del 12 marzo 2010 e successivamente modificato con delibera n. 17389 del 23 giugno 2010. Per un commento al Regolamento v. M. BAGLIONI – G. GRASSO, *Operazioni con parti correlate: il Regolamento Consob. Commento a delib. CONSOB 12 marzo 2010, n. 17221*, in *Le Società*, 2010, 6, pp. 727 ss.; V. SALAFIA, *Le operazioni con parti correlate. Commento a delib. CONSOB 12 marzo 2010, n. 17221*, in *Le Società*, 2010, 6, pp. 735 ss.

(⁷⁹) Regolamento Consob, art. 4, comma 1, lettera e).

(⁸⁰) Qualora non siano in carica almeno tre amministratori indipendenti, le delibere sono approvate previo parere favorevole degli amministratori indipendenti eventualmente presenti o, in loro assenza, previo parere non vincolante di un esperto indipendente: Regolamento Consob, art. 4, comma 3.

(⁸¹) Regolamento Consob, art. 5, comma 5.

(⁸²) L'art. 114, comma 1, del T.U.I.F. dispone che, fermi gli obblighi di pubblicità previsti da specifiche disposizioni di legge, gli emittenti quotati e i soggetti che li controllano comunicano al pubblico, senza indugio, le informazioni privilegiate di cui all'art. 181 dello stesso T.U.I.F. che riguardano direttamente detti emittenti e le società controllate. La Consob stabilisce con regolamento le modalità e i termini di comunicazione delle informazioni, ferma restando la necessità di pubblicazione tramite mezzi di informazione su giornali quotidiani nazionali, detta disposizioni per coordinare le funzioni attribuite alla società di gestione del mercato con le proprie e può individuare compiti da affidarle per il corretto svolgimento delle funzioni previste dall'art. 64, comma 1, lettera b), del T.U.I.F.

(⁸³) Regolamento Consob, art. 6.

(⁸⁴) Salvo quanto previsto dall'art. 11, con riferimento alle operazioni di maggiore rilevanza, in aggiunta a quanto previsto dall'art. 7, comma 1, lettere b), c), e) e f).

(⁸⁵) Sui quali v. la sistematizzazione operata da ultimo da P. MONTALENTI, *I controlli societari: recenti riforme, antichi problemi*, in *Banca, borsa, tit. cred.*, 2011, 5.

(⁸⁶) Osserva infatti C. AMATUCCI, *Amministrazione e controllo delle società per azioni*, in *Enc. dir.*, Annali IV, 2011, che "se i profili di accresciuta trasparenza sono sicuramente apprezzabili, perplessità solleva la scelta di affidare agli amministratori indipendenti - del cui ruolo ed effettività la prassi induce spesso a dubitare - la tenuta complessiva della disciplina, ponendosi essi al centro della fase istruttoria e ad essi spettando il parere al consiglio di amministrazione sul compimento dell'operazione, nonché sulla convenienza e sulla correttezza sostanziale delle relative condizioni."

(⁸⁷) Cfr., da ultimo, la ricerca condotta da A.W.H. CHAN – H.Y. CHEUNG, *Cultural Dimensions, Ethical Sensitivity, and Corporate Governance*, in *Journal of Business Ethics*, 2012, Vol. 110, 1, pp. 45 ss.

(⁸⁸) G. ROSSI, *La metamorfosi della società per azioni*, in *Riv. soc.*, 2012, 1, che richiama le tesi, in questo senso, di L.A. BEBCHUK, *The Case for Increasing Shareholder Power*, in *Harvard Law Review*, 2005, p. 833.

(⁸⁹) M. VENTORUZZO, *La composizione del consiglio di amministrazione delle società quotate dopo il d. lgs. n. 303 del 2006: prime osservazioni*, in *Riv. soc.*, 2007, pp. 205 ss.

Annalisa Cipollone

Pubblicità dei lavori parlamentari e tutela della privacy

1 - La pubblicità dei lavori parlamentari; 2 - La normativa sulla privacy adottata dalle Camere; 3 - L'orientamento del Garante per la protezione dei dati personali in tema di diritto all'oblio; 4 - Le decisioni del Garante per la protezione dei dati personali nei confronti dei due rami del Parlamento; 5 - L'orientamento della giurisprudenza in tema di diritto all'oblio; 6 - Le sentenze del Tribunale di Roma nei confronti di Camera e Senato; 7 - Considerazioni conclusive.

1 - La pubblicità dei lavori parlamentari

Il principio di pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari è uno dei principi cardine di ogni esperienza di democrazia parlamentare ed è connesso allo stesso principio della sovranità popolare fissato nell'art. 1 della Costituzione.

Il suo riferimento normativo è rappresentato dall'art. 64, secondo comma, della Costituzione, a tenore del quale *«le sedute (delle Camere) sono pubbliche»*. Di rinforzo e a completamento di questa disposizione vi è quella dell'art. 72, terzo comma, ultimo periodo, Cost. che reca: *«Il regolamento determina le forme di pubblicità dei lavori delle commissioni»*.

Tale disposizione obbedisce al principio del costituzionalismo moderno e contemporaneo per cui il potere deve essere trasparente e solo la pubblicità delle forme del suo esercizio consentono al popolo di svolgere il controllo su di esso e in definitiva di esercitare la propria sovranità ⁽¹⁾.

In particolare la dottrina ha osservato come *«La pubblicità dei lavori parlamentari corrisponde ad un'essenziale esigenza di democrazia: di informazione e di controllo, innanzitutto, da parte dell'opinione pubblica sull'attività delle Camere, e di attivazione, in generale, del circuito democratico, con il quale, attraverso un processo di azioni e di reazioni, si mantiene vivo e vitale il rapporto tra gli eletti»* ⁽²⁾.

Dal principio di pubblicità dei lavori parlamentari discende anche il principio dell'intangibilità degli atti parlamentari (che è coesistente alla loro pubblicità). È evidente, infatti, che la possibilità di alterare il contenuto

delle iniziative dei membri del Parlamento o addirittura di rimuoverlo dai resoconti di seduta e dai relativi documenti vanificherebbe l'ostensibilità e la perdurante affidabilità degli atti delle Camere, privandoli del loro fondamentale significato di testimonianza e attestazione.

Premesso che le decisioni circa l'adozione e il funzionamento delle forme di pubblicità dei lavori parlamentari sono assunte dagli organi della Camera nell'esercizio del potere di autonomia regolamentare, anch'esso previsto dall'art. 64 della Costituzione (al primo comma), si osserva come tale pubblicità si attua in maniera diretta, attraverso la fisica presenza del pubblico alle sedute, o indiretta, mediante la divulgazione dei resoconti e degli atti.

Più in particolare, la pubblicità diretta è assicurata attraverso la presenza fisica del pubblico alle sedute ed è disciplinata dall'art. 64 del Regolamento della Camera ⁽³⁾ e dagli artt. 70 e 71 del Regolamento del Senato.

La pubblicità indiretta è invece assicurata attraverso la pubblicazione degli atti parlamentari: i resoconti stenografici e sommari delle sedute (Assemblea, Commissioni e Giunte), i bollettini degli organi collegiali, gli stampati recanti i progetti di legge, le proposte di inchiesta parlamentare, le proposte di modifica al regolamento, le Relazioni presentate all'Assemblea dalle Giunte e dalle Commissioni, i documenti conclusivi di indagini conoscitive svolte dalle Commissioni, gli atti ispettivi di indirizzo ⁽⁴⁾.

La pubblicità dei lavori parlamentari, oltre a queste forme tradizionali (presenza fisica e pubblicazione cartacea di atti parlamentari), è oggi assicurata anche attraverso nuovi strumenti.

Gli artt. 63 e 135-*bis* del Reg. Camera e l'art. 151-*bis*, oltre che la prassi al Senato, prevedono la possibilità per i Presidenti delle Camere di disporre la trasmissione televisiva diretta (sulle reti della TV pubblica) di sedute o parti delle stesse: ciò avviene in occasione di dibattiti particolarmente importanti. Tale forma di pubblicità è stata ormai superata dalla trasmissione, attraverso i canali satellitari di Camera e Senato, dei lavori parlamentari ⁽⁵⁾.

Lo strumento che tuttavia oggi più di ogni altro assicura la pubblicità dei lavori parlamentari è rappresentato senza dubbio dal sito internet delle due Camere ⁽⁶⁾.

Il sito istituzionale costituisce sia uno strumento di lavoro per l'utenza interna e per quanti vi accedono per ragioni professionali e di studio, sia uno strumento di comunicazione istituzionale del lavoro parlamentare, in cui vengono fornite informazioni complete ed oggettive su tutti gli aspetti di attività della Camera. Esso assicura una forma di documentazione agile,

consultabile da qualsiasi parte del mondo in qualsiasi giorno e replicabile senza limiti d'orario.

Nei siti delle Camere è stata immessa anche la *web tv*, che consente di seguire in diretta i lavori dell'Assemblea, le audizioni nelle Commissioni e gli eventi che si svolgono nelle sale di rappresentanza.

Nell'ottica di garantire una sempre più estesa conoscibilità degli atti parlamentari va infine segnalato che proprio di recente i due rami del Parlamento hanno portato a termine il processo di digitalizzazione degli atti parlamentari, che ha reso disponibile in rete il patrimonio di documentazione parlamentare dalla I legislatura parlamentare ad oggi della Camera e del Senato, nonché gli atti del Parlamento in seduta comune (nel sito della Camera è presente anche la documentazione relativa ai lavori dell'Assemblea Costituente).

2 - La normativa sulla privacy adottata dalle Camere

Il principio di autonomia normativa delle due Camere sancito dall'articolo 64 della Costituzione impone che le normative esterne alla Camera e al Senato, per essere vigenti nell'ordinamento interno, necessitino di un'espressa normativa di recepimento.

Con specifico riferimento alla Camera dei deputati, l'Ufficio di Presidenza, nella riunione del 18 marzo 1998, ha adottato una delibera concernente il recepimento in seno alla Camera dei deputati dei principi contenuti nella legge n. 675 del 1996 recante "Tutela delle persone e di altri soggetti rispetto al trattamento dei dati personali".

È comunque con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2004, del "Codice in materia di dati personali" di cui al Decreto legislativo n. 196/2003, che nella materia della tutela della *privacy* si è assistito ad un importante intervento di consolidamento e di riordino normativo.

Particolare importanza per le due Camere ha assunto la disposizione contenuta nell'articolo 22, comma 12, del Codice ai sensi del quale risultano applicabili, in conformità ai rispettivi ordinamenti, ai trattamenti disciplinati dalla Presidenza della Repubblica, dalla Camera dei deputati, dal Senato della Repubblica e dalla Corte costituzionale i principi da esso dettati in tema di dati sensibili e giudiziari.

L'Ufficio di Presidenza della Camera ha quindi adottato, in data 26 ottobre 2004, una delibera normativa (la n. 208) che detta un quadro unitario

di principi in tema di recepimento nell'ordinamento interno della Camera dei deputati della normativa in tema di tutela dei dati personali ⁽⁷⁾.

La delibera adottata dall'Ufficio di Presidenza prevede, in particolare, che al trattamento dei dati personali direttamente finalizzati allo svolgimento dell'attività amministrativa si applichi la normativa comunitaria e nazionale vigente in materia. La delibera prevede inoltre che *«in ragione dell'autonomia costituzionale della Camera dei deputati, sono esclusi dalla normativa i trattamenti di dati personali effettuati in relazione all'esercizio delle funzioni parlamentari da parte degli organi della Camera e dei deputati»*.

Pertanto, per i trattamenti di dati effettuati a livello amministrativo vi è stata una totale adesione ai principi dettati dalla normativa esterna, anche al di là di quanto richiesto dal Codice che, come si è visto, si riferiva solo ai principi in tema di dati sensibili e giudiziari. Per i trattamenti di dati personali effettuati in relazione all'esercizio delle funzioni parlamentari invece è stata prevista un'esclusione dall'applicazione della normativa esterna in ragione dell'autonomia costituzionale della Camera.

Disposizioni sostanzialmente analoghe sono previste nel Regolamento del Senato sul trattamento dei dati personali adottato con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 19/2006 del 27 luglio 2006. In particolare l'art. 1, comma 3, di tale Regolamento dispone che *«sono esclusi dall'applicazione della presente normativa (applicabile al trattamento effettuato dall'«Amministrazione del Senato») gli atti riferibili all'esercizio e prerogative parlamentari»*.

In entrambi i rami del Parlamento la normativa prevede che il relativo contenzioso (ovviamente solo in relazione ai trattamenti di dati effettuati a livello amministrativo) sia sottoposto alla giurisdizione degli organi di autodichia.

Peraltro negli ultimi anni, a seguito della sempre più ampia diffusione in rete degli atti parlamentari, sono pervenute alla Camera e al Senato numerose richieste da parte dei cittadini i quali hanno invocato, a sostegno delle loro pretese, proprio la normativa in tema di tutela dei dati personali.

Tali richieste risultavano finalizzate, da un lato, ad ottenere la rimozione dei propri dati personali contenuti in atti parlamentari (per lo più, in atti di sindacato ispettivo ⁽⁸⁾) pubblicati sui siti istituzionali delle Camere e, dall'altro, in subordine, quantomeno ad impegnare le Camere ad adottare misure tecniche volte ad escludere dall'indicizzazione da parte dei motori di ricerca esterni gli atti parlamentari contestati ⁽⁹⁾.

In numerosi casi gli istanti hanno fondato le loro richieste sul cosiddetto diritto all'oblio, il cui riferimento normativo, in materia di trattamento dei dati personali, è stato rinvenuto nell'articolo 11, comma 1, lettera e), del Codice dei dati personali, a norma del quale i dati personali devono essere conservati *«in una forma che consenta l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo non superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati»*.

Il diritto all'oblio è una figura di creazione giurisprudenziale ⁽¹⁰⁾ con cui si intende far riferimento al diritto di un individuo ad essere dimenticato, o meglio a non essere più ricordato per fatti che in passato furono oggetto di cronaca. Il suo presupposto concettuale poggia sul rilievo per cui l'interesse pubblico alla conoscenza di un fatto è racchiuso in quello spazio temporale necessario ad informare la collettività, mentre con il trascorrere del tempo esso si affievolisce fino a scomparire (il fatto cessa quindi di essere oggetto di cronaca per riacquistare l'originaria natura di fatto privato) ⁽¹¹⁾.

All'attribuzione di un fondamento costituzionale al diritto all'oblio, si è pervenuti mediante la costituzionalizzazione dei "nuovi diritti" riconducibili al valore fondamentale della persona, al centro del sistema delle garanzie costituzionali, che dunque trovano il loro riferimento nell'art. 2 Cost. fruendo della coperta primaria apprestata da tale disposizione ⁽¹²⁾.

Alle suddette richieste è stata sinora data sempre risposta negativa da parte di entrambe le Camere.

Da una parte, è stato ricordato che il principio di pubblicità degli atti e dei lavori parlamentari trova attuazione anche attraverso la loro pubblicazione sui siti internet delle Camere e che gli stessi atti parlamentari, sempre in virtù del regime costituzionale della pubblicità dei lavori parlamentari, non possono subire cancellazioni o modifiche successive alla loro pubblicazione, in quanto costituiscono documentazione ufficiale dell'attività parlamentare e sono dunque intangibili.

Dall'altra, è stato rappresentato che la normativa in tema di protezione dei dati personali, adottata rispettivamente dai due rami del Parlamento, stabilisce che sono esclusi dall'applicazione della disciplina del Codice in materia di protezione dei dati personali i trattamenti effettuati in relazione all'esercizio delle funzioni parlamentari.

Si fa presente che le contestazioni degli istanti hanno sempre avuto come oggetto per lo più atti di sindacato ispettivo (ma talora anche relazioni di Commissioni d'inchiesta, interventi di deputati resi nel corso di sedute di

Assemblea, ecc.) che costituiscono una delle forme tipiche di esercizio del mandato parlamentare.

Le suddette istanze, come si dirà meglio in seguito, hanno posto un problema di bilanciamento tra il principio costituzionale di pubblicità degli atti parlamentari, da una parte, e il diritto alla *privacy* (nelle sue varie declinazioni) dall'altra, in special modo con riferimento al profilo dell'oblio e quindi del diritto di ogni individuo a non restare indeterminatamente esposto ai danni ulteriori derivanti dalla reiterata pubblicazione di una notizia pregiudizievole laddove, ovviamente, sia trascorso un congruo lasso di tempo dal verificarsi del fatto oggetto di notizia e non sussista più un interesse pubblico alla conoscenza di essa.

3 - L'orientamento del Garante per la protezione dei dati personali in tema di diritto all'oblio

Il Garante per la protezione dei dati personali ha avuto modo di soffermarsi sul tema del diritto all'oblio in numerose occasioni.

In un caso emblematico del 2004, al ricorrente era stata erogata una sanzione da parte dell'Autorità della concorrenza e del mercato e di tale circostanza ne era stata data notizia sul sito dello stesso ente.

Da qui le doglianze del ricorrente, che si riteneva sottoposto ad una vera e propria "gogna elettronica", giacché chiunque effettuasse in rete una normale ricerca nominativa, a nome appunto del ricorrente, tramite uno dei comuni motori di ricerca in Internet, riceveva sempre ed in primo luogo uno dei provvedimenti con cui a suo tempo erano state applicate sanzioni amministrative. Ciò che, ad avviso dell'interessato, pregiudicava l'immagine che la clientela poteva farsi dell'attività da lui svolta.

Il ricorrente e la sua società non contestavano né le sanzioni, né il fatto che l'ente dovesse pubblicarle ufficialmente anche sul sito istituzionale; si opponevano, invece, a che i provvedimenti stessi fossero reperibili indiscriminatamente in Internet, anche da persone che non avessero consultato il sito dell'ente e intendessero semplicemente contattare la società.

L'Autorità dal suo canto aveva fatto presente il proprio obbligo di pubblicizzare le decisioni adottate nel proprio Bollettino Ufficiale e sul proprio sito, rappresentando l'interesse pubblico alla piena conoscibilità delle sue decisioni.

Nel relativo provvedimento ⁽¹³⁾ il Garante ha sottolineato come «*le modalità di funzionamento della rete Internet consentono, in particolar modo attraverso l'utilizzo di motori di ricerca, di rinvenire un numero consistente di informazioni, riferite a soggetti individuati, più o meno aggiornate e di natura differente*». Ed ha aggiunto che «*decorsi determinati periodi, la diffusione istantanea e cumulativa sui siti web di un gran numero di dati personali relativi ad una pluralità di situazioni riferite ad un medesimo interessato può comportare un sacrificio sproporzionato dei suoi diritti e legittimi interessi quando si tratta di provvedimenti risalenti nel tempo e che hanno raggiunto le finalità perseguite*».

La soluzione tecnica individuata dal Garante ha quindi previsto che l'ente continuasse a pubblicare sul sito istituzionale le proprie decisioni, anche a distanza di tempo, predisponendo però nell'ambito del proprio sito web una sezione per i vecchi provvedimenti consultabile da tutti tramite il sito, ma attraverso l'indirizzo dell'ente anziché mediante una domanda a tappeto o tramite motori di ricerca esterni.

Il Garante, in altre parole, non ha inteso impedire ai terzi di accedere all'informazione non gradita all'interessato; ha invece sottolineato che è opportuno che essa rimanga il più a lungo possibile nel sito istituzionale dell'ente, per esigenze di trasparenza della pubblica amministrazione, nonché per memoria collettiva.

L'Autorità ha tuttavia prospettato una soluzione tecnica che, ferma restando la possibilità per chi nutre una curiosità specifica alla notizia di ritrovarla cercandola direttamente sul sito sorgente (e cioè sul sito nel quale è istituzionalmente, o comunque originariamente, pubblicata), impedisca che la notizia sia offerta a chiunque cerchi informazioni generiche sul protagonista della stessa.

Tale principio è analogo a quello affermato a più riprese nella copiosa giurisprudenza del Garante in tema di archiviazione *on line* di notizie messe a disposizione degli utenti, da parte dei siti che perseguono finalità giornalistiche.

In tale ambito, al fine di contemperare i diritti della persona (in particolare il diritto alla riservatezza) con la libertà di manifestazione del pensiero e con essa l'esercizio della libera ricerca storica e del diritto allo studio e all'informazione, il Garante ha sviluppato una linea ormai consolidata, distinguendo tra ipotesi in cui vi è un interesse pubblico diffuso ed attuale a conoscere la notizia, rispetto alle quali non viene giustificata alcuna limitazione alla reperibilità delle informazioni su internet ⁽¹⁴⁾ e ipotesi in cui tale interesse è venuto

meno o comunque non c'è, sicché possono ammettersi restrizioni alla fruibilità *on line* della notizia.

In particolare, nei vari provvedimenti adottati in materia, l'Autorità ha dapprima rilevato come il trattamento dei dati dell'interessato, in origine effettuato per finalità giornalistiche, a seguito della conservazione nell'archivio *on line* del testo dell'articolo a suo tempo pubblicato, rientra tra i trattamenti effettuati per fini storici. Ha poi sottolineato come tale ulteriore finalità - in forza dell'art. 99, comma 1, del Codice - rende comunque lecito il perdurante trattamento, pur in assenza di espresso consenso dell'interessato. Alla luce di queste premesse, quindi, sono state di regola dichiarate infondate le richieste volte ad ottenere la cancellazione dei dati personali dall'archivio *on line* di una testata giornalistica, stante la liceità di tale trattamento; allo stesso modo è stata altresì dichiarata infondata la richiesta di aggiornamento dei dati riferiti nell'articolo già oggetto di pubblicazione e successivamente di archiviazione *on line*, non potendosi disporre un intervento modificativo e/o integrativo del contenuto di un articolo che, nato come espressione di libera manifestazione del pensiero, viene in seguito legittimamente conservato per finalità di documentazione all'interno di un archivio (che, benché informatizzato, svolge pur sempre la medesima funzione degli archivi cartacei) ⁽¹⁵⁾.

Tuttavia, laddove è stata accertata la mancanza di un interesse pubblico diffuso ed attuale rispetto alla notizia, il Garante ha disposto l'adozione di misure tecniche idonee ad escludere l'indicizzazione dell'articolo da parte dei motori di ricerca esterni al sito Internet, rendendo, invece, reperibile l'articolo esclusivamente attraverso la consultazione diretta dell'archivio *on line* e dunque attraverso l'utilizzazione del motore di ricerca interno al sito (ovvero ha dichiarato il non luogo a provvedere allorquando gli editori hanno aderito spontaneamente alle richieste di de-indicizzazione dei ricorrenti) ⁽¹⁶⁾.

Si tratta di un percorso argomentativo particolarmente interessante poiché la soluzione prospettata è la medesima che il Garante ha auspicato che le Camere adottino nei rispettivi ordinamenti (vedi *infra*).

Più di recente, con particolare riferimento ai soggetti pubblici, nelle "Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web", adottate il 2 marzo 2011, il Garante ha affermato che «A fronte della messa a disposizione *on line* di atti e documenti amministrativi contenenti dati personali (...) occorre individuare idonei accorgimenti volti ad assicurare forme corrette e proporzionate di conoscibilità di tali informazioni impedendo la loro indiscriminata e incondizionata

reperibilità in Internet, garantendo il rispetto dei principi di qualità ed esattezza dei dati e delimitando la durata della loro disponibilità *on line*».

Inoltre, con riferimento ai tempi di mantenimento della diffusione dei dati, ha sottolineato come “le esigenze di trasparenza, pubblicità e consultabilità degli atti, proprio in relazione alla circostanza che i dati personali in essi contenuti sono diffusi sul web, devono comunque tenere anche conto della necessità di individuare un congruo periodo di tempo entro il quale devono rimanere disponibili (in una forma che consenta l’identificazione dell’interessato) che non può essere superiore al periodo ritenuto, caso per caso, necessario al raggiungimento degli scopi per i quali i dati stessi sono resi pubblici. Come detto, la diffusione illimitata e continua in Internet di dati personali relativi ad una pluralità di situazioni riferite ad un medesimo interessato, costantemente consultabili da molteplici luoghi e in qualsiasi momento, può comportare conseguenze pregiudizievoli per le persone interessate, specie se si tratta di informazioni non più aggiornate o relative ad avvenimenti risalenti nel tempo contenute anche in atti e provvedimenti amministrativi reperibili *on line* che hanno già raggiunto gli scopi per i quali si era reso necessario renderli pubblici”.

In tale quadro, “nelle ipotesi in cui specifiche disposizioni di settore individuino determinati periodi di tempo per la pubblicazione di atti e provvedimenti amministrativi, i soggetti pubblici sono tenuti ad assicurare il rispetto dei limiti temporali previsti, rendendoli accessibili sul proprio sito web durante il circoscritto ambito temporale individuato dalle disposizioni normative di riferimento, anche per garantire il diritto all’oblio degli interessati.

(...) Nei casi in cui, invece, la disciplina di settore non stabilisce un limite temporale alla pubblicazione degli atti, vanno individuati - a cura delle amministrazioni interessate- congrui periodi di tempo entro i quali mantenerli *on line*. (...)

Trascorsi i predetti periodi di tempo specificatamente individuati, determinate notizie, documenti o sezioni del sito devono essere rimossi dal web o privati degli elementi identificativi degli interessati ovvero, in alternativa, laddove l’ulteriore diffusione dei dati sia volta a soddisfare esigenze di carattere storico-cronologico, gli stessi vanno sottratti all’azione dei comuni motori di ricerca, ad esempio, inserendoli in un’area di archivio consultabile solo a partire dal sito stesso o in un’area ad accesso riservato”.

4 - Le decisioni del Garante per la protezione dei dati personali nei confronti dei due rami del Parlamento

Con specifico riferimento alla Camera e al Senato, il Garante in più occasioni ha invitato i due rami del Parlamento ad adottare «*misure opportune per evitare che nelle interrogazioni e nelle interpellanze pubblicate in rete dopo anni, siano riportati dati e fatti che, utili per il dibattito parlamentare di allora, possono però continuare a ledere gravemente le persone citate*»⁽¹⁷⁾.

E ancora, rispetto ai casi di pubblicazione *on line* delle interrogazioni parlamentari risalenti a periodi molto lontani, e spesso contenenti ricostruzioni minute di fatti poi rivelatisi non veri, è stato affermato che «*la soluzione migliore potrebbe essere quella di inibire l'accesso da parte dei motori di ricerca generalisti almeno agli atti parlamentari di sindacato ispettivo. Ciò infatti non comprometterebbe in alcun modo la loro pubblica conoscibilità*»⁽¹⁸⁾.

Di particolare rilievo appaiono poi le pronunce adottate dal Garante in relazione a due ricorsi proposti da cittadini proprio nei confronti dei due rami del Parlamento, riferiti a casi di atti parlamentari pubblicati sui relativi siti istituzionali, che si assumevano lesivi della propria *privacy*.

In uno dei due casi il Garante ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto nei confronti del Senato nel 2009 da un cittadino che si riteneva leso dalla diffusione di propri dati personali contenuti in un'interrogazione presentata al Senato nella XIV legislatura (precisamente pubblicata il 29 gennaio 2003) e pubblicata sul relativo sito Internet⁽¹⁹⁾. Egli chiedeva in particolare al Senato di trasformare in forma anonima i dati personali contenuti nella pagina web del Senato ovvero di rendere tecnicamente non possibile la diretta individuazione di tale pagina tramite motori di ricerca esterni⁽²⁰⁾.

Nella citata pronuncia⁽²¹⁾ il Garante ha dapprima rilevato come certamente appariva meritevole l'aspettativa di tutela manifestata dal ricorrente nei confronti di un trattamento di dati personali ritenuto lesivo della propria immagine e del proprio onore; ha poi richiamato la propria posizione con riferimento alla diffusione di dati personali effettuata attraverso la rete Internet.

In sede di definizione del ricorso ha tuttavia osservato come «*nel caso di specie, il trattamento di dati personali relativi al ricorrente risulta essere effettuato dal Senato della Repubblica in relazione ad un atto di sindacato ispettivo e dunque nell'esercizio di funzioni e prerogative parlamentari ed in ossequio al principio relativo alla pubblicità dei lavori parlamentari*».

Considerato che i trattamenti di dati personali effettuati dagli organi costituzionali sono disciplinati dagli stessi in conformità dei rispettivi ordinamenti ai sensi dell'articolo 22, comma 12 del Codice, nell'ambito della sfera di autonomia riservata loro dalla Costituzione, l'Autorità ha quindi ricordato come *«proprio alla luce di tale autonomia parlamentare, tra norme regolamentari e legge ordinaria vige un regime di separazione di competenze che impedisce allo strumento legislativo di regolare le attività proprie delle Camere e che alle stesse riconosce una indipendenza garantita nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost. (Corte cost., sentenza n. 154 del 1985; sempre con riferimento all'autonomia normativa delle Camere e all'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, vedi le già citate sentenze, Cass. civ., sez. un., 10 giugno 2004, n. 11019, e Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 aprile 2009)»*.

Ha quindi dichiarato l'inammissibilità del ricorso proposto, *«non potendo, allo stato trovare applicazione al caso di specie la disciplina di cui agli artt. 145 e ss. del Codice»*.

La pronuncia appare ineccepibile sia con riferimento alla conclusione cui il Garante è pervenuto (inammissibilità del ricorso proposto), sia sotto il profilo della ricostruzione offerta con riferimento al rapporto tra le varie fonti del diritto, nell'ambito delle quali, come è noto, alle norme di rango regolamentare viene riconosciuta una peculiare posizione, in forza della più volte citata autonomia degli organi costituzionali.

L'altro caso riguarda invece il ricorso di un cittadino il quale si è rivolto al Garante per ottenere che le pagine web contenenti suoi dati personali (indicate puntualmente nel ricorso stesso) – riferite sia ad un articolo di stampa reperibile nell'archivio *on line* di un quotidiano (poi pedissequamente riportato anche nella rassegna stampa di altro sito), sia ad un documento pubblicato sul sito della Camera dei deputati – venissero tecnicamente *«sottratte, all'atto della ricerca del suo nominativo, alla diretta individuabilità tramite i più diffusi motori di ricerca esterni»*.

Come appena anticipato, il ricorso è stato proposto anche nei confronti della Camera dei deputati *«in qualità di titolare del trattamento effettuato attraverso il sito internet www.camera.it»*, in relazione ad un documento approvato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare ⁽²²⁾, contenente le generalità del ricorrente (nome, cognome, luogo e data di nascita) associate alla criminalità calabrese: la diffusione di tali informazioni, ad avviso del ricorrente stesso,

esponevano lui (il quale era stato un collaboratore di giustizia) e la sua famiglia a “*gravissimi rischi personali*”.

Anche in questo caso il Garante ha dichiarato inammissibile il ricorso proposto nei confronti della Camera dei deputati (mentre è stato dichiarato il non luogo a provvedere nei confronti delle altre parti, avendo queste aderito spontaneamente alle richieste del ricorrente).

In tale occasione, tuttavia, la decisione di inammissibilità è stata motivata in forza dell'art. 8, comma 2, lettera c), del Codice per la protezione dei dati personali che prevede che «*qualora il trattamento sia stato effettuato da Commissioni parlamentari d'inchiesta istituite ai sensi dell'art. 82 della Costituzione, è precluso l'esercizio dei diritti di cui all'art. 7 del Codice, anche attraverso il ricorso ai sensi dell'art. 145*».

Il Garante ha altresì precisato che «*a fronte di tale considerazione preliminare, tutte le altre cause di inammissibilità devono ritenersi assorbite*» ⁽²³⁾.

A differenza, quindi, del caso deciso nei confronti del Senato – in cui l'Autorità aveva rilevato la inapplicabilità degli artt. 145 e ss., riconoscendo che i dati personali dei quali si richiedeva la protezione erano stati trattati in un atto di sindacato ispettivo e quindi nell'esercizio della funzione parlamentare (e che era pertanto soggetto alla disciplina dettata dai due rami del Parlamento che come si è visto, dispongono la esclusione delle disposizioni del Codice per tale tipo di trattamento) – nella pronuncia adottata nei confronti della Camera è stata invocata la diversa disposizione di cui al già citato articolo 8, comma 2, lettera c) del Codice.

Si tratta, invero, di disposizione che riguarda specificamente le Commissioni d'inchiesta e che, coordinata con la previsione di cui al comma 3 del medesimo articolo (che riconosce al Garante il potere di compiere gli accertamenti di cui all'art. 160 del Codice), non ha mancato di suscitare l'attenzione di parte della dottrina ⁽²⁴⁾.

Da segnalare, infine, come alla decisione di inammissibilità adottata, nel luglio scorso, nei confronti della Camera dei deputati, abbia fatto seguito una lettera inviata dal Presidente dell'Autorità al Presidente della Camera ⁽²⁵⁾ in cui è stato fatto presente come la diffusione di dati personali attraverso la rete - sebbene lecitamente effettuata - può in determinati casi comportare un sacrificio sproporzionato per i diritti e le libertà degli interessati, specie laddove la rete riproponga informazioni personali non aggiornate e relative a vicende risalenti nel tempo, con una conseguente eccessiva compressione anche di quello che usualmente viene riconosciuto come diritto all'oblio. Il Garante segnala quindi l'opportunità di valutare l'individuazione di misure

(quali ad esempio la deindicizzazione dei testi o altri accorgimenti) idonee ad evitare che, attraverso la pubblicazione *on line* di atti parlamentari, soprattutto se risalenti a periodi molto lontani, si possano ledere diritti e libertà fondamentali.

Conclusivamente, al di là dei moniti cui si è fatto riferimento, rispetto ai ricorsi proposti dinanzi al Garante nei confronti dei due rami del Parlamento, non risultano ad oggi pronunce di merito da parte dell'Autorità, in quanto gli unici due precedenti esistenti si sono entrambi conclusi, per ragioni diverse, con decisioni di inammissibilità dei ricorsi proposti.

5 - L'orientamento della giurisprudenza in tema di diritto all'oblio

La giurisprudenza, nell'operazione di elaborazione della figura del cosiddetto "diritto all'oblio", è intervenuta con numerose pronunce, definendone i contorni applicativi.

Nelle varie sentenze adottate in materia, in particolar modo con riferimento al diritto di cronaca ed ai relativi limiti, è stato affermato il principio per cui la divulgazione a mezzo stampa di notizie che arrecano pregiudizio all'onore e alla reputazione altrui deve, in base al diritto di cronaca, considerarsi lecita quando ricorrono tre condizioni: la verità oggettiva della notizia pubblicata, l'interesse pubblico alla conoscenza del fatto (cosiddetta pertinenza) e la correttezza formale dell'esposizione (cosiddetta continenza). Il diritto di cronaca può poi risultare limitato dall'esigenza dell'attualità della notizia, quale manifestazione del diritto alla riservatezza, intesa quale giusto interesse di ogni persona a non restare indeterminatamente esposta ai danni ulteriori che arreca al suo onore e alla sua reputazione la reiterata pubblicazione di una notizia in passato legittimamente divulgata, salvo che per eventi sopravvenuti il fatto precedente ritorni di attualità e rinasca un nuovo interesse pubblico all'informazione ⁽²⁶⁾.

Ed è stato ancora affermato ⁽²⁷⁾ che la libertà di stampa, precipua espressione del diritto di manifestazione del pensiero sancito dall'art. 21 Cost., comporta la compressione dei beni giuridici della riservatezza, dell'onore e della reputazione, che attenendo alla sfera dei diritti della persona, hanno pur essi dignità costituzionale (artt. 2 e 3 Cost.). Attualità della notizia ed attualità dell'interesse pubblico costituiscono risvolti di una delle condizioni alle quali è subordinato l'esercizio del diritto di cronaca o di critica che, sostanzialmente quel presidio costituzionale, giustifica il sacrificio degli anzidetti beni

giuridici ed integra, sul piano penale, la speciale esimente di cui all'art. 51 c.p. Il decorso del tempo può attenuare l'attualità della notizia e far scemare, al tempo stesso, anche l'interesse pubblico all'informazione. Può anche verificarsi, nondimeno, che all'effetto di dissolvenza dell'attualità della notizia non faccia riscontro l'affievolimento dell'interesse pubblico o che - non più attuale la notizia - riviva, per qualsivoglia ragione, l'interesse alla sua diffusione. Insomma, può non esservi corrispondenza o piena sovrapposizione cronologica tra attualità della notizia ed attualità dell'interesse pubblico alla divulgazione.

Nondimeno, in quest'ultima ipotesi, sottolineano i giudici, il persistente o rivalizzato interesse pubblico, che, in costanza di attualità della notizia, deve equilibrarsi con il diritto alla riservatezza, all'onore od alla reputazione, deve trovare - quando la notizia non è più attuale - un temperamento con un nuovo diritto, quello all'oblio, come sopra delineato, anche nell'ulteriore accezione semantica di legittima aspettativa della persona ad essere dimenticata dall'opinione pubblica e rimossa dalla memoria collettiva.

Più di recente particolare rilievo ha assunto la sentenza pronunciata dalla III sezione della Cassazione civile il 5 aprile 2012, n. 5525 ⁽²⁸⁾, originata da un ricorso proposto dinanzi al Tribunale di Milano, con cui un cittadino si era opposto al provvedimento con cui il Garante per la protezione dei dati personali aveva rigettato l'istanza di "blocco dei dati personali" (ai sensi dell'art.7, comma 3, lettera *b*), del Codice) che lo riguardavano contenuti in un articolo di un quotidiano pubblicato nel 1993 e consultabile nel relativo archivio storico in versione informatica ⁽²⁹⁾.

Il ricorrente, in particolare, lamentava il fatto che l'articolo in questione dava la corretta notizia del suo arresto, ma non recava altresì la notizia - distinta e successiva - che l'inchiesta giudiziaria sia era conclusa con il suo proscioglimento.

Egli dunque non contestava la veridicità del contenuto dello scritto, né il fatto che esso potesse essere considerato ancora di pubblico interesse (in ragione dell'attività politica ancora svolta), sicché è stato giustamente osservato ⁽³⁰⁾ come nella fattispecie non emerga tecnicamente l'esigenza di tutelare il diritto all'oblio consistendo quest'ultimo nel diritto a non esser più ricordato per fatti che in passato furono oggetto di cronaca ma che attualmente non sono più di interesse pubblico. Bensì la differente esigenza dell'interessato a che la notizia in questione non sia resa disponibile *on line* in quanto, non essendo completa ed aggiornata poiché non fa riferimento al successivo

proscioglimento, getta sulla sua persona “un intollerabile alone di discredito” finendo per costituire “una vera e propria gogna mediatica”.

La Cassazione sembra dunque riconoscere un vero e proprio diritto soggettivo dell’individuo a che le informazioni che lo riguardano, presenti *on line*, siano sempre e comunque aggiornate in modo che l’identità personale dell’interessato sia fedelmente rappresentata nel suo dinamico divenire.

Più in particolare, la Corte, ricordando il radicamento del diritto alla protezione dei dati personale negli articoli 21 e 2 Cost., nonché 8 della Carta dei diritti fondamentali UE, afferma che il d.lgs n. 196 del 2003 ha sancito il passaggio da una concezione statica ad una dinamica della tutela della riservatezza, volta al controllo sull’utilizzo e il destino dei dati.

Con specifico riferimento al diritto all’oblio, la Corte individua in esso (inteso come diritto alla non divulgazione ulteriore di notizie lontane nel tempo, quindi prive di attualità per la generalità dei consociati) un contraltare all’interesse pubblico su cui si fonda il diritto all’informazione (art. 21 Cost.): *«il diritto all’oblio salvaguarda in realtà la proiezione sociale dell’identità personale, l’esigenza del soggetto di essere tutelato dalla divulgazione di informazioni (potenzialmente) lesive in ragione della perdita (stante il lasso di tempo intercorso dall’accadimento del fatto che costituisce l’oggetto) di attualità delle stesse»* (p. 9). È anche vero, però – riconosce la Corte – che un fatto di cronaca può assumere rilevanza, a distanza di tempo, quale fatto storico, per cui può essere legittima la sua conservazione in un archivio diverso (per esempio, un archivio storico) da quello in cui era stato collocato in origine (del resto, l’art. 11, comma, 1 lett. *b*) del Codice prevede che i dati raccolti per una certa finalità possono poi essere utilizzati per altri scopi, con essa compatibili). Nel caso di specie, pertanto, la Corte ha ritenuto sussistente la necessità, a fronte della conservazione e della reperibilità in Internet, tramite i motori di ricerca, dell’articolo concernente l’interessato, di garantire al medesimo la contestualizzazione e l’aggiornamento della notizia, per salvaguardare la sua attuale identità sociale. Infatti *«nella rete Internet le informazioni non sono in realtà organizzate e strutturate, ma risultano isolate, poste tutte al medesimo livello (“appiattite”), senza una valutazione del relativo peso, e prive di contestualizzazione, prive di collegamento con altre informazioni pubblicate»*.

Pertanto, se è certamente ammissibile il passaggio dei dati all’archivio storico, il relativo trattamento e la relativa diffusione a mezzo Internet possono essere considerati leciti e corretti solo se l’informazione e il dato risultano debitamente integrati e aggiornati. Inoltre, nel caso di specie, l’in-

teresse pubblico alla persistente conoscenza di un fatto ormai lontano nel tempo risiede nell'attività politica del soggetto interessato. Dal momento che la vicenda è andata incontro ad una evoluzione nel tempo, è necessario aggiornare la notizia, che, altrimenti, risulterebbe parziale e non esatta, quindi sostanzialmente non vera (pur essendo, in origine, completa e vera). L'aggiornamento dei dati non è quindi funzionale solo alla tutela dell'identità personale e morale dell'interessato (che va salvaguardata pure in assenza di diffamazione o di lesioni all'immagine o all'onore), ma anche al diritto del cittadino utente a ricevere una completa e corretta informazione (quindi alla realizzazione dello stesso interesse pubblico sotteso al diritto all'informazione). Il soggetto tenuto all'aggiornamento è il titolare del sito e non il motore di ricerca. Non è sufficiente, dunque, come invece ha ritenuto il Garante, il fatto che gli utenti possano fare ulteriori ricerche sul caso di specie "nel mare di Internet"; occorre, invece, un sistema idoneo a segnalare nel corpo o a margine dell'articolo lo sviluppo della vicenda. In caso di disaccordo tra le parti, spetta al giudice di merito indicare le modalità da adottarsi in concreto per conseguire le indicate finalità.

La pronuncia della Cassazione dunque è intervenuta su un tema assai delicato distinguendo tra situazioni diverse, quali l'oblio, la rettifica, l'integrazione/aggiornamento. Il diritto all'oblio riguarderebbe i casi in cui il dato personale abbia perso completamente interesse pubblico e rilievo nell'attualità per il decorso del tempo (la Cassazione non ha peraltro indicato il termine temporale oltre il quale la notizia non si deve considerare attuale, a differenza di alcuni Tribunali). La seconda è esigibile quando il dato è di per sé scorretto, non vero. L'integrazione/aggiornamento, invece, è esigibile quando il dato, originariamente corretto, non dà conto dell'evoluzione temporale successiva che ha interessato l'oggetto a cui si riferisce: pertanto, esso, pur essendo originariamente veritiero, sostanzialmente non lo è più, se considerato in relazione alla diversa situazione che si è creata nel tempo.

La sentenza ha peraltro suscitato un vivo dibattito in dottrina⁽³¹⁾. È stato infatti osservato, da una parte, come le conclusioni cui la Corte è pervenuta comporteranno inevitabilmente maggiori oneri per i titolari dei siti che sarebbero tenuti ad effettuare l'aggiornamento⁽³²⁾; dall'altra, ci si interroga anche sulle modalità attraverso cui si dovrebbe effettuare l'aggiornamento (per esempio, mediante meccanismi automatici, o solo su richiesta del singolo).

Merita attenzione il fatto che, nel caso di specie, come è stato messo in risalto dalla Corte di Cassazione, la funzione dell'aggiornamento è duplice: al contempo, infatti, esso protegge la proiezione sociale dell'identità personale

del ricorrente e soddisfa l'interesse pubblico ad un'informazione corretta e completa. In verità, pare che tale duplicità non costituisca una occasionale peculiarità di questo caso concreto, ma che piuttosto sia una caratteristica che possa facilmente presentarsi quando si propongono casi ai quali è sotteso un conflitto tra diritto di informazione e tutela dei dati personali. Infatti, se la notizia relativa ad un soggetto è di interesse pubblico, è ben possibile che anche gli aggiornamenti, necessari per la tutela del soggetto interessato, siano di interesse pubblico.

6 - Le sentenze del Tribunale di Roma nei confronti di Camera e Senato

In alcuni casi i cittadini, dopo aver presentato specifiche istanze alle Camere volte alla rimozione e/o alla deindicizzazione di atti parlamentari ed aver ricevuto risposte negative, sono ricorsi all'Autorità giudiziaria ordinaria per vedere soddisfatte le proprie pretese.

In tal senso si ricorda che il Codice per la protezione dei dati personali riconosce (in aggiunta alla tutela amministrativa) una forma di tutela giurisdizionale, laddove prevede all'art. 152 che le controversie che riguardano l'applicazione delle disposizioni del Codice, comprese quelle inerenti ai provvedimenti del Garante in materia di protezione dei dati personali o alla loro mancata adozione, sono attribuite all'autorità giudiziaria ordinaria.

Al momento vi sono state due sentenze della sezione I del Tribunale di Roma pronunciate a seguito di ricorsi proposti ai sensi del citato articolo 152 del Codice, che hanno visto soccombenti i due rami del Parlamento ⁽³³⁾.

L'Autorità giudiziaria, nelle due pronunce, ha seguito il medesimo percorso argomentativo.

In particolare ha, in primo luogo, rilevato come nelle materie riservate all'autodichia non può farsi rientrare - in via generale e omnicomprensiva - l'attività di trattamento dei dati personali di terzi, in quanto tale attività implica il coinvolgimento del diritto costituzionalmente tutelato alla riservatezza, da porre in bilanciamento con il principio di pubblicità delle sedute delle Camere di cui all'art. 64 Cost.

E' stata quindi richiamata la sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 27863 del 2008, a tenore della quale l'autodichia parlamentare, costituendo un'eccezione al principio cardine dell'indefettibilità della tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni, è insuscettibile di applicazione fuori dai casi previsti.

Il Tribunale ha poi rilevato come il suddetto principio di pubblicità non viene necessariamente scalfito dalla omissione, nella pubblicazione degli atti parlamentari, dei dati idonei ad identificare soggetti la cui identità non sia oggetto di un interesse pubblico alla conoscenza.

Nel delineare il confine delle controversie in esame, è stato poi precisato che ciò che appariva meritevole di considerazione non era il trattamento dei dati personali in quanto contenuti negli atti parlamentari, di per sé legittimo, ma il trattamento dei dati contenuti nella pagina web, nella misura in cui ciò determina una diffusione di notizie non attuali e non contestualizzate.

Dopo aver riconosciuto la riconducibilità delle interrogazioni e delle interpellanze all'alveo delle funzioni e prerogative parlamentari, in quanto attraverso tali procedure conoscitive il Parlamento esercita il controllo politico sull'operato del Governo, i giudici hanno richiamato lo stesso comma 9 dell'articolo 22 del Codice, ai sensi del quale «*Rispetto ai dati sensibili e giudiziari indispensabili ai sensi del comma 3 ⁽³⁴⁾, i soggetti pubblici sono autorizzati ad effettuare unicamente le operazioni di trattamento indispensabili per il perseguimento delle finalità per le quali il trattamento è consentito, anche quando i dati sono raccolti nello svolgimento di compiti di vigilanza, di controllo o ispettivi*», quali appunto sarebbero, a loro avviso, quelli esercitati dalle Camere attraverso le interrogazioni e le interpellanze parlamentari.

Nelle fattispecie esaminate – ritenendo quindi direttamente applicabili le norme del Codice per la protezione dei dati personali – l'Autorità giudiziaria ha rilevato come la menzione nel testo dell'atto di sindacato ispettivo dei nominativi dei ricorrenti e la pubblicazione sui siti istituzionali rispettivamente di Camera e Senato sono attività legittime in quanto indispensabili per l'esercizio della funzione parlamentare. Ma, ha poi aggiunto, il problema in esame concerne piuttosto l'esigenza di evitare la diretta consultazione dei siti dall'esterno e quindi la rilevazione da parte dei motori di ricerca esterni operanti su Internet, di dati personali comunque non attuali e non contestualizzati, idonei a ledere il diritto all'immagine e la reputazione dell'interessato.

Alla luce di questa ricostruzione il Tribunale di Roma – richiamando anche le statuizioni dell'Autorità Garante per i dati personali di cui alle citate “*Linee guida in materia di trattamento di dati personali contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato da soggetti pubblici per finalità di pubblicazione e diffusione sul web*” – ha accolto i due ricorsi proposti ed ha ordinato alla Camera e al Senato di rendere tecnicamente non possibile, per il tramite dei motori di ricerca, la diretta individuazione delle pagine web relative agli atti di sindacato ispettivo che i ricorrenti assumevano lesive.

Si tratta, a ben guardare, di pronunce che suscitano delle perplessità in primo luogo sotto il profilo della giurisdizione. Ed in effetti entrambe le Camere hanno proposto ricorso per Cassazione (ad oggi pendente) avverso di esse ⁽³⁵⁾, eccependo, in primo luogo, proprio il difetto di giurisdizione.

I giudici di primo grado, infatti – a differenza di quanto sostenuto dal Garante nella decisione del 2009 adottata in relazione al ricorso proposto nei confronti del Senato, dichiarato, si ribadisce, inammissibile – hanno ritenuto che la materia rientrasse nella propria giurisdizione definendo nel merito i ricorsi proposti.

Il fondamento della decisione di limitare l'accessibilità agli atti parlamentari – in deroga alle usuali modalità stabilite dalla Camera dei deputati nell'esercizio della sua autonomia – è stato rinvenuto nell'art. 22, comma 9, del decreto legislativo n. 196 del 2003, che disciplina la raccolta ed il trattamento dei dati sensibili e giudiziari da parte di soggetti pubblici nello svolgimento di compiti di controllo, quali sarebbero anche *«quelli esercitati dalle Camere attraverso le interrogazioni parlamentari»*.

È evidente tuttavia che né questa disposizione, né altre recate dal medesimo decreto possono sovrapporsi alle disposizioni costituzionali che vengono in rilievo (in specie l'art. 64 Cost.) ed ai regolamenti parlamentari che ne costituiscono attuazione, i quali recano una disciplina speciale ed esaustiva della materia della pubblicità degli atti parlamentari.

In particolare, le sentenze in questione affermano che l'art. 22, comma 9, del decreto legislativo n. 196 del 2003 si applicherebbe al caso di specie e costituirebbe un temperamento all'applicazione dei regolamenti parlamentari, i quali a loro volta sarebbero equiparabili alla legge. E di qui la necessità di bilanciare e contemperare il dettato dell'una fonte con le altre (i predetti regolamenti delle Camere).

Se non che è ben noto che i regolamenti parlamentari non sono affatto equiparabili alla legge, essendo fonti che, rispetto a essa, non si ordinano secondo il principio della gerarchia, bensì della competenza. Se, dunque, alla materia della pubblicità degli atti di sindacato ispettivo si applica solo la disciplina dei regolamenti parlamentari, in relazione alle fattispecie oggetto di giudizio non poteva essere richiamato l'art. 22, comma 9, del citato Codice sui dati personali.

L'inapplicabilità della normativa in materia di dati personali ai trattamenti effettuati in relazione all'esercizio delle funzioni parlamentari da parte degli organi della Camera medesima e dei deputati singoli, del resto, è stata espressamente affermata, proprio «in ragione dell'autonomia costituzionale della

Camera dei deputati», dall'art. 1, comma 2, della citata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 208 del 2004: delibera, quest'ultima, adottata per recepire, in conformità del proprio ordinamento, i principi del testo unico del 2003, come previsto dal suo art. 22, comma 12, in relazione ai soli «trattamenti dei dati personali direttamente finalizzati allo svolgimento dell'attività amministrativa».

Analoghe considerazioni valgono per il Senato, laddove l'art. 1, comma 3, del relativo Regolamento adottato dal Consiglio di Presidenza prevede che *«sono esclusi dall'applicazione della presente normativa (applicabile al trattamento effettuato dall'«Amministrazione del Senato») gli atti riferibili all'esercizio e prerogative parlamentari»*.

D'altra parte, vi è anche chi ha colto un ulteriore profilo di criticità nel percorso argomentativo dei giudici di merito laddove – avendo, ai fini del bilanciamento, esaminato il contenuto degli atti di sindacato ispettivo contestati dai ricorrenti ed avendoli ritenuti in sostanza lesivi del diritto alla protezione dei loro dati personali – essi finirebbero per incidere *ex post* su un atto parlamentare, in contrasto con l'art. 68 Cost.

Si ricorda in proposito che l'art. 68, primo comma, della Costituzione reca il principio della non sindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari nell'esercizio delle loro funzioni. Esso è collocato nell'ambito dell'autonomia delle Camere (accanto alla più volte citata potestà regolamentare prevista dall'art. 64, primo comma, Cost.) e costituisce altresì una necessaria specificazione del divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67.

Ne deriva evidentemente che ciascun deputato e senatore ha il diritto a non subire influenze e correzioni sulle concrete modalità dell'esercizio del mandato che non sia previsto dai regolamenti parlamentari stessi e amministrato dagli organi competenti, primo fra tutti il Presidente di Assemblea.

I regolamenti parlamentari prevedono certamente limitazioni al diritto di espressione per i parlamentari, sia nei tempi (di modo che essi non possano monopolizzare la discussione) sia nelle forme (di modo che essi non possano inserire nella discussione medesima elementi sconvenienti od offensivi di terzi). Ma è chiaro che – una volta superato il vaglio svolto alla luce di queste regole – l'atto del parlamentare diviene insindacabile.

Conferma di tale ricostruzione deriverebbe anche dalla giurisprudenza dello stesso Tribunale di Roma, sezione I, con la sentenza n. 7695/2006, depositata il 30 marzo 2006, poi confermata dalla Corte d'appello di Roma con la sentenza n. 5006/2010, depositata il 29 novembre 2010.

Tali pronunce scaturiscono dalla richiesta di un cittadino di accertamento della diffamazione in proprio danno e di condanna della Camera al risarcimento dei danni morali, in relazione alla reperibilità, sul sito internet della Camera medesima, di due interrogazioni di un deputato, ritenute dall'attore gravemente diffamatorie nei propri confronti.

In particolare, nella citata sentenza n. 7695/2006, il Tribunale di Roma ha affermato che *«il problema si risolve nello stabilire se l'interrogazione sia identificabile come espressione dell'attività parlamentare e quindi possa ritenersi iscritta nel panorama delle opinioni per le quali opera la richiamata garanzia costituzionale della irresponsabilità Una volta poi riconosciuta la prerogativa dell'immunità parlamentare, resta fermo il principio fondamentale della pubblicità dei relativi atti (art. 64, comma 2, Cost.) come regolamentato dalla Camera. In un tale ambito non può non riconoscersi la legittimità dell'operato della Camera dei deputati che ha attuato il principio della pubblicità con i moderni sistemi di divulgazione»*.

Allo stesso modo, la Corte di appello di Roma, ha sostenuto che le interrogazioni parlamentari sono *«atti attraverso i quali si esplica l'attività parlamentare»*, per i quali, dunque *«vige il principio della insindacabilità della stessa (attività, n.d.r.), ai sensi dell'art. 68 Cost., il quale tende a garantire il buon funzionamento del Parlamento, ma anche, contemporaneamente, la libertà di espressione del parlamentare»*.

Ha quindi aggiunto che *«la Camera, in ossequio al principio costituzionale della pubblicità della propria attività (art. 64, comma 2, Cost.), ha dato pubblicità anche alle predette interrogazioni, secondo i sistemi disciplinati dal proprio Regolamento (art. 63). La modalità della pubblicazione sul proprio sito internet ha costituito solo uno strumento per attuare la pubblicità costituzionalmente prevista. Avendo la Camera agito in ossequio al proprio dovere costituzionale, non è evidentemente ravvisabile alcun illecito a suo carico»*.

7 - Considerazioni conclusive

La diffusione in rete degli atti parlamentari se da una parte ha creato indubbi vantaggi per i cittadini, avendo notevolmente aumentato la conoscibilità diretta ed immediata dei lavori parlamentari, dall'altra ha posto le Camere dinanzi a problematiche del tutto nuove e di non facile soluzione.

Intanto, appare indispensabile una premessa.

La materia della protezione dei dati personali rientra nella sfera di autonomia normativa delle Camere, al pari di quanto avviene per tutta la legislazione esterna che si applica, nei rispettivi ordinamenti, solo in quanto espressamente recepita.

Le Camere, a loro volta, hanno fatto delle precise scelte, decidendo di recepire le disposizioni del Codice per la protezione dei dati personali in relazione alla propria attività amministrativa e di escluderne la applicazione in relazione agli atti che costituiscono esercizio delle funzioni parlamentari, evidentemente ritenendo che in tal modo si potessero tutelare al meglio le prerogative delle Camere medesime.

D'altra parte, è stato correttamente osservato in dottrina ⁽³⁶⁾ come la stessa disposizione del Codice che si riferisce agli organi costituzionali (il più volte citato art. 22, comma 12) – che prudentemente prevede l'applicabilità ai trattamenti da questi effettuati dei soli principi in tema di dati sensibili e giudiziari – potrebbe non essere immune da eventuali profili di legittimità costituzionale per quanto attiene, dal punto di vista oggettivo, alla ingerenza del legislatore ordinario nelle materie afferenti alla sfera di autonomia costituzionalmente attribuita a tali organi, nonché, dal punto di vista soggettivo, alla posizione in cui verrebbe a porsi il Garante (ovvero l'Autorità giurisdizionale ordinaria) nei confronti degli organi medesimi qualora fossero attivate le forme di tutela previste dalla parte terza del Codice (cosa che poi, rispetto alle Camere, si è verificato).

Alla luce di queste considerazioni, dunque, se da una parte appaiono comprensibili (quantomeno con riferimento allo strumento prescelto) i moniti rivolti alle Camere dal Garante per la protezione dei dati personali, il quale – allorquando è stato investito da ricorsi promossi nei confronti di tali Organi – si è ben guardato dall'entrare nel merito delle controversie, altrettanto non si può dire per le conclusioni cui è pervenuto il Tribunale di Roma nelle due sentenze citate.

I giudici di primo grado, infatti, hanno dapprima ricordato come nelle materie riservate all'autodichia non può farsi rientrare – in via generale e omnicomprendiva – l'attività di trattamento dei dati personali di terzi, in quanto tale attività implica il coinvolgimento del diritto costituzionalmente tutelato alla riservatezza, da porre in bilanciamento con il principio di pubblicità dei lavori parlamentari di cui all'art. 64 Cost. e poi, facendo applicazione dell'art. 22, comma 9, del Codice, hanno condannato le due Camere all'adozione di misure di deindicizzazione.

È evidente che, da una parte, il giudice ha ritenuto che la normativa adottata dalle Camere in materia (con particolare riferimento alla parte relativa ai trattamenti effettuati nell'esercizio delle funzioni parlamentari) non sia di per sé idonea a coprire tutti i trattamenti dei dati personali di terzi.

Inoltre, per poter effettuare il suddetto bilanciamento, egli è dovuto entrare necessariamente nel merito dei contenuti dell'atto parlamentare. E' la stessa giurisprudenza relativa al diritto all'oblio che ha infatti chiarito che la misura della deindicizzazione può essere adottata solo ove il fatto riportato, in questo caso nell'atto parlamentare, abbia perso carattere di attualità ovvero non vi sia più un interesse pubblico alla sua conoscibilità e dunque sia tale da dover ritenere prevalente il diritto all'oblio dell'istante.

Si tratta però di un'operazione che presuppone necessariamente un esame nel merito del contenuto dell'atto parlamentare stesso (il giudice è infatti chiamato a valutare se, nel caso di specie, è prevalente il diritto all'oblio del singolo ovvero l'interesse pubblico alla massima diffusione di quell'atto che contiene i suoi dati) e che dovrebbe tenere in considerazione anche l'eventuale interesse del parlamentare a che, ad esempio, al suo intervento o all'atto di sindacato ispettivo da lui presentato sia garantita la massima diffusione.

Avverso le due sentenze citate le Camere, come è stato già anticipato, hanno peraltro proposto ricorso per Cassazione, ad oggi ancora pendente. In effetti, con riferimento al profilo della giurisdizione, in base alla scelta normativa delle due Camere di escludere l'applicazione della normativa in relazione ai trattamenti compiuti nell'esercizio di funzioni parlamentari, non può che sostenersi il difetto del giudice ordinario.

D'altra parte, può essere anche osservato come le indicazioni ed i moniti forniti alle Camere dal Garante per la protezione dei dati personali, sia in occasioni "istituzionali" quali la presentazione delle Relazioni annuali al Parlamento, sia in sede di decisione su ricorsi proposti nei confronti di Camera e Senato, si sono concentrate sulla tutela della *privacy*, con specifico riferimento all'aspetto del diritto all'oblio.

La forma di tutela di tale diritto che il Garante suggerisce alle Camere di approntare – nei casi di dati personali contenuti in atti parlamentari pubblicati nel sito istituzionale e risalenti nel tempo – sarebbe, come è noto, quella di adottare meccanismi tecnici volti ad evitare la indicizzazione della pagina contenente l'atto parlamentare da parte dei motori di ricerca esterni, la quale continuerebbe ad essere integralmente reperibile sul sito sorgente.

Peraltro – fermo restando che l'eventuale adozione della suddetta soluzione potrebbe solo avvenire a seguito di una decisione in tal senso da

parte dei due rami del Parlamento – ne conseguirebbero evidentemente dei problemi applicativi.

Dovrebbe infatti essere individuato innanzitutto un organo deputato ad esaminare le eventuali richieste pervenute (organo che, venendo in rilievo atti compiuti nell'esercizio di funzioni parlamentari, dovrebbe avere natura politica); sarebbe poi necessario elaborare precisi criteri in modo da poter definire le diverse istanze secondo un indirizzo comune. Si porrebbe poi anche un problema di individuazione del soggetto competente a definire le eventuali contestazioni che dovessero sorgere.

Infine, merita di essere compiuta un'ultima considerazione.

Come si è detto, il diritto all'oblio non è che un aspetto del diritto alla protezione dei dati personali, forse anche quello la cui tutela (almeno nelle forme suggerite) è ipoteticamente più compatibile con la peculiarità degli ordinamenti parlamentari e con il principio di pubblicità e di intangibilità dei rispettivi atti, di cui all'art. 64 Cost. ⁽³⁷⁾

Tuttavia, l'apertura da parte dei due rami del Parlamento a forme di tutela della *privacy* – sia pure solo con riferimento all'oblio, attraverso la misura della deindicizzazione – in relazione ad atti che costituiscono esercizio delle funzioni e delle prerogative parlamentari, potrebbe poi portare le Camere dinanzi a fattispecie parzialmente diverse, ma ugualmente meritevoli di tutela, nonché di fronte all'interrogativo se sia corretto o meno che nei rispettivi ordinamenti solo il diritto all'oblio meriti una simile forma di protezione e se la misura della deindicizzazione non possa essere applicata anche in altre ipotesi.

Vi sono stati, ad esempio, casi di società che hanno presentato alle Camere apposita istanza di deindicizzazione, lamentando un danno alla propria immagine e alla propria attività commerciale professionale in relazione alla diffusione in rete di un atto di sindacato ispettivo, pubblicato qualche mese prima (e dunque in relazione al quale non si poteva certo vantare un diritto all'oblio), che riprendeva nel corpo del testo articoli di giornali ritenuti diffamatori e che, a seguito di ricorso all'Autorità giudiziaria, erano stati a loro volta deindicizzati dai vari quotidiani in cui erano stati pubblicati ⁽³⁸⁾. Sicché, hanno sostenuto gli istanti, appariva *«ingiusto, ingiustificabile se non paradossale che il contenuto di un articolo diffamatorio, nonostante un ordine del giudice che ne impedisca l'ulteriore diffusione mediante i motori di ricerca, continui a circolare proprio sui siti degli organi istituzionali destinati a rappresentare e a servire tutta la collettività»*.

Non sfugge, peraltro, come in queste ipotesi vengano in rilievo anche profili relativi al vaglio di ammissibilità presidenziale cui gli atti di sindacato ispettivo sono sottoposti ⁽³⁹⁾. E non a caso vi è stato anche chi ha suggerito – in un ottica di prevenzione di possibili conflitti – proprio di valutare interventi modificativi già in tale fase.

Oppure, sulla base del recentissimo orientamento della Corte di Cassazione, si potrebbero verificare casi di istanze, fondate sull'art. 11, comma 1, lettera c), del Codice, volte proprio all'aggiornamento dei dati (ad esempio il cittadino citato in un atto parlamentare per un fatto criminoso, che viene poi prosciolto con sentenza passata in giudicato).

Tali istanze porrebbero delicati problemi di compatibilità con il principio di pubblicità, ed in particolare, dell'intangibilità dell'atto parlamentare (per dar conto della eventuale sentenza, si dovrebbe necessariamente intervenire sull'atto) ⁽⁴⁰⁾ e, allo stesso tempo, non sarebbe agevole per le Camere ammettere di riconoscere al cittadino una tutela solo nei casi ai sensi art. 11, comma 1, lettera e) del Codice (ovvero quando si accerti che il dato è stato conservato in una forma che consente l'identificazione dell'interessato per un periodo di tempo superiore a quello necessario agli scopi per i quali essi sono stati raccolti o successivamente trattati) e non anche nei casi di cui alla citata lettera c) del medesimo articolo 11 (ovvero quando si accerti, appunto, che il dato non è più aggiornato).

Casi come questi dimostrano, in tutta evidenza, quante implicazioni comporti l'operazione di bilanciamento tra il principio di pubblicità dei lavori parlamentari e il diritto del cittadino alla protezione dei dati personali che lo riguardano ⁽⁴¹⁾ e quanto sia difficile *a priori* prevederne e circoscriverne il confine.

Note

(¹) Cfr. in dottrina MANZELLA, *Il parlamento*, Mulino, Bologna 1991, p. 226; L. GIANNITI e C. DI ANDREA, Art. 64, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di Bifulco, Celotto e Olivetti, Utet, 2006, vol. II, p. 1235.

(²) Così R. MORETTI, *Le sedute di assemblea e di commissione*, in AA. Vv., *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano 2005, p. 185.

(³) L'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, nella riunione del 24 ottobre 2002, ha adottato Disposizioni integrative ed attuative dell'art. 64 del Regolamento della Camera. In attuazione del predetto principio di pubblicità e con riferimento all'accesso del pubblico alle tribune dell'Aula per assistere ai lavori dell'Assemblea, esso può avvenire sia su richiesta diretta dell'interessato sia a seguito di presentazione di un parlamentare o di un gruppo parlamentare.

(⁴) In particolare per l'Assemblea viene redatto il resoconto sommario e il resoconto stenografico delle sedute (art. 63 Reg. Camera e art. 60 Reg. Senato).

Per quanto riguarda gli atti di sindacato ispettivo, vi è una ulteriore previsione in tal senso nell'articolo 129 del Reg. Camera (corrispondente all'art. 146 del Reg. Senato), cui si è data attuazione con la circolare del Presidente della Camera, adottata il 21 febbraio 1996, la quale prevede espressamente, al punto 3.3, la pubblicazione, in allegato ai relativi resoconti di seduta, degli atti presentati.

Per quanto riguarda le Commissioni permanenti e le Giunte, la regola generale è di una pubblicità non troppo intensa; gli articoli 72 Costituzione, 65 Reg. Camera e 33 Reg. Senato prevedono di regola il solo resoconto sommario, pubblicato nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari (mentre il resoconto stenografico è previsto solo per le sedute delle Commissioni in sede deliberante e redigente).

Per le Commissioni d'inchiesta, vigilanza e controllo, le fonti istitutive delle varie Commissioni (leggi e regolamenti), prevedono specifiche norme circa la pubblicità dei lavori. In particolare vige la regola della pubblicità dei lavori attraverso la pubblicazione nel Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari del resoconto sommario e stenografico. Per il Comitato parlamentare per la sicurezza della Repubblica vige l'opposto principio della segretezza, salvo diversa deliberazione del Comitato medesimo.

Per gli organi collegiali (Ufficio di Presidenza/Collegio di Presidenza e Collegio dei deputati Questori), il resoconto sommario di ciascuna riunione è pubblicato nel Bollettino degli Organi collegiali.

Per la Conferenza dei Presidenti di gruppo non è prevista alcuna forma di pubblicità, eccezion fatta di quanto comunicato all'Assemblea ai sensi dell'art. 23 e 24 del Reg. Camera e artt. 53, 54 e 55 del Reg. Senato.

(⁵) Il servizio non è soggetto a pagamento di canoni, abbonamenti o qualsiasi altra limitazione poiché le trasmissioni sono in chiaro e quindi perfettamente accessibili a chiunque sia in possesso delle apparecchiature adatte a ricevere il segnale televisivo digitale via satellite.

(⁶) Per la Camera dei deputati, nella prospettiva di una sempre più ampia ed effettiva conoscibilità dei lavori parlamentari, sono intervenute - nella XIII legislatura - due deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, l'una del 16 luglio 1997 (la n. 59) e l'altra dell'11 febbraio 1999 (la n. 137) per prevedere e disciplinare la pubblicità su Internet dei testi dei resoconti parlamentari e dei relativi documenti.

(⁷) Con successive circolari del Segretario generale sono state quindi dettate puntuali misure per l'applicazione nell'ordinamento interno dei principi contenuti nel Codice.

(⁸) Le interrogazioni e le interpellanze appartengono all'ambito della funzione di indirizzo e controllo parlamentare sull'Esecutivo, che si esercita - a partire dall'instaurazione del rapporto di fiducia (art. 94 della Costituzione) - con lo svolgimento di atti specifici durante la legislatura (mozioni e - per l'appunto - interpellanze e interrogazioni: v. gli artt. 110, 128 e 136 del Regolamento della

Camera e le analoghe disposizioni del Regolamento del Senato). Essi rientrano nel contesto di quegli aspetti vitali della democrazia parlamentare italiana, attraverso cui si manifesta sia il mandato elettivo sia il controllo del Parlamento sul potere esecutivo.

⁽⁹⁾ L'operazione di esclusione dal processo di indicizzazione è affidata ad un protocollo (cosiddetto "*Robots exclusion protocol*") adottato dai gestori dei principali motori di ricerca Web, che, ad oggi, non costituisce ancora uno standard ufficiale.

⁽¹⁰⁾ Cfr. Cass. 9 aprile 1998, n. 3679, in *Foro it.* 1998, I, 1834, e ancora prima, Trib. Roma 15 maggio 1995, in *Dir. Inf.* 1996, 3, p. 427, con commento di G. NAPOLITANO "*Il diritto all'oblio esiste (ma non si dice)*".

⁽¹¹⁾ Si segnala che il tema della tutela del diritto all'oblio è stato oggetto di specifica attenzione anche da parte del legislatore europeo, nell'ambito della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio "*concernente la tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali e la libera circolazione di tali dati*", presentata dalla Commissione lo scorso 25 gennaio. In tale proposta è stato sancito il principio per cui i cittadini europei hanno diritto al pieno controllo sui propri dati. Il considerando 53 e l'art. 17 prevedono espressamente il diritto alla rettifica e il diritto all'oblio, in caso di difformità della conservazione rispetto al regolamento. L'interessato deve avere il diritto di chiedere che vengano cancellati e non più sottoposti a trattamento i dati che non siano più necessari per le finalità per le quali erano stati precedentemente raccolti e trattati. Tuttavia, sono contemplate anche le ipotesi in cui il responsabile del trattamento non è obbligato alla cancellazione, in quanto la conservazione è necessaria per l'esercizio del diritto alla libertà di espressione.

⁽¹²⁾ Per la dottrina, si veda G.B. FERRI "*Diritto all'informazione diritto all'oblio*", in *Riv. Dir. Civ.*, 1990, I 805 e ss; S. MORELLI voce *Oblio* in *Enc. Dir. Agg.* VI Milano 2002.

⁽¹³⁾ Decisione del 10 novembre 2004, pubblicata nel Bollettino n.55/novembre 2004 (doc. web n. 1116068) reperibile sul sito www.garanteprivact.it.

⁽¹⁴⁾ Cfr., tra le altre, le decisioni del Garante del 12 febbraio 2009 (doc. web n. 1601624) e del 22 maggio 2009 (doc. web n. 1635938), reperibili sul sito www.garanteprivact.it.

⁽¹⁵⁾ Ma cfr. questo orientamento con la recente sentenza della Cassazione n. 5525/2012 di cui al paragrafo 5.

⁽¹⁶⁾ Cfr., tra le altre, le decisioni del Garante del 8 aprile 2009 (doc. web n. 1617673), del 15 marzo 2011 (doc. web n. 1807041) e del 16 febbraio 2012 (doc. web n. 1882081), ecc. reperibili sul sito www.garanteprivact.it.

⁽¹⁷⁾ Cfr. il discorso del Presidente dell'Autorità pronunciato il 16 luglio 2008, in occasione della presentazione al Parlamento della Relazione annuale relativa all'anno 2007, reperibile sul sito www.garanteprivact.it

⁽¹⁸⁾ Cfr. il discorso del Presidente dell'Autorità pronunciato il 2 luglio 2009, in occasione della presentazione al Parlamento della Relazione annuale relativa all'anno 2008, reperibile sul sito www.garanteprivact.it

⁽¹⁹⁾ Si trattava di un'interrogazione a risposta scritta presentata al Ministro dell'Interno da un Senatore con la quale si chiedeva di accertare se fossero corrispondenti al vero presunti comportamenti omissivi del ricorrente quando questi era dirigente di un commissariato di Roma e per i quali sarebbe stato denunciato.

⁽²⁰⁾ In particolare il ricorrente riteneva che i contenuti della predetta interrogazione erano "*palesemente lesivi della propria sfera personale*", facendo peraltro riferimento ad una denuncia che sarebbe stata poi archiviata su richiesta del pubblico ministero.

⁽²¹⁾ Decisione del Garante per la protezione dei dati personali del 16 luglio 2009 (doc. web n. 1638472).

⁽²²⁾ Si trattava del Documento conclusivo sul Piemonte e la Valle d'Aosta (Doc. XXIII, n. 8), approvato dalla Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della criminalità organizzata mafiosa o similare nella XIV legislatura (nella seduta del 13 luglio 2004).

⁽²³⁾ Cfr. Decisione del 19 luglio 2012.

⁽²⁴⁾ Cfr. L. BELLANOVA, in *"La protezione dei dati personali"*, Commentario a cura di C.M. Bianca e F.D. Busnelli, Cedam 2007, Tomo I, pp. 200 e ss., il quale rileva come il Codice, a fronte dell'impossibilità per il soggetto interessato di far valere i diritti di cui all'art.7, in caso di trattamento di dati personali effettuato da una Commissione d'inchiesta, abbia individuato quale valvola di garanzia (a favore del soggetto interessato) l'intervento del Garante (con i poteri indicati dall'art. 160, che comprendono - nei casi in cui il trattamento non risulti conforme alle disposizioni di legge o di regolamento - il potere di indicare al titolare o al responsabile le necessarie modificazioni e/o integrazioni, curando di verificarne l'attuazione). Si pone però, osserva l'autore, un problema di verifica dell'effettività della tutela per tal via offerta, verifica da effettuarsi apprezzando il *quomodo* di esercizio dell'intervento del Garante nei confronti di un potere dello Stato quali sono le Commissioni d'inchiesta.

⁽²⁵⁾ Di tale lettera è stata data notizia sugli organi di stampa cfr. l'articolo dal titolo *"Il Garante a Fini 'su alcuni dati diritto all'oblio'"* pubblicato sul Corriere della Sera del 5 agosto 2012.

⁽²⁶⁾ fr. la già citata sentenza Cass. 9 aprile 1998, n. 3679.

⁽²⁷⁾ Così Cass.pen. 17 luglio 2009, sez. V, n. 45051, con il commento di S. PERON *"La verità della notizia tra attualità ed oblio"*, in Resp.civ. e prev. 2010, 5, p. 1067.

⁽²⁸⁾ Pubblicata in *Corriere giuridico*, 2012, 764, e in *Danno e responsabilità*, 2012, p. 747.

⁽²⁹⁾ Il caso riguardava, in particolare, un esponente politico di un piccolo Comune lombardo, arrestato per corruzione nel 1993 e successivamente proscioltto, che correva per una competizione elettorale a livello locale.

⁽³⁰⁾ Vedi DI CIOMMO E PARDOLESI, *"Dal diritto all'oblio in Internet alla tutela dell'identità dinamica. E' la rete, bellezza"*, in *Danno e responsabilità* 7/2012, p. 703.

⁽³¹⁾ Cfr. commenti a cura di G. CITARELLA, *"Aggiornamento degli archivi on line, tra diritto all'oblio e rettifica 'atipica'"* in Resp. civ. e prev. 2012, 4, p. 1155; A. DI MAJO in *"Il tempo siamo noi"*, in *Corriere giuridico* 6/2012, p. 769; e DI CIOMMO E PARDOLESI, cit.

⁽³²⁾ Per quanto è stato osservato come alcune grandi testate, come il NYT, già utilizzano meccanismi di aggiornamento delle notizie modificando il corpo del testo ed aggiungendo, in fondo, una nota con l'indicazione della correzione effettuata.

⁽³³⁾ Sentenza n. 21961 del 9 novembre 2011 (depositata il 28 novembre 2011) pronunciata nei confronti del Senato della Repubblica, e sentenza n. 1213 del 19 gennaio 2012 (depositata il 23 gennaio 2012), pronunciata nei confronti della Camera dei deputati. In entrambi i casi l'atto parlamentare che si assumeva lesivo era un atto di sindacato ispettivo e i ricorrenti avevano presentato specifica istanza alle Camere cui era stata data risposta negativa. Nel caso del ricorso proposto nei confronti del Senato, poi, il ricorrente si era rivolto anche al Garante *privacy*, il quale aveva però concluso nel senso della inammissibilità del ricorso stesso con la più volte citata decisione del 16 luglio 2009 (cfr. paragrafo 4).

⁽³⁴⁾ Ovvero per svolgere attività istituzionali che non possono essere adempiute, caso per caso, mediante il trattamento di dati anonimi o di dati personali di natura diversa.

⁽³⁵⁾ Le sentenze rese ai sensi dell'art. 152 del Codice in materia di protezione dei dati personali non sono infatti appellabili, ma solo ricorribili per cassazione.

⁽³⁶⁾ Così A. DE TURA, in *"Il codice del trattamento dei dati personali"* a cura di Cuffaro, D'Orazio, Ricchiuti, Giappichelli, 2007, p.192.

⁽³⁷⁾ Si ricorda che la tutela della *privacy* può essere attuata mediante misure ben più incisive di quella della deindicizzazione (la quale attiene più che altro alla diffusione in rete del dato personale) come attraverso la cancellazione del dato personale contenuto nell'atto, ovvero la sua rettifica, ecc.

⁽³⁸⁾ Casi come questo, alla luce del già riferito orientamento in tema di archivi *on line* maturato nell'ambito della giurisprudenza (sia dell'Autorità giudiziaria ordinaria, sia del Garante), si potrebbero presentare con maggiore frequenza.

⁽³⁹⁾ Si ricorda, in proposito, che la citata circolare del Presidente della Camera del 27 febbraio 1996, in tema di ammissibilità di atti di sindacato ispettivo, prevede, al punto 2.4 che “*Non sono ammissibili atti di sindacato ispettivo che contengono imputazioni di responsabilità o giudizi attinenti alla sfera individuale o lesivi del prestigio delle istituzioni, se non quando derivino da fonti esterna al Parlamento, esattamente individuate e la cui pubblicazione sia giuridicamente consentita*”.

⁽⁴⁰⁾ Per quanto gli archivi storici molto frequentemente risolvono questi casi mediante l'apposizione di una postilla all'atto medesimo, che dà conto della successiva sentenza, lasciando l'atto stesso così immodificato.

⁽⁴¹⁾ Si ricorda che tale diritto trova un'espressa riconoscimento, oltre che a livello nazionale, nell'art. 1 del Codice per la protezione dei dati personali, anche a livello sovranazionale, nell'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e nell'art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Francesca Romana Cossu

La Camera dei deputati nei procedimenti di esecuzione

Premessa; 1 - La disciplina codicistica; 1.1 - La citazione del terzo; 1.2 - La dichiarazione del terzo; 1.3 - La natura della partecipazione del terzo al processo esecutivo; 1.4 - Gli obblighi del terzo; 1.5 - Il credito oggetto della dichiarazione; 1.6 - L'articolo 545 c.p.c.: l'impignorabilità relativa delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici; 2 - La Camera come terzo pignorato: aspetti normativi, procedurali e sostanziali; 2.1 - L'articolo 5 della legge 31 ottobre 1965 n. 1261; 2.2 - Le norme regolamentari dell'ordinamento della Camera dei deputati e le disposizioni applicative interne in materia di vincoli esecutivi; 2.3 - I pignoramenti a carico dei deputati; 2.4 - La procedura interna inerente gli aspetti processuali della dichiarazione di terzo; 2.5 - Questioni concernenti gli atti di pignoramento a carico dei deputati.

Premessa

Il presente elaborato si prefigge lo scopo di approfondire - nel corso dei due capitoli che seguono - alcune delle principali questioni che si pongono in conseguenza della notificazione di atti esecutivi presso la Camera dei deputati in qualità di terzo.

Nel primo capitolo saranno analizzate le disposizioni del codice di procedura civile che regolano l'espropriazione presso terzi. Nel corso del secondo capitolo saranno, invece, esaminate le norme regolamentari dell'ordinamento della Camera dei deputati e le disposizioni applicative interne in materia di vincoli esecutivi nonché le procedure che si attivano in conseguenza della notificazione di atti di pignoramento presso la Camera, avendo anche riguardo alle diverse tipologie di atti esecutivi che pervengono a questa Amministrazione; saranno infine esposte alcune delle questioni giuridiche più interessanti che si sono poste in relazione ad alcune fattispecie prospettate.

1 - La disciplina codicistica

1.1 - La citazione del terzo

L'espropriazione presso terzi è regolata dalle disposizioni contenute negli articoli da 543 a 554 c.p.c., nonché dalle disposizioni generali in materia di esecuzione forzata (articoli da 483 a 512 c.p.c.) dello stesso codice di procedura civile.

Tale forma di espropriazione forzata riguarda essenzialmente i “crediti del debitore verso terzi” e ha inizio mediante la notificazione dell'atto di pignoramento al terzo. Essa si caratterizza per il coinvolgimento di un soggetto estraneo al titolo esecutivo al quale è però richiesta una collaborazione in ragione dell'esistenza di un rapporto di diritto sostanziale con il debitore esecutato.

La citazione del terzo nel giudizio di espropriazione forzata promosso ai sensi dell'articolo 543 l e ss. c.p.c. può essere analizzata sotto due diverse angolazioni: da un lato se ne può considerare la natura sostanziale, dall'altro se ne possono evidenziare gli aspetti processuali.

Sotto il profilo sostanziale può dirsi che la suddetta citazione non contiene altro che un invito rivolto al terzo di rendere la dichiarazione necessaria al fine di ottenere informazioni circa i crediti ⁽²⁾ che sono indicati soltanto genericamente nell'atto di pignoramento, salva l'eventuale fase di accertamento giudiziale in caso di inottemperanza o di contestazione, che costituisce un giudizio incidentale ed eventuale, che trova il proprio presupposto nell'istanza del creditore. In tal modo il legislatore ha raggiunto lo scopo di dare celerità al procedimento, come si addice ad un giudizio esecutivo, mentre se avesse disposto la citazione del terzo di fronte al giudice della cognizione, la procedura sarebbe stata molto più lunga ed avrebbe potuto dare luogo a questioni, che certamente avrebbero procrastinato il giudizio.

La stessa Corte di cassazione, con la sentenza del 16 ottobre 1992, n. 11344, ha affermato che la citazione del terzo per la dichiarazione sul credito pignorato ha solo la funzione di provocare la dichiarazione di quest'ultimo ai fini esecutivi, nell'ambito quindi della procedura esecutiva, e non quella di introdurre un processo di cognizione. La Suprema Corte ha ribadito che la citazione del terzo per la dichiarazione non dà luogo di per sé ad un procedimento di natura contenziosa, ma solo ad una particolare fase del processo esecutivo, sicché l'eventuale irregolarità del termine assegnato al terzo per comparire – per la quale non è comminata specificamente una sanzione di

nullità –, trova disciplina non nelle regole del processo di cognizione, ma nella parte generale del Libro primo del codice di procedura civile, inquadrandosi così tra i vizi a rilevanza variabile (articolo 156, 2° co.) i quali producono nullità soltanto quando, per carenza dei requisiti formali indispensabili, impediscano il raggiungimento dello scopo dell'atto (Cass. 1° febbraio 1991, n. 983).

Quanto agli aspetti processuali, questi ultimi sono stati oggetto della riforma operata dall'articolo 11 della legge 24 febbraio 2006, n. 52 che ha riformulato il numero 4) del secondo comma del citato articolo 543 c.p.c..

Tale ultima disposizione stabilisce che l'atto di pignoramento debba contenere, tra l'altro, la citazione del terzo e del debitore a comparire davanti al giudice ⁽³⁾ del luogo di residenza del terzo, affinché questi renda la dichiarazione di cui all'articolo 547 c.p.c., con l'invito al terzo a comparire quando il pignoramento riguarda i crediti di cui all'articolo 545 c.p.c., commi terzo e quarto, e, negli altri casi, a comunicare la stessa dichiarazione ex articolo 547 c.p.c. al creditore procedente entro dieci giorni a mezzo raccomandata.

La disposizione in esame prevede, quindi, che laddove non ricorrano particolari tipologie di crediti – ossia quelli dovuti da privati a titolo di stipendio, salario o altre indennità relative a rapporti di lavoro o di impiego (dei quali si parlerà più ampiamente nei paragrafi successivi) – il terzo possa essere invitato a comunicare la propria dichiarazione al creditore procedente tramite lettera raccomandata da inviarsi entro dieci giorni che decorrono dalla notifica dell'atto di pignoramento stesso.

Il termine sopra riferito è da considerarsi di carattere ordinatorio e, sebbene l'articolo 543, secondo comma, n. 4) c.p.c. specifichi che la raccomandata debba essere inviata entro dieci giorni, sembra sufficiente, come ritenuto da una parte della dottrina ⁽⁴⁾, che tale lettera pervenga al creditore procedente prima dell'udienza di comparizione innanzi al giudice, non essendo prevista alcuna sanzione sul piano processuale per il mancato rispetto di questo termine, ovvero per l'eventualità che il terzo renda ugualmente la dichiarazione comparendo in udienza, pur nel caso di crediti diversi da quelli indicati nell'articolo 545 c.p.c. ⁽⁵⁾.

Sembra quindi che il legislatore del 2006 con la riforma anzidetta abbia voluto, da un lato, imprimere un elemento di celerità e semplificazione al ruolo del terzo pignorato del procedimento esecutivo ex articolo 543 c.p.c. e, dall'altro, abbia inteso riconoscere in capo allo stesso terzo la facoltà, e non l'obbligo, di rendere la dichiarazione mediante la lettera raccomandata.

Ciò si deduce dal fatto che il mancato invio di quest'ultima non produce conseguenze immediate. In altre parole, il terzo pignorato anche quando avrebbe potuto inviare la propria dichiarazione a mezzo posta, conserva la possibilità di renderla innanzi al giudice senza incorrere in alcuna sanzione. E questa interpretazione appare tanto più coerente quanto più si consideri che il creditore non può introdurre il giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo prima dell'udienza di comparizione ex articolo 547 c.p.c.; tale udienza mantiene quindi intatta la sua funzione di momento processuale in cui il creditore è tenuto a formulare le proprie richieste optando per l'istanza di assegnazione ovvero per il giudizio di accertamento ex articolo 548 c.p.c..

La dottrina è quindi concorde nel ritenere che il terzo – proprio in quanto titolare di una facoltà e non di un obbligo – potrà, di propria iniziativa o su sollecitazione del creditore, comparire all'udienza di cui all'articolo 547 c.p.c. anche per aggiornare il contenuto della dichiarazione già comunicata con raccomandata evidenziando il verificarsi di eventuali fatti sopravvenuti. Potrebbe, infatti, verificarsi il caso in cui con la lettera raccomandata il terzo abbia reso una dichiarazione negativa e il credito sia venuto in essere in un momento successivo all'invio di tale comunicazione, oppure potrebbe accadere che le somme in possesso del terzo siano maggiori rispetto a quelle indicate nella raccomandata.

Secondo un'altra parte della dottrina ⁽⁶⁾ inoltre, se è vero che il legislatore del 2006 sembra aver voluto indicare che al di fuori dei casi eccezionali sopra ricordati la dichiarazione del terzo debba essere necessariamente effettuata a mezzo di raccomandata, è altrettanto certo che la dichiarazione comunicata al creditore procedente non esclude l'eventualità di una dichiarazione da rendere all'udienza nella quale al terzo sarà possibile modificare, aggiornare e persino correggere i dati dichiarati per iscritto.

1.2 - *La dichiarazione del terzo*

Il terzo con la dichiarazione resa all'udienza o mediante lettera raccomandata deve specificare «di quali somme è debitore o si trova in possesso e quando ne deve eseguire il pagamento»(articolo 547 c.p.c.).

Circa la natura giuridica della dichiarazione ex articolo 547 c.p.c. la dottrina ha elaborato diverse tesi interpretative. Talora se ne è evidenziata la natura confessoria, talora quella di ricognizione di debito o ancora di mera dichiarazione di scienza.

Contributi dottrinali più recenti ⁽⁷⁾ hanno tuttavia considerato che la dichiarazione di terzo dovrebbe essere intesa come atto del processo esecutivo che non si presta di per sé ad essere ricondotto nel novero di altre figure giuridiche tipiche del processo di cognizione. In altre parole, ciò che rileva non sarebbe tanto la sua natura quanto piuttosto la sua funzione, volta a definire l'oggetto dell'espropriazione presso terzi e a dare concretezza all'indicazione generica della *res pignorata* fatta dal creditore nell'atto di pignoramento.

Del resto, appare evidente che la modifica degli aspetti processuali della citazione del terzo descritti nel precedente paragrafo abbiano determinato rilevanti effetti anche sulla natura sostanziale della stessa dichiarazione che il terzo è chiamato a rendere ai sensi dell'articolo 547 c.p.c..

Infatti, mentre prima della riforma del 2006 il terzo era chiamato ad effettuare la propria dichiarazione soltanto all'udienza fissata dal creditore procedente e di conseguenza l'oggetto della dichiarazione aveva riguardo ai soli debiti esistenti in tale data, con la modifica citata il terzo è chiamato a svolgere un'attività ben più dispendiosa rispetto a quanto accadeva nel vigore della vecchia disciplina. Pur se gli è consentito di rendere la propria dichiarazione per iscritto nei termini sopra delineati, lo stesso terzo è poi tenuto – nella frequente ipotesi in cui sia legato al debitore esecutato da un rapporto di tipo continuativo – a monitorare tale rapporto sino alla data dell'udienza, occasione nella quale, come prima accennato, sarà tenuto a formulare eventuali integrazioni o modificazioni della dichiarazione qualora siano intervenuti dei sostanziali mutamenti nel contenuto del rapporto cui la dichiarazione si riferisce.

Pertanto, è stato considerato ⁽⁸⁾ che la dichiarazione scritta rappresenterebbe un notevole vantaggio soltanto per quel terzo che non abbia alcun debito con l'esecutato al momento della notifica dell'atto di pignoramento ed abbia ragionevole certezza di non averne in un prossimo futuro.

Un interessante spunto connesso alle novità processuali prima delineate è quello relativo al momento in cui si perfeziona il pignoramento ovvero al momento rilevante per stabilire l'esistenza del credito.

In proposito, la giurisprudenza ⁽⁹⁾ ritiene che per essere assoggettato al pignoramento il credito deve esistere al momento in cui il terzo rende la sua dichiarazione, non rilevando quindi l'ipotesi in cui il credito non sia ancora sorto al momento della notificazione del pignoramento. Di conseguenza, se il credito dovesse sorgere in un momento successivo all'invio della raccomandata si potrà verificare il caso in cui il terzo, a fronte di una prima dichiara-

zione negativa inviata al creditore procedente, apporterà, nella dichiarazione resa in udienza, le modifiche che si rendano necessarie in relazione al credito intervenuto.

Ai sensi del 2° comma dell'articolo 547 c.p.c. il terzo nella dichiarazione deve specificare anche «i sequestri precedentemente eseguiti presso di lui e le cessioni che gli sono state notificate o che ha accettato».

Il terzo è dunque tenuto a precisare se gli siano stati notificati atti di sequestro conservativo anteriori al pignoramento; ciò al fine di consentire al creditore di chiamare in giudizio il creditore sequestrante nel termine perentorio concesso dal giudice a pena di decadenza.

È poi onere del terzo indicare nella sua dichiarazione – come richiesto dall'articolo 550 c.p.c. – «i pignoramenti che sono stati eseguiti presso di lui» aventi ad oggetto il medesimo credito, siano essi anteriori o posteriori al pignoramento cui la dichiarazione si riferisce; tale indicazione appare fondamentale anche al fine di garantire la riunione dei procedimenti ai sensi dell'articolo 524 c.p.c..

A questo proposito la giurisprudenza (Cass. 20 febbraio 2007, n. 3958) ha stabilito che il terzo che abbia omissso di indicare che il credito pignorato era stato oggetto anche di un successivo pignoramento è legittimato a proporre opposizione agli atti esecutivi avverso l'ordinanza di assegnazione per ottenerne la rimozione, sempreché assuma che l'incompleta dichiarazione resa sia dipesa da errore di fatto; l'errore di fatto non giustifica, invece, la richiesta di revoca dell'ordinanza di assegnazione ⁽¹⁰⁾.

Il terzo, inviando al creditore la lettera raccomandata ovvero comparando all'udienza può rendere una dichiarazione negativa qualora affermi di non essere debitore del debitore esecutato. A fronte di una dichiarazione negativa, il giudice dell'esecuzione non può procedere all'assegnazione e spetterà quindi al creditore o contestare la dichiarazione negativa e formulare istanza di accertamento dell'obbligo del terzo ex articolo 548 c.p.c. oppure, qualora il creditore non intenda formulare tale istanza, sarà il giudice a dichiarare estinto il giudizio.

Analoga situazione si verifica laddove il terzo pignorato non spedisca la raccomandata ovvero non compaia all'udienza o, ancora, se questi, pur comparando, dichiara di non voler rendere la dichiarazione. Come è stato prima evidenziato, il terzo pignorato non ha l'obbligo ma solo l'onere di collaborare nell'interesse della giustizia, e la sua inadempienza non è sanzionabile *ex se* ma lo espone esclusivamente al rischio di subire il giudizio di

accertamento e di restare eventualmente soccombente nel regolamento delle spese di lite.

1.3 - La natura della partecipazione del terzo al processo esecutivo

Nel procedimento espropriativo instaurato ai sensi dell'articolo 543 c.p.c. il terzo, pur non essendo soggetto passivo dell'esecuzione forzata è partecipe di una procedura che mira all'attuazione del soddisfacimento della pretesa del creditore pignorante.

Come è stato osservato in dottrina se il destinatario degli effetti passivi del titolo è il debitore esecutato, il terzo – per la sua qualità di *debitor debitoris* – è comunque interessato, anche se solo di riflesso, alla procedura esecutiva che si svolge nei confronti del proprio creditore diretto – ovvero il debitore esecutato – in quanto ciò che gli viene chiesto è di non adempiere in suo favore allo scopo di assicurare la conservazione del credito ai fini della realizzazione della pretesa esecutiva.

L'intimazione al terzo contenuta nell'articolo 543 c.p.c. si sostanzia quindi nei termini appena descritti e, così intesa, si differenzia dall'ingiunzione ⁽¹¹⁾ rivolta al debitore ex articolo 492 c.p.c. di non sottrarre le cose pignorate alla garanzia del credito.

La dottrina e la giurisprudenza ⁽¹²⁾ sono quindi concordi nel ritenere che per effetto dell'instaurazione del procedimento esecutivo ex articolo 543 c.p.c. il terzo pignorato non diviene parte del rapporto processuale che intercorre tra creditore procedente e debitore esecutato.

Secondo la Suprema Corte di cassazione, per effetto della notificazione del pignoramento sorgerebbe in capo al terzo solo un dovere di collaborazione quale “ausiliario del giudice” ⁽¹³⁾ mentre sullo stesso terzo, non ricadrebbe un obbligo giuridicamente sanzionato di rendere la dichiarazione ex articolo 543 c.p.c. (Cass. 16 ottobre 1969, n. 3374, Cass. 27 maggio 2009, n. 12259).

Dunque il terzo è e rimane tale, anche se la pretesa fatta valere *in executivis* non può realizzarsi, nell'immediato, se non con la sua collaborazione.

L'inesistenza di un obbligo giuridico di collaborare da parte del terzo si evince, secondo la stessa Cassazione (Cass. 19 settembre 1995, n. 9888, si veda anche nota n. 12), oltre che dalla mancanza di qualsiasi disposizione in proposito, dallo stesso articolo 548 c.p.c., che in tal modo delinea le conse-

guenze della mancata comparizione o del rifiuto di rendere la dichiarazione e delle contestazioni che possono insorgere.

Ne sono conferma l'inapplicabilità al terzo che non si presenti, in quanto tale, delle norme sull'accompagnamento e sulla condanna a pena pecuniaria, previste per i testimoni (articolo 255 c.p.c.), la mancata previsione come reato del rifiuto di rendere la dichiarazione o della stessa falsa dichiarazione. Ugualmente l'inapplicabilità, in quella sede non contenziosa, dell'articolo 232 c.p.c., sì da poter ritenere ammessa la sussistenza dell'obbligazione asserita dall'esecutante.

In questo senso, la stessa giurisprudenza sopra citata ritiene che l'inerzia del terzo pignorato e quindi la sua mancata comparizione all'udienza o il suo rifiuto di rendere la stessa dichiarazione ex articolo 547 c.p.c. non costituiscono comportamenti antiggiuridici e possono produrre come unica conseguenza l'eventuale instaurazione del giudizio, da instaurarsi ad istanza del creditore procedente, per l'accertamento dell'obbligo del terzo ⁽¹⁴⁾ ai sensi dell'articolo 548 e ss. c.p.c.. L'unica conseguenza a carico del terzo sarà quindi quella di dover "subire" un successivo ed eventuale giudizio, di natura contenziosa, volto all'accertamento del credito (articolo 548 comma 1 c.p.c.); e trattasi di una conseguenza del tutto eventuale, giacché il giudizio incidentale di cognizione si instaura esclusivamente "su istanza di parte".

Solo nell'ipotesi in cui il terzo renda una dichiarazione artatamente reticente o elusiva finalizzata ad allontanare nel tempo la realizzazione del credito si potrebbe, invece, configurare in capo al terzo una responsabilità aquiliana ex articolo 2043 per i danni cagionati al creditore procedente, mentre non potrebbe applicarsi all'autore di una dichiarazione mendace o fuorviante la responsabilità aggravata prevista dall'articolo 96 c.p.c. (Cass. Sez. Un. 18 dicembre 1987, n. 9407).

Conclusivamente, si può affermare, con riferimento alla "posizione" del terzo nel giudizio che si instaura ai sensi dell'articolo 543 c.p.c. che allo stesso terzo derivano – dal vincolo che lo lega al creditore diretto – tre obblighi fondamentali. Essi consistono: nell'obbligo di custodia delle somme oggetto della propria dichiarazione, nell'obbligo di astenersi dal pagare al suo creditore diretto nonché nell'obbligo di pagare al creditore procedente quanto stabilito dal Giudice dell'esecuzione dell'ordinanza di assegnazione.

1.4 - Gli obblighi del terzo

Secondo quanto disposto dall'articolo 546 c.p.c., il terzo, dal giorno in cui è notificato l'atto di pignoramento ai sensi articolo 543 c.p.c., è tenuto agli obblighi che la legge impone al custode relativamente alle somme dovute e nei limiti dell'importo e del credito precettato aumentato della metà.

In merito al contenuto di tale obbligo, la dottrina maggioritaria ritiene che poiché una vera e propria "custodia" si potrebbe configurare solo nell'ipotesi del pignoramento di cose, nel caso di un credito, ossia di un bene immateriale, l'obbligo del terzo consisterebbe nel divieto di porre in essere atti di disposizione e pertanto nel non poter pagare le somme dovute al debitore esecutato senza un apposito ordine del giudice.

Il contenuto della custodia sarebbe quindi da intendersi non in senso positivo ovvero come fonte di determinati obblighi a carico di chi ne è investito, ma piuttosto in senso negativo, e cioè per quello che il *debitor debitoris* divenuto custode non è più tenuto a compiere.

Del resto, la giurisprudenza è concorde nel ritenere, da una parte, che il pignoramento dei crediti presso terzi consiste in una fattispecie a formazione progressiva che si perfeziona con la dichiarazione non contestata del terzo ex articolo 547 c.p.c. o con la sentenza di accertamento dell'obbligo del terzo ex articolo 549 c.p.c. (Cass. 26 luglio 2005, n. 15615) e, dall'altra parte, che il momento centrale e determinante di tale forma di pignoramento, ancorché composto da una pluralità di elementi, è costituito dalla notificazione dell'atto sopraindicato (Cass. 27 agosto 1996, n. 7862).

L'obbligo di custodire le somme in suo possesso permane in capo al terzo sino alla notificazione dell'ordinanza di assegnazione – ovvero della sentenza ex articolo 549 c.p.c. che accerta il suo obbligo – in conseguenza della quale il contenuto di tale obbligo di custodia si converte nell'obbligo di pagare al creditore procedente quanto stabilito dal Giudice nella citata ordinanza.

La durata temporale dell'obbligo di custodia del terzo spiega anche l'interesse concreto e specifico che lo stesso terzo ha a rettificare il contenuto della sua dichiarazione già resa al fine di evitare che il creditore contesti quanto da lui dichiarato con lettera raccomandata.

Come sopra accennato, il terzo è soggetto agli obblighi del custode nei limiti dell'importo del credito indicato nel precetto aumentato della metà. Tale ulteriore specificazione del contenuto dell'obbligo del terzo è stata introdotta dal decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 allo scopo di operare una sorta di

bilanciamento tra gli interessi del debitore e quelli del creditore. Il legislatore ha inteso così, da una parte, evitare che il pignoramento di crediti esigui possa paralizzare grosse somme di danaro offrendo maggiori certezze al terzo pignorato sulla misura massima del credito pignoratizio (circoscrivendone quindi l'obbligo di custodia) e, dall'altra assicurare, almeno teoricamente, la fruttuosità della procedura esecutiva nel caso di intervento di altri creditori.

Tale eventualità, peraltro, va considerata anche in rapporto alla facoltà prevista dal 4° comma dell'articolo 499 c.p.c., secondo cui il creditore pignorante, all'udienza di comparizione, può indicare ai creditori intervenuti l'esistenza di altri beni del debitore esecutato – dei quali abbia avuto conoscenza tramite la dichiarazione del terzo – invitandoli ad estendere il pignoramento.

Secondo taluni ⁽¹⁵⁾, peraltro, la riforma introdotta dal legislatore nel 2005 essendosi concretata nell'introduzione di un limite automatico – consistente, come prima ricordato, nella somma indicata nell'atto di precetto aumentata della metà – non sarebbe esente da critiche per i suoi discutibili risvolti pratici. Il limite automatico anzidetto potrebbe, infatti, essere insufficiente o sproporzionato a seconda che il creditore sia a conoscenza dell'esistenza di altri creditori, possibili interventori, o sappia che il debitore non abbia altri debiti.

Un interessante dibattito connesso a quanto appena riferito – che, prima della riforma del 2005, aveva visto la dottrina e la giurisprudenza orientarsi su posizioni discordi – è infatti quello che ricorre nell'ipotesi, molto frequente, in cui il terzo sia debitore di una somma di denaro superiore al credito per il quale si procede. In tal caso si è discusso se oggetto del pignoramento presso terzi sia l'intera somma dovuta dal terzo o solo la quota di essa pari al credito per cui il creditore ha agito in via esecutiva. Secondo la giurisprudenza (Cass. 22 aprile 1995, n. 4584), oggetto del pignoramento sarebbe l'intera somma dovuta dal terzo il quale pur non essendo parte del processo esecutivo, sarebbe esposto nei confronti del creditore pignorante per tutte le somme delle quali risulti debitore: ciò perché diversamente, in caso di intervento di altri creditori, la somma pignorata non sarebbe sufficiente a soddisfare l'esecutante e gli intervenuti. Sul punto, la dottrina dominante si è invece orientata su una posizione nettamente opposta sostenendo che in nessuna altra procedura espropriativa verrebbe, fin dagli atti iniziali, assicurata la maggior possibile soddisfazione di eventuali creditori intervenuti.

1.5 - Il credito oggetto della dichiarazione

Oggetto dell'atto di pignoramento è il credito vantato dal debitore nei confronti del terzo, credito che il pignorante mira a soddisfare attraverso l'espletamento della procedura esecutiva.

Poiché l'atto di pignoramento ha la funzione di imporre sul credito del debitore esecutato un vincolo di destinazione e la sua indicazione costituisce un requisito essenziale dell'atto di cui all'articolo 543 c.p.c., si ritiene che la sua mancata indicazione impedisca la costituzione del vincolo di destinazione stesso ⁽¹⁶⁾.

Quanto alla sua suscettibilità ad essere sottoposto ad espropriazione il credito deve essere considerato con riferimento alla sua natura nonché al momento in cui viene ad esistenza.

Rinviando l'indagine relativa alla natura dei crediti al paragrafo successivo, può affermarsi che sono suscettibili di essere pignorati non solo i crediti che esistono al momento della notificazione dell'atto di pignoramento, ma anche quelli che siano venuti ad esistenza in epoca ad esso successiva; come sopra accennato (par. 1.2) la giurisprudenza ritiene che per essere assoggettato a pignoramento presso terzi il credito deve esistere nel momento in cui il terzo rende la sua dichiarazione ovvero nel momento in cui viene accertata l'esistenza del suo obbligo ai sensi dell'articolo 549 c.p.c..

Ciò sembra dedursi dal disposto dell'articolo 547 c.p.c. il quale prevedendo che il terzo sia tenuto a specificare «di quali somme è debitore» con la dichiarazione da rendersi in udienza o tramite raccomandata sembra dare rilievo al momento della dichiarazione e non a quello della notificazione dell'atto di pignoramento.

Di regola, il pignoramento presso terzi ha ad oggetto crediti esigibili. Tuttavia, si ritiene che l'esigibilità del credito non sia condizione della sua pignorabilità, in quanto oggetto dell'espropriazione forzata non è tanto un bene suscettibile di esecuzione immediata, quanto una posizione giuridica attiva dell'esecutato, sicché il procedimento di espropriazione forzata presso terzi può configurarsi anche con riguardo a crediti illiquidi o condizionati ma suscettibili di una capacità satisfattiva futura concretamente prospettabile al momento dell'assegnazione (Cass. 15 marzo 2004, n. 5235; Cass. 28 giugno 1994, n. 6206).

La giurisprudenza più recente (Cass. 10 settembre 2009, n. 19501) ha considerato pignorabile il credito futuro che pur mancando dei requisiti

di liquidità ed esigibilità abbia natura non meramente eventuale in quanto destinato a maturare nell'ambito di un rapporto identificato e già esistente.

Sulla pignorabilità dei crediti incerti e non esigibili la dottrina, invece, appare incerta. Infatti, alcuni autori ⁽¹⁷⁾, contrariamente all'opinione consolidata in giurisprudenza, ritengono che tali tipologie di crediti non possono considerarsi beni facenti parte del patrimonio del debitore, fatta eccezione per quelli che derivano da rapporto di lavoro la cui pignorabilità è espressamente ammessa dall'articolo 545 c.p.c..

1.6 - L'articolo 545 c.p.c.: l'impignorabilità relativa delle retribuzioni e dei trattamenti pensionistici

L'articolo 545 c.p.c. contiene un'elencazione tassativa dei crediti impignorabili ovvero di quelli che sono sottratti all'azione esecutiva del creditore.

Le ipotesi di impignorabilità assoluta – propria di quei crediti, come i sussidi di grazia e sostentamento, che non possono essere mai sottoposti a pignoramento – e quelle di impignorabilità relativa – ovvero di quei crediti che possono essere aggrediti esecutivamente solo entro determinati limiti e nel rispetto di talune condizioni – devono ritenersi tassative e non suscettibili di interpretazione analogica.

L'articolo 545 c.p.c. si pone anzitutto come un'eccezione di rilievo al principio generale previsto dall'articolo 2740 c.c., secondo cui «il debitore risponde dell'adempimento delle obbligazioni con tutti i suoi beni presenti e futuri», eccezione dettata dalla considerazione del fatto che la retribuzione costituisce l'unico mezzo di sostentamento del lavoratore e, spesso, anche della sua famiglia ⁽¹⁸⁾.

Con riferimento alle retribuzioni derivanti da rapporto di lavoro privato, il quarto comma dell'articolo 545 c.p.c., stabilisce che «le somme dovute dai privati a titolo di stipendio, di salario o di altre indennità relative al rapporto di lavoro o di impiego, comprese quelle dovute a causa di licenziamento, possono essere pignorate nella misura di un quinto per i tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, ed in eguale misura per ogni altro credito».

In primo luogo, si può rintracciare nell'espressione somme «dovute dai privati» l'ambito soggettivo di operatività della norma, limitato al solo settore privato.

La norma di riferimento per il settore pubblico è, invece, contenuta nel d.p.r. 5 gennaio 1950, n. 180 (T.U. delle leggi concernenti il sequestro, il

pignoramento e la cessione degli stipendi, salari e pensioni dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni) che, dopo aver sancito all'articolo 1 ⁽¹⁹⁾ il principio dell'impignorabilità per gli «stipendi, i salari, le paghe, le mercedi, gli assegni, le gratificazioni, le pensioni, le indennità, i sussidi ed i compensi di qualsiasi specie», ammette, all'articolo 2, la pignorabilità degli stessi fino a concorrenza di un terzo per causa di alimenti dovuti per legge e fino a concorrenza di un quinto per debiti verso lo Stato e verso gli altri enti, aziende e imprese da cui il debitore dipende che derivino dal rapporto di impiego o di lavoro, nonché per tributi dovuti allo Stato, alle province e ai comuni, facenti carico, fin dalla loro origine, all'impiegato o salariato.

Prima dei ripetuti interventi della Corte costituzionale, il sopra citato d.p.r. prevedeva, invece, il principio dell'assoluta impignorabilità degli stipendi dei pubblici dipendenti, dando luogo a un divario di non poco conto tra settore pubblico e privato, in evidente contrasto con il principio di uguaglianza ex articolo 3 Cost..

La questione della disparità di trattamento tra dipendenti pubblici e privati è stata posta al vaglio di costituzionalità molteplici volte, ma la Corte costituzionale, in un primo momento, ha ritenuto i ricorsi infondati sulla base di motivazioni afferenti al diverso *status* del pubblico dipendente (C. Cost. 8 giugno 1963, n. 88), o al principio costituzionale del buon andamento della Pubblica Amministrazione (C. Cost. 16 marzo 1976, n. 49; C. Cost. 13 febbraio 1985, n. 37; C. Cost. 13 dicembre 1985, n. 337).

Solo a partire dalla sentenza 31 marzo 1987, n. 89, il Giudice delle leggi ha aperto la strada alla progressiva equiparazione tra pubblico e privato, dapprima mantenendo un separato regime per i dipendenti dello Stato, poi estendendo la c.d. "pignorabilità relativa" a tutti i dipendenti delle pubbliche amministrazioni, compresi quelli statali (Corte Cost. 26 luglio 1988, n. 878).

La giurisprudenza costituzionale ha così sancito la regola della generale pignorabilità delle retribuzioni di tutti i dipendenti statali e non statali negli stessi limiti, con le stesse modalità e per le stesse cause previste per gli emolumenti retributivi derivanti da rapporti di lavoro privato.

Alla luce dell'attuale assetto normativo e dell'interpretazione fornita dalla Corte costituzionale è ormai principio pacifico quello secondo cui le retribuzioni sono espropriabili nella quota definita dalla legge e senza che il giudice abbia alcun potere discrezionale di valutare caso per caso le esigenze del debitore ⁽²⁰⁾.

In altre parole, il pignoramento è sempre legittimo se eseguito nei limiti della quota fissata dalla legge senza che a nulla rilevi l'entità della retribuzione percepita dal debitore o le sue concrete condizioni di vita.

Si segnala che una parte della dottrina ha espresso alcune perplessità circa l'opportunità della scelta legislativa di predeterminare in misura fissa la frazione di credito pignorabile domandosi se non sarebbe stato preferibile elaborare una formula adeguabile al caso concreto con la misura determinata dal giudice o come in materia previdenziale attraverso il riferimento al minimo vitale.

Con riferimento ai trattamenti pensionistici la Corte costituzionale ha seguito un percorso interpretativo lungo e travagliato che, analogamente a quello avvenuto in materia retributiva, si è svolto nella direzione di equiparare il regime previsto per le pensioni dei lavoratori privati a relativo alle pensioni dei dipendenti pubblici.

Con la sentenza del 4 dicembre 2002, n. 506, la Corte ha riconosciuto che l'interesse a che il pensionato goda di un trattamento adeguato alle esigenze di vita può essere compresso per tutelare le esigenze dei creditori; tale compressione non deve, però, superare criteri di ragionevolezza e spingersi sino a privare il pensionato del minimo per soddisfare le proprie esigenze di vita.

Alla luce di tale pronuncia può, quindi, affermarsi che non è più configurabile un regime di generale impignorabilità delle pensioni ma queste ultime sono impignorabili solo *pro quota* e, cioè, limitatamente alla parte che ecceda quanto necessario ad assicurare al pensionato «mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita». La soluzione offerta con tale pronuncia ha posto, però, problemi applicativi di non facile soluzione giacché non determina quale sia il *minimum* della pensione avente carattere di intangibilità ⁽²¹⁾.

In proposito, va detto che in mancanza di interventi del legislatore al riguardo, la valutazione è rimessa, di fatto, al giudice dell'esecuzione.

Si ricorda, infine, che con la sentenza del 22 marzo 2011, n. 6548 la Corte di cassazione ha affermato che il pignoramento della pensione eseguito oltre i limiti consentiti è radicalmente nullo per violazione di norme imperative e la nullità è rilevabile d'ufficio senza necessità di un'eccezione o di un'opposizione da parte del debitore esecutato. A tali conclusioni la Corte è giunta riconoscendo come fondamento della previsione della pignorabilità soltanto parziale della pensione la tutela dell'interesse di natura pubblicistica consistente nel garantire al pensionato i mezzi adeguati alle proprie esigenze di vita (articolo 38 cost.) e, ritenendo, al contempo, che tale finalità è oggi ancora più marcata a seguito dell'entrata in vigore della Carta dei diritti fonamen-

tali dell'Unione europea, che, all'articolo 34, comma 3, garantisce il riconoscimento del diritto all'assistenza sociale al fine di assicurare un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti.

2 - La Camera come terzo pignorato: aspetti normativi, procedurali e sostanziali

2.1 - L'articolo 5 della legge 31 ottobre 1965 n. 1261

L'articolo 5 della legge 31 ottobre 1965 n. 1261 «Determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento» stabilisce, al comma 5, che l'indennità mensile e la diaria non possono essere sottoposte a sequestro o a pignoramento.

La Corte costituzionale – con la sentenza del 16 giugno 1995, n. 245 – ha ritenuto costituzionalmente legittima tale previsione in quanto trattasi di una norma derogatoria giustificata dalla salvaguardia del mandato parlamentare ai sensi dell'articolo 69 Cost..

Con la citata pronuncia, la Suprema Corte ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'articolo 1 comma 2, della legge della Regione siciliana 30 dicembre 1965 n. 44 (Provvedimenti relativi all'Assemblea regionale siciliana) nella parte in cui fa assoluto divieto di sequestro e pignoramento dell'indennità mensile e della diaria corrisposte ai deputati della suddetta Assemblea, anziché prevedere il sequestro e pignoramento nella misura di un quinto, come stabilito dall'articolo 545 c.p.c. in relazione alle retribuzioni dei dipendenti pubblici o privati.

A giudizio della Corte, quindi, il divieto previsto in via eccezionale dall'articolo 5 della legge del 1965 a garanzia delle indennità dei parlamentari nazionali, non è applicabile ai consiglieri regionali. Il legislatore del 1965 – evidenzia la Corte – ha inteso riservare ai soli parlamentari nazionali il divieto di sequestro e pignoramento prevedendo, invece, all'articolo 6 che il regime tributario spettante a questi ultimi si applichi, per quanto compatibile, alle indennità e agli assegni spettanti ai consiglieri delle Regioni a statuto speciale.

Richiamandosi ad alcune precedenti sentenze (n. 209 del 1994, n. 110 del 1970 e n. 66 del 1964), la Corte ⁽²²⁾ ha peraltro, sostenuto che: «l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle parlamentari non significa identità: le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantite, le seconde a livello di sovranità; e, dunque, non sono automaticamente applicabili agli organismi assembleari delle regioni le prerogative

riservate agli organi supremi dello Stato e le speciali norme derogatorie che vi si riconnettono».

La limitazione anzidetta quindi non deve sorprendere “trattandosi 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)”, di conseguenza “ben si comprende che l’estensione ai Consiglieri regionali sia stata circoscritta, avendo cura di evitare refluenze sulla tutela dei diritti patrimoniali e comunque sulla sfera dei rapporti di diritto privato”.

Il regime di inasequestrabilità dell’indennità e della diaria non si estende, tuttavia, all’assegno vitalizio spettante agli ex deputati atteso che l’articolo 5 sopra menzionato è di stretta interpretazione e si riferisce solo ai parlamentari in carica.

In proposito, la Corte di cassazione (sent. n. 1044 del 7 luglio 1995) ha sostenuto che: «L’assegno vitalizio agli ex parlamentari – a differenza dell’indennità mensile spettante ai membri del Parlamento e della diaria agli stessi corrisposta a titolo di rimborso delle spese di soggiorno a Roma, prevista rispettivamente dagli artt. 1 e 2 della legge n. 1261 del 1965 al fine di garantire il libero svolgimento del mandato – adempie ad una diversa funzione, di natura assistenziale e previdenziale: ne consegue che detto assegno deve ritenersi disciplinato dalle disposizioni in vigore per gli assegni degli impiegati civili dello Stato in materia di sequestro, pignoramento e cessione, considerato che esso, in caso di morte del parlamentare, spetta non soltanto al coniuge superstite ed ai figli, ma, in mancanza di essi, agli affiliati e ai parenti permanentemente inabili, nell’ordine stabilito».

Di conseguenza, secondo la Cassazione, «la norma dell’ultimo comma dell’articolo 5 della legge n. 1261 del 1965 deve considerarsi di stretta interpretazione, non suscettibile di estendere il regime di inoppugnabilità ed inasequestrabilità al diverso istituto dell’assegno vitalizio, il quale perciò – non essendo per esso prevista una disciplina apposita in materia – deve, allo stesso modo di ogni altro emolumento dei dipendenti pubblici, considerarsi aggredibile nella misura del quinto a seguito di pignoramento o sequestro, in conformità al regime in vigore per i crediti retributivi dei pubblici dipendenti».

Nella sentenza appena esaminata, la Cassazione ha escluso la possibilità di estendere all’assegno vitalizio il regime di inasequestrabilità e di impignorabilità in virtù della natura assistenziale e previdenziale dello stesso vitalizio.

In proposito, si ricorda che la natura giuridica dell'assegno vitalizio è stata oggetto di diverse pronunce giurisprudenziali che ne hanno evidenziato ora i profili previdenziali ⁽²³⁾, tipici del modello pensionistico, ora quelli indennitari, correlati allo svolgimento del mandato parlamentare, ora quelli assicurativi.

La Corte costituzionale è intervenuta in materia, con la sentenza 13 luglio 1994 n. 289, nella quale, con riferimento agli assegni vitalizi spettanti ai parlamentari, ha osservato, tra l'altro, che «questo particolare tipo di previdenza ha trovato la sua origine in una forma di mutualità (Casse di previdenza per i deputati ed i senatori istituite nel 1956) che si è gradualmente trasformata in una forma di previdenza obbligatoria di carattere pubblicistico, conservando peraltro un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere».

Nella citata sentenza si rileva, altresì, che tale evoluzione «ha condotto anche a configurare l'assegno vitalizio (...) come istituto che, nella sua disciplina positiva, ha recepito, in parte, aspetti riconducibili al modello pensionistico e, in parte, profili tipici del regime delle assicurazioni private».

Nella medesima sentenza, tuttavia, la Corte, pur riconoscendo, come appena illustrato, alcuni profili di affinità tra la pensione ordinaria e l'assegno vitalizio, ha affermato anche che tra le due situazioni «non sussiste una identità né di natura né di regime giuridico» dal momento che l'assegno vitalizio si collega ad un'indennità di carica goduta all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che nei suoi presupposti e nelle sue finalità ha sempre assunto nella disciplina costituzionale ordinaria connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego.

Si è rilevato, inoltre, che indennità parlamentare e assegno vitalizio – seppur solo la prima costituzionalmente garantita, mentre il secondo trova la sua fonte istitutiva nella discrezionalità normativa degli Uffici di Presidenza delle Camere – sono sostanzialmente da ricondurre alla medesima esigenza: la necessità di assicurare tutte le condizioni che siano in grado di garantire il libero svolgimento del mandato parlamentare, al riparo, per quanto possibile, da condizionamenti di carattere economico che possano incidere sul libero esercizio delle funzioni. Tale orientamento ha trovato conferma anche nell'ordinanza della Corte costituzionale 16 marzo 2007, n. 86 (vertente in tema di assegno vitalizio dei consiglieri regionali). Con questa pronuncia la Corte – nel ribadire quanto già osservato nella citata sentenza n. 289 del 1994 circa lo speciale regime giuridico del vitalizio, che trova fondamento

nei Regolamenti di Camera e Senato – ha, infatti, affermato che «l’assegno vitalizio ha natura di vera e propria indennità correlata alla carica».

2.2 - Le norme regolamentari dell’ordinamento della Camera dei deputati e le disposizioni applicative interne in materia di vincoli esecutivi

Nell’ambito dell’ordinamento interno della Camera dei deputati si rinven-
gono specifiche disposizioni in materia di vincoli esecutivi.

In particolare, l’articolo 15 ⁽²⁴⁾ del “Regolamento per gli assegni vitalizi dei deputati” – così come modificato dalla delibera dell’Ufficio di Presidenza n. 195 del 9 febbraio 2000 – stabilisce che: «L’esclusione dal sequestro e pignoramento prevista dall’articolo 5, ultimo comma, della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, non opera nei confronti dell’assegno vitalizio, ancorché questo sia costituito mediante contributi prelevati sull’indennità parlamentare. Lo stesso è assoggettabile a sequestro e pignoramento nei limiti stabiliti dal c.p.c. all’articolo 545 e cioè: nella misura autorizzata dal giudice per i crediti alimentari, nella misura di un quinto per i tributi dovuti dallo Stato, alle province ai comuni ed in egual misura per ogni altro credito; in misura non superiore alla metà in caso si concorso simultaneo delle cause indicate precedentemente».

Un ulteriore riferimento alle procedure di espropriazione forzata è contenuta nell’articolo 15, comma 2, del “Regolamento del Fondo di solidarietà fra gli onorevoli deputati”, a norma del quale: «L’esclusione del sequestro e pignoramento prevista dall’articolo 5, ultimo comma, della legge 31 ottobre 1965, n.1261, non opera nei confronti dell’assegno di fine mandato corrisposto agli ex deputati cessati dal mandato, ancorché costituito mediante contributi prelevati dall’indennità parlamentare. Lo stesso è assoggettabile a sequestro e pignoramento nei limiti complessivi di un quinto del suo ammontare valutato al netto delle ritenute fiscali».

Nello stesso ordinamento camerale si rinven-
gono anche disposizioni di carattere applicativo dei suddetti vincoli esecutivi. Si tratta, in particolare, delle deliberazioni dell’Ufficio di Presidenza n. 111 del 21 luglio 98 e n. 195 del 9 febbraio 2000 che riguardano la disciplina dei pignoramenti notificati alla Camera dei deputati a carico, rispettivamente, dei deputati in carica e di quelli cessati dal mandato.

La deliberazione dell’Ufficio di Presidenza n. 111 del 1998, stabilisce che:

«1. Nei casi di notificazione di atti di pignoramento presso terzi a carico di Deputati, l'Amministrazione, tenuta agli obblighi del custode ai sensi dell'articolo 546 del codice di procedura civile, procede all'accantonamento delle somme da essa dovute a qualsiasi titolo al deputato nella misura indicata nell'atto di pignoramento, ad eccezione dell'indennità e della diaria che non possono essere sequestrate o pignorate ai sensi dell'articolo 5, ultimo comma, della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

2. Nei casi di cui al punto 1 della presente delibera, l'Amministrazione rende, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, la dichiarazione di terzo di cui all'articolo 547 del codice di procedura civile, indicando tutte le somme da essa dovute a qualsiasi titolo al deputato con l'espressa segnalazione che l'indennità e la diaria non possono essere sequestrate o pignorate, ai sensi dell'articolo 5, ultimo comma, della legge 31 ottobre 1965, n. 1261.

3. In ogni caso rimane impregiudicato il diritto all'Amministrazione di ripetere nei confronti del deputato debitore esecutato le somme che dovessero essere corrisposte al creditore».

La deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 195 del 2000, che al comma 1 ha modificato, nei termini sopra esposti, l'articolo 15 del Regolamento per gli assegni vitalizi ai deputati, ai commi 2, 3 e 4 dispone che:

«2. Nei casi di notificazione di atti di sequestro o pignoramento presso terzi a carico di deputati cessati dal mandato, l'Amministrazione provvede all'accantonamento dell'assegno vitalizio nei limiti indicati dall'articolo 15 del Regolamento per gli assegni vitalizi, in relazione al credito per il quale si procede. Per tutte le altre somme dovute l'Amministrazione procede all'accantonamento nella misura indicata nell'atto di pignoramento.

3. Nei casi di cui al punto 2 della presente deliberazione, l'Amministrazione rende, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, la dichiarazione di terzo di cui all'articolo 547 c.p.c., indicando tutte le somme da essa dovute a qualsiasi titolo.

4. In ogni caso rimane impregiudicato il diritto dell'Amministrazione a ripetere, nei confronti del deputato debitore esecutato, le somme che dovessero essere corrisposte al creditore pignorante per ordine del giudice in eccedenza rispetto agli importi all'uopo accantonati».

2.3 - I pignoramenti a carico dei deputati

La Camera, nei casi in cui siano attivate procedure esecutive a carico di deputati, a valere sugli emolumenti di carica o successivi alla cessazione del mandato, si trova nella posizione di terzo debitore ai sensi delle disposizioni del codice di procedura civile esaminate nel precedente capitolo, quindi:

a) dal giorno in cui è notificato il provvedimento di vincolo del credito (sequestro o pignoramento), è soggetta agli obblighi del custode relativamente alle somme dovute al debitore esecutato, penalmente sanzionati, sino all'ordinanza di assegnazione del giudice dell'esecuzione (articolo 546 c.p.c.);

b) è chiamata a rendere la dichiarazione del terzo nell'ambito della procedura esecutiva, con la quale deve specificare le somme di cui è debitrice verso il debitore esecutato e il termine di pagamento delle medesime (articolo 547 c.p.c.);

c) all'atto della notifica dell'ordinanza di assegnazione del credito da parte del giudice dell'esecuzione, è soggetta all'obbligo giuridico di destinare le somme oggetto del vincolo (maturate o maturande) al creditore assegnatario.

La dichiarazione di terzo della Camera nella qualità di *debitor debitoris*, come richiesto dal più volte citato articolo 547 c.p.c., contiene l'indicazione degli emolumenti erogati dalla Camera ai propri membri che, ovviamente, si differenziano a seconda che si tratti un deputato in carica o di un deputato cessato dal mandato.

Nella prima ipotesi, la dichiarazione fa riferimento alle competenze corrisposte a titolo di indennità e di diaria che – come sopra ricordato – sono impignorabili e insequestrabili per legge, e agli altri emolumenti di varia natura (rimborsi spese telefoniche, rimborso spese accessorie di viaggio, rimborso spese telefoniche, indennità d'ufficio e rimborsi occasionali) che sono suscettibili, invece, di essere sottoposti ai vincoli esecutivi.

Come evidenziato nella deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 111 del 1998, esaminata nel precedente paragrafo, nei casi in cui sia notificato alla Camera un atto di pignoramento presso terzi a carico di un deputato, l'Amministrazione procede, quindi, all'accantonamento delle somme da essa dovute a qualsiasi titolo al deputato nella misura indicata nell'atto di pignoramento, ad eccezione dell'indennità e della diaria che non possono essere sequestrate o pignorate ai sensi dell'articolo 5, ultimo comma, della legge n. 1261 del 1965. Di tale divieto è fatta espressa menzione nella stessa dichiarazione di terzo.

L'esecuzione della procedura relativa agli atti di pignoramento in questione è poi sottoposta all'autorizzazione del Presidente della Camera, ai sensi dell'articolo 62, 4° comma del Regolamento della Camera, secondo cui «gli atti e i provvedimenti di enti e organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba avere 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, non possono in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali della Camera».

Nel caso di notificazione di atti di pignoramento a carico di deputati cessati dal mandato, trovano applicazione l'articolo 15 del Regolamento dei vitalizi e la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 118 del 2000 richiamati nel precedente paragrafo.

In tali ipotesi l'Amministrazione, in base alla predetta autorizzazione presidenziale ex articolo 62 del Regolamento della Camera, provvede all'accantonamento dell'assegno vitalizio nella misura di un quinto e procede, invece, per tutte le altre somme dovute all'accantonamento nella misura indicata nell'atto di pignoramento.

Nella relativa dichiarazione di terzo saranno quindi indicate le voci che compongono l'assegno vitalizio mensile di cui gode il deputato cessato dal mandato e gli eventuali altri importi di cui la Camera sia debitrice (rimborsi spese viaggi e rimborsi sanitari).

Talvolta gli atti notificati alla Camera come terzo pignorato riguardano deputati che, pur essendo cessati dal mandato, non hanno ancora conseguito il diritto al godimento dell'assegno vitalizio. In tali ipotesi, non risultando posizioni debitorie dell'Amministrazione nei confronti di questi parlamentari, la dichiarazione di terzo non potrà che avere contenuto negativo.

Poiché il "Regolamento di assistenza sanitaria integrativa dei deputati" prevede all'articolo 1, comma 3, che possono iscriversi al sistema di assistenza sanitaria integrativa anche i deputati cessati dal mandato in attesa di vitalizio può accadere che l'Amministrazione sia debitrice di alcuni rimborsi sanitari i cui importi dovranno essere riportati nella suddetta dichiarazione ex articolo 547 c.p.c..

Per completezza, si fa presente, che alla Camera dei deputati come terzo sono notificati anche altre tipologie di altri atti esecutivi. Questi possono riguardare dipendenti o ex dipendenti dell'Amministrazione, che vantano crediti di natura retributiva nei confronti della Camera oppure ditte che intrattengono rapporti contrattuali con la stessa Amministrazione. In tale

ultima ipotesi sono frequenti i casi in cui creditore pignorante è il dipendente di una ditta, debitore esecutato è la ditta stessa e terzo pignorato è la Camera che, in dipendenza del vincolo contrattuale, è debitrice della ditta medesima.

Un'altra tipologia di atti di pignoramento notificati alla Camera in qualità di terzo è quella che riguarda la materia dei rimborsi elettorali. In tali casi l'atto esecutivo avrà ad oggetto il credito che un partito politico vanta nei confronti della Camera che consiste in un rimborso elettorale.

2.4 - La procedura interna inerente gli aspetti processuali della dichiarazione di terzo

In relazione alla modifica normativa introdotta dal legislatore nel 2006 della quale si è fatta menzione al capitolo 1, paragrafo 1, l'Amministrazione della Camera, al fine di conformarsi al dettato della disposizione contenuta nell'articolo 543 c.p.c., secondo comma, numero 4), ha messo a punto una procedura che attiene alle concrete modalità attraverso le quali, laddove ricorrano i presupposti richiesti dalla stessa norma codicistica, il terzo può rendere la propria dichiarazione per iscritto ossia mediante lettera raccomandata al creditore procedente.

L'invio della dichiarazione di terzo a mezzo di raccomandata, è posta in essere dagli Uffici della Camera con riferimento alla notificazione delle seguenti tipologie di atti di pignoramento che non riguardano i crediti esclusi dall'articolo 545 c.p.c., comma 3 (ovvero i crediti da lavoro):

a) quelli relativi a dipendenti di ditte che hanno rapporti contrattuali con l'Amministrazione;

b) quelli relativi ai rimborsi elettorali;

c) quelli relativi a deputati in carica o deputati cessati dal mandato.

La procedura sopra accennata si svolge secondo il seguente *iter*:

- gli atti di pignoramento notificati alla Camera sono trasmessi dai Servizi ricevuti all'Avvocatura della Camera per il successivo seguito;

- in particolare, gli stessi Servizi competenti trasmettono all'Avvocatura della Camera oltre all'atto di pignoramento anche i dati relativi alla dichiarazione di terzo di cui all'articolo 547 c.p.c.;

- l'Avvocatura della Camera è chiamata a valutare caso per caso, secondo la natura dei crediti e la problematicità del pignoramento o del sequestro esaminato, se avvalersi del supporto dell'Avvocatura dello Stato ovvero se procedere ai sensi di quanto previsto dall'articolo 543 c.p.c.;

- la trasmissione dei suddetti atti è eseguita con particolare celerità al fine di consentire, laddove ne ricorrano i presupposti, il rispetto del termine di dieci giorni sopra specificato;

- all'udienza di comparizione ex articolo 547 c.p.c., la rappresentanza in giudizio dell'Amministrazione della Camera è, di regola, svolta da un avvocato della Camera e, ove necessario, da un funzionario del Servizio competente che in tale sede avranno modo di specificare, ed eventualmente aggiornare, quanto già dichiarato per iscritto al creditore procedente.

L'Avvocatura della Camera continua ad avvalersi dell'Avvocatura dello Stato per i pignoramenti che presentano particolari problematiche nonché per le ipotesi in cui l'udienza ex articolo 547 c.p.c. si svolga fuori Roma.

Si ricorda, infine, che in materia di pignoramenti nei confronti dei deputati in carica e dei deputati cessati dal mandato, le deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza n. 111 del 1998 e n. 195 del 2000, stabiliscono che «l'Amministrazione rende, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, la dichiarazione di terzo cui all'articolo 547 c.p.c.».

Tale modalità può ritenersi, tuttavia, superata dalla nuova formulazione degli articoli da 543 a 547 c.p.c..

2.5 - Questioni concernenti gli atti di pignoramento a carico dei deputati

In relazione agli atti di pignoramento a carico dei membri della Camera, si fa presente, che si sono poste alcune interessanti questioni di carattere giuridico che saranno qui di seguito esaminate.

Si è discusso, anzitutto, sulla posizione che l'Amministrazione della Camera, in qualità di terzo pignorato, dovrebbe assumere qualora fossero notificati atti di pignoramento o ordinanze di assegnazione che non tengano conto dell'esclusione legislativa di cui al sopra richiamato articolo 5 della legge 1261 del 1965.

In particolare, a fronte di atti di vincolo notificati a carico di crediti impignorabili e insequestrabili per legge, l'Amministrazione sarebbe chiamata a valutare se dare corso a tali atti e se reagire, con gli strumenti dell'ordinamento, a eventuali conseguenti ordinanze di assegnazione sui crediti impignorabili.

Quanto alla posizione dell'Amministrazione rispetto al vincolo notificato, trattandosi di vincolo su credito di somme di denaro, l'eventuale inottemperanza all'obbligo di vincolo si tradurrebbe in una mera responsabilità econo-

mica per il corrispettivo non accantonato. Il problema quindi si sposterebbe alla fase successiva: all'atto della notifica dell'ordinanza di assegnazione incidente su credito impignorabile e insequestrabile, al debitore esecutato residuerebbero limitate opportunità di impugnazione ⁽²⁵⁾ e la Camera, che non è parte del processo, potrebbe valutare l'ipotesi di elevazione di conflitto di attribuzione ⁽²⁶⁾.

Richiamandosi alla prassi osservata nelle pubbliche amministrazioni, l'Amministrazione della Camera dovrebbe procedere all'accantonamento delle somme dovute al deputato così come indicato nell'atto di pignoramento, in considerazione del fatto che la funzione peculiare del terzo nel procedimento espropriativo è quella di "collaboratore" o "partecipante", cui sono imposti particolari obblighi di dichiarazione e custodia delle somme dovute o dei beni posseduti, al fine di pervenire all'esatto accertamento della presenza e della consistenza presso di lui di cose del debitore.

Attesa la peculiarità del procedimento attivato nei confronti dei deputati in carica, si potrebbe ritenere legittima l'esclusione dall'accantonamento dell'indennità parlamentare e della diaria indebitamente fatte oggetto di provvedimento di vincolo, rilevando, peraltro, che di norma in sede di ordinanza di assegnazione la garanzia di legge su tali cespiti viene rispettata. All'esito dell'ordinanza di assegnazione, laddove il giudice dell'esecuzione dovesse ordinare un'assegnazione *contra legem*, il debitore potrebbe intentare le reazioni processuali del caso e la Camera potrebbe valutare se dare corso alla cessione forzata del credito (eventualmente rivalendosi sul debitore principale per le quote non previamente accantonate) o elevare conflitto di attribuzione.

Per quanto riguarda le altre tipologie di emolumenti corrisposti direttamente dalla Camera, in assenza di previsioni legislative che stabiliscano un particolare regime, e in considerazione dell'inammissibilità di applicazione analogica del più volte citato articolo 5, ultimo comma della legge n. 1261 del 1965, si ritiene che si debba dare corso all'accantonamento nella misura indicata nell'atto di pignoramento. Pertanto, se ed in quanto dovute a decorrere dalla data di notificazione del pignoramento le somme relative a tali emolumenti dovranno essere accantonate.

In merito alla questione dell'impignorabilità dell'indennità e della diaria, si ricorda che nel 1998, l'Ufficio di Presidenza della Camera fu investito della questione relativa alla notificazione di un provvedimento del giudice dell'esecuzione con il quale era stata disposta l'assegnazione dell'indennità e della diaria in relazione ad un pignoramento avente ad oggetto crediti alimentari.

In proposito, lo stesso Ufficio di Presidenza decise nel senso di dare esecuzione al provvedimento medesimo fondando il proprio orientamento su due ordini di ragioni.

La prima richiamava evidentemente la natura alimentare del credito oggetto della procedura esecutiva in cui la Camera dei deputati assumeva la veste di terzo pignorato. Tale natura giustificava un'attenta ponderazione tra i principi tutelati dall'articolo 5 della legge n. 1261 del 1965 in tema di insequestrabilità e di impignorabilità dell'indennità e della diaria e quelli a tutela del credito alimentare qualificato «bene primario per la sopravvivenza» dall'Ufficio di Presidenza dell'epoca.

La seconda si basava sulla strategia processuale adottata dal deputato che non aveva eccepito in giudizio l'impignorabilità e insequestrabilità dei citati emolumenti. Ciò aveva portato ad escludere la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione avverso l'ordinanza di assegnazione giudicata, in assenza di qualsiasi eccezione processuale sollevata dal deputato, «provvedimento completo per quanto riguarda gli effetti che produce nei confronti di chi si trova, in qualità di terzo, a dover rispondere».

Un altro caso analogo al precedente si è posto, di recente, con riferimento all'esecuzione di un ordine giudiziale di pagamento ex articolo 156 c.c. a valere sulle competenze di un deputato in carica. In proposito, confermando gli orientamenti espressi in casi analoghi, e in virtù del precedente appena richiamato, si è ritenuto che non sussistessero motivi ostativi a dare seguito a tale tipologia di provvedimento anche a valere su indennità e diaria.

A sostegno di tale tesi furono addotte, tra le altre, due argomentazioni fondamentali:

a) l'interpretazione letterale della norma di cui all'articolo 5 della legge n. 1261 del 1965, che limita la sua operatività al sequestro e al pignoramento, con esclusione di altri atti di vincolo o disponibilità, quali gli ordini di versamento diretto (anche in forza dell'inapplicabilità di un criterio interpretativo estensivo in caso di norma derogatoria del principio generale di assoggettabilità a vincolo o ad atti di disposizione di cespiti facenti parte del patrimonio del debitore);

b) l'applicabilità agli emolumenti parlamentari dei principi giurisprudenziali secondo i quali l'esclusione dalla pignorabilità di particolari emolumenti non vincola il giudice della separazione e del divorzio ai fini dell'ordine di versamento diretto. Ciò in quanto, a prescindere dall'estensione al versamento diretto del limite di vincolo stabilito per l'impignorabilità, il beneficiario di tale versamento è titolare di un credito alimentare, e cioè di una posizione

giuridica avente valore giuridico-costituzionale almeno equivalente al valore dell'interesse, anche pubblico, a che il titolare dell'emolumento mantenga la piena disponibilità dello stesso. E ciò anche in considerazione del fatto che il potere del giudice di disporre il versamento diretto non contrasta, ma anzi si armonizza con la *ratio* delle norme relative all'impignorabilità degli emolumenti, in quanto si assume che il fondamento di tali norme sia proprio quello di «assicurare al beneficiario, contro le pur legittime pretese di terzi estranei, quanto dei suoi proventi è necessario alla sua vita e all'assolvimento dei suoi doveri verso chi sia a lui legato da vincoli familiari» (v. Cass. civ., 18 luglio 1978 n. 3595).

Un'altra questione in materia di procedure esecutive a carico dei deputati si è posta, di recente, a seguito dell'istituzione – con la Deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2012, n. 185 – del rimborso delle spese per l'esercizio del mandato che, a partire dal 1° marzo 2012, ha sostituito il rimborso forfetario ai deputati delle spese sostenute per mantenere il rapporto tra eletto ed elettori disciplinato dalla deliberazione dell'Ufficio di Presidenza del 19 febbraio 2000, n. 214.

La deliberazione n. 185 del 2012 prevede che il destinatario del rimborso sia direttamente il deputato e non più il gruppo parlamentare di appartenenza ⁽²⁷⁾.

In relazione al suddetto rimborso, si è posto il problema di definire le possibili modalità di erogazione della quota non forfetaria dello stesso di cui al punto n. 3 della citata deliberazione nell'ipotesi in cui risultino notificati presso la Camera pignoramenti o sequestri a carico di deputati. In proposito, si fa presente che la quota non forfetaria è erogata mensilmente, in via anticipata, al deputato il quale con successiva dichiarazione quadrimestrale indica analiticamente le spese sostenute.

Ciò detto, appare determinante stabilire in quale momento la Camera, in qualità di terzo pignorato, diviene debitrice – e pertanto soggetta agli obblighi di custodia di cui all'articolo 546 c.p.c. – e quindi in quale momento sorga il diritto alla percezione della quota non forfetaria del rimborso sopra considerato da parte del deputato.

In questo senso può dirsi che la quota non forfetaria, seppure erogata in via anticipata costituisce un rimborso analitico delle spese effettivamente sostenute. L'anticipazione della sua erogazione è, infatti, una semplice modalità di pagamento del rimborso, mentre il diritto alla percezione sorge solo nel momento in cui il deputato – ai sensi del punto n. 5 della Deliberazione n. 185 del 2012 – presenta la dichiarazione quadrimestrale sopra richiamata ed

è proprio in questo momento che la Camera diviene debitrice delle somme sostenute dal deputato stesso.

Si rappresenta che, al riguardo, il Collegio dei deputati Questori, nella riunione del 21 marzo 2012 ha deliberato che: «Gli adempimenti dovuti da questa Amministrazione a valere sul rimborso di cui si tratta dovrebbero essere i seguenti:

- indicazione dell'importo del rimborso nella suddetta dichiarazione di terzo distinguendo tra quota forfetaria e quota non forfetaria;
- accantonamento della quota forfetaria nella misura indicata nell'atto di pignoramento o nel successivo provvedimento di assegnazione;
- sospensione dell'erogazione della quota non forfetaria nella misura indicata nell'atto di pignoramento o nel successivo provvedimento di assegnazione. Il rimborso delle spese sarebbe liquidato solo a seguito della sottoscrizione della prescritta dichiarazione quadrimestrale e sull'importo così liquidato sarebbero contestualmente operati gli accantonamenti dovuti. Tale quota, infatti seppure erogata in via anticipata, costituisce un rimborso analitico delle spese effettivamente sostenute (cd. a piè di lista)».

Conformemente a quanto prima esposto in merito all'indennità e alla diaria, si è discusso, anche con riferimento all'assegno di fine mandato, sulla posizione che l'Amministrazione della Camera dovrebbe assumere qualora fossero notificati vincoli esecutivi esuberanti il limite recato dall'articolo 15, comma 2, del Regolamento del Fondo di solidarietà dei deputati.

In tale ipotesi si potrebbe porre il problema del contrasto tra il principio generale di assoggettabilità ad esecuzione dell'intero patrimonio del debitore onerato (fondato sull'articolo 2740 c.c.) e il limite posto con norma regolamentare nell'ordinamento camerale: tale contrasto, salvo impegnarsi a sostenere l'assimibilità a norma di legge della citata disposizione regolamentare (richiamando la possibilità di elevare conflitto di attribuzione), potrebbe vedere prevalere il principio generale di cui all'articolo 2740 c.c.. Di conseguenza potrebbe valutarsi l'opportunità di riconsiderare il citato comma 2 dell'articolo 15 del Regolamento di solidarietà alla luce delle possibili implicazioni derivanti dalla sua applicazione: il rischio che la Camera, omesso l'accantonamento per la quota esuberante il limite regolamentare, possa trovarsi obbligata a corrispondere al creditore assegnato una somma non accantonata, dovendo procedere a una difficoltosa rivalsa sul debitore principale.

Alla luce di tali considerazioni si ritiene che – fatte salve le valutazioni degli organi competenti circa la tutela delle prerogative parlamentari – potrebbe essere valutata una riformulazione del comma 2 dell'articolo 15 del Regola-

mento di solidarietà dei deputati, al fine di adeguarlo ai principi sostanziali e procedurali in materia (in particolare si potrebbe considerare l'ipotesi di prevedere che l'accantonamento sia effettuato per l'intera quota oggetto di vincolo regolarmente notificato, e che ogni determinazione sostanziale sia effettuata dopo la notifica dell'ordinanza di assegnazione, conformemente a quanto attuato di prassi dalle amministrazioni pubbliche, all'esito della dichiarazione di terzo e della prevedibile eccezione del debitore principale circa il limite regolamentare di pignorabilità).

Con riferimento, infine, all'assegno vitalizio si ricorda che ai sensi della sopra richiamata deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n.195 del 2000, nell'ipotesi di notificazione di vincolo esecutivo presso terzi a carico di deputato cessato dal mandato, l'Amministrazione provvede all'accantonamento dell'assegno vitalizio nei limiti dell'articolo 15 del Regolamento per gli assegni vitalizi, con riferimento ai criteri di cui all'articolo 545 c.p.c..

A fronte della limitazione regolamentare può essere qui richiamata una specifica pronuncia giurisprudenziale su materia analoga (Cass. civ. sez. lav. 8 ottobre 1996, n. 8789). Nella stessa si legge che in base al principio generale desumibile, in materia di espropriazione forzata presso terzi, dall'articolo 545 c.p.c. e dall'articolo 2740 c.c., della piena pignorabilità di ogni credito, salve le eccezioni espressamente poste dalla legge (non suscettibili di applicazione analogica), l'assegno vitalizio a carico della Cassa mutua di previdenza per i consiglieri della Regione Friuli Venezia Giulia non deve ritenersi, neanche in parte, esente da pignoramento. Infatti, la disposizione contenuta nell'articolo 19 dell'Ordinamento della Cassa mutua di previdenza per i consiglieri della Regione Friuli Venezia Giulia, secondo cui «per il sequestro, il pignoramento e la cessione dell'assegno vitalizio si applicano le disposizioni di legge in materia di pensioni dello Stato», è illegittima, essendo contenuta in un atto normativo di natura regolamentare, inidoneo a derogare all'indicato principio posto dalla legge.

Nella stessa sentenza si legge inoltre che: «Il diritto del creditore di aggredire compiutamente il patrimonio del proprio debitore, per assicurare soddisfazione, anche coattiva, alle proprie aspettative legittime, non può soffrire alcun vulnus che derivi da fonti sottordinate a quella avente l'efficacia formale della legge, di guisa che inidonei a limitarne la potenziale espansione risultano anche quegli atti normativi subprimari come i regolamenti». D'altra parte, prosegue la Corte «l'assegno vitalizio in questione non si ricollega ad alcun prestazione di lavoro espletata con vincolo di subordinazione, bensì all'esercizio di funzioni proprie di una carica pubblica elettiva, sicché non è

assoggettato alla disciplina della l. 5 gennaio 1950, n.180, intesa a sottrarre totalmente o parzialmente all'azione esecutiva dei creditori i compensi corrisposti dalle amministrazioni pubbliche ai propri collaboratori, alla luce della puntualizzazione contenuta all'articolo 1 D.P.R. 28 luglio 1950 n. 895, di approvazione del relativo regolamento di esecuzione, che esclude l'applicabilità delle disposizioni della legge sulle somme "dovute in compenso di prestazioni eseguite in base a rapporti che non implicano un vincolo di dipendenza».

Sulla base di tale interpretazione l'Amministrazione, chiamata ad applicare la deliberazione dell'Ufficio di Presidenza n. 195 del 2000, e quindi nella specie ad accantonare l'assegno vitalizio pignorato nel limite di legge regolamentarmente richiamato, potrebbe essere oggetto, quale terzo debitore, di un'ordinanza di assegnazione del corrispettivo dell'assegno vitalizio esuberante tale limite, nel presupposto che tale limite è stato posto con atto regolamentare e non legislativo, a valere su spettanze di dubbia natura retributiva (con salvezza delle conseguenti determinazioni ed eccezioni della Camera dei deputati al riguardo).

Anche con riferimento all'assegno vitalizio potrebbe allora ipotizzarsi una riformulazione della norma regolamentare, basata su principi analoghi a quelli esposti per l'assegno di fine mandato (accantonamento per l'intera quota oggetto di vincolo regolarmente notificato, con salvezza di ogni determinazione all'esito dell'ordinanza di assegnazione).

Una specifica questione che si pone in relazione all'assegno vitalizio riguarda poi le modalità di determinazione del quinto dello stesso assegno soggetto a pignoramento. In proposito, si fa presente che in caso di procedure esecutive notificate a carico di deputati cessati dal mandato, l'Amministrazione della Camera, per prassi consolidata, esegue la trattenuta del quinto sull'intero ammontare dello stesso assegno.

Soltanto nelle ipotesi in cui – ai sensi della sentenza della Corte costituzionale 4 dicembre 2002 n. 506 (richiamata al paragrafo 1.6) che ha ritenuto legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità l'ammontare della parte di pensione idonea ad assicurare «mezzi adeguati alle esigenze di vita» del pensionato – l'ordinanza di assegnazione del Giudice dell'esecuzione contenga un'espressa disposizione sulla quantificazione dell'importo della quota impignorabile, la trattenuta operata dall'Amministrazione è effettuata sulla parte eccedente la stessa quota.

Note

(1) L'articolo 543 c.p.c. prevede che «Il pignoramento di crediti del debitore verso terzi o di cose del debitore che sono in possesso di terzi, si esegue mediante atto notificato personalmente al terzo e al debitore a norma degli articoli 137 e seguenti».

L'atto deve contenere, oltre all'ingiunzione al debitore di cui all'articolo 492:

«1) l'indicazione del credito per il quale si procede, del titolo esecutivo e del precetto;
2) l'indicazione, almeno generica, delle cose o delle somme dovute e l'intimazione al terzo di non disporre senza ordine di giudice;

3) la dichiarazione di residenza o l'elezione di domicilio nel comune in cui ha sede il tribunale competente;

4) la citazione del terzo e del debitore a comparire davanti al giudice del luogo di residenza del terzo, affinché questi faccia la dichiarazione di cui all'articolo 547 e il debitore sia presente alla dichiarazione e agli atti ulteriori, con invito al terzo a comparire quando il pignoramento riguarda i crediti di cui all'articolo 545, commi terzo e quarto, e negli altri casi a comunicare la dichiarazione di cui all'articolo 547 al creditore precedente entro dieci giorni a mezzo raccomandata.

Nell'indicare l'udienza di comparizione si deve rispettare il termine previsto nell'articolo 501.

L'ufficiale giudiziario, che ha proceduto alla notificazione dell'atto, è tenuto a depositare immediatamente l'originale nella cancelleria del tribunale per la formazione del fascicolo previsto nell'articolo 488. In tale fascicolo debbono essere inseriti il titolo esecutivo e il precetto che il creditore pignorante deve depositare in cancelleria al momento della costituzione prevista nell'articolo 3143».

(2) Oltre ai crediti l'articolo 543 c.p.c. prescrive che sia necessario ricorrere all'espropriazione presso terzi anche nell'ipotesi in cui il creditore intenda sottoporre a pignoramento le cose di proprietà del debitore che sono in possesso di terzi.

(3) La competenza in materia di espropriazione forzata presso terzi spettava, in passato, inderogabilmente sia per materia che per territorio al pretore del luogo di residenza del terzo debitore, tanto che non era applicabile la norma di cui all'articolo 20 c.p.c. concernente la scelta facoltativa del foro. Attualmente, a seguito della riforma introdotta dal D. Lgs. 19 febbraio 1998, n. 51 – che, disponendo la soppressione delle Preture ha definito la normativa in materia di giudice unico di primo grado –, competente per l'espropriazione forzata presso terzi è il Tribunale in composizione monocratica.

(4) VERDE, *Profili del processo civile*, III, Napoli, 2008, p. 48.

(5) CONSOLO, *Spiegazioni di diritto processuale civile*, I, Verona, 2008, p. 394.

(6) ARIETA, DE SANCTIS, MONTESANO *Diritto processuale civile*, Cedam, 2008, p. 956.

(7) SOLDI, *Manuale dell'esecuzione forzata*, CEDAM, 2012.

(8) Così MAJORANO, *L'espropriazione presso terzi* in MICCOLIS, PERAGO, *L'esecuzione forzata riformata*, Torino 2009, p. 25.

(9) Cass. 9 dicembre 1992, n. 13021; Cass. 26 luglio 2005, n. 920.

(10) È stato inoltre sostenuto che ove il terzo nel rendere la propria dichiarazione ex articolo 547 c.p.c. dichiara che il credito è già stato in parte pignorato ed assegnato, ma non fornisca al contempo gli elementi essenziali per determinare l'entità e la scadenza di tale precedente assegnazione, il creditore pignorante che intervenga per secondo sul medesimo credito ha l'onere di impugnare tale dichiarazione se vuole far accertare la consistenza della prima assegnazione. Qualora invece il secondo creditore si limiti semplicemente a chiedere l'assegnazione del bene pignorato, questi accetta il rischio derivante dall'incertezza della data di effettiva e totale estinzione del precedente debito (Cass. 17 febbraio 2011, n. 3851).

⁽¹¹⁾ Peraltro, mentre l'intimazione al terzo ex articolo 543 c.p.c., 2 comma, è atto di parte data la natura negoziale della stessa intimazione rivolta al terzo, l'ingiunzione ex articolo 492 c.p.c. è atto dell'ufficiale giudiziario.

⁽¹²⁾ In relazione alla natura della partecipazione del terzo alla procedura espropriativa la giurisprudenza più risalente aveva ritenuto che il terzo pignorato fosse parte convenuta del processo esecutivo (Cass. 13 febbraio 1942, n. 400 e Cass. 18 aprile 1977, n. 1425). In tal senso si era orientata anche una parte della dottrina sostenendo che il terzo se pure in "senso anomalo" fosse parte del procedimento di espropriazione forzata (CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma 1951, (29) 182 ss.).

⁽¹³⁾ In senso contrario si ricorda un'altra sentenza della Cassazione del 19 settembre 1995, n. 9888, ove si evidenzia che il terzo non potrebbe essere considerato, a rigore, ausiliario del giudice, in quanto non si potrebbe parlare di un obbligo di collaborazione fondato su specifici doveri. La Corte osserva in proposito che: «Il nostro codice ha una precisa - e ristretta - nozione degli ausiliari, individuandoli, oltre che nel consulente tecnico (artt. 61 ss. c.p.c.) e nel custode (artt. 65 ss. c.p.c.): a) negli esperti in una determinata arte o professione e, in generale, nelle persone idonee al compimento di determinati atti dai quali il giudice può farsi assistere "nei casi previsti dalla legge o quando ne sorga necessità" "quali l'interprete, il traduttore, l'esperto per riproduzioni, copie o esperimenti, lo stimatore, e, rimanendo nel campo dell'esecuzione, l'esperto per la valutazione dell'immobile espropriato, etc); b) nel notaio cui venga commesso il compimento di determinati atti, ma sempre "nei casi previsti dalla legge" (estratti di libri e registri; vendita di beni di incapaci, inventario, divisione, etc.); c) nella forza pubblica, nei casi in cui ne venga richiesta l'assistenza. Ne rimane, in ogni caso, escluso il terzo chiamato - dal creditore esecutante e non dal giudice - per rendere la dichiarazione».

⁽¹⁴⁾ Secondo un'altra recente pronuncia della Cassazione del 3 settembre 2009, n. 8133: «Il giudizio di accertamento dell'obbligo del terzo, in quanto funzionalizzato all'individuazione della cosa assoggettata ad espropriazione forzata, all'esito della mancanza o della contestazione della dichiarazione ex articolo 548 cod. proc. civ., ha ad esclusivo oggetto il diritto di credito del debitore esecutato nei confronti del terzo pignorato. Ne consegue che, in caso di pignoramento di somme depositate su un libretto bancario vincolato all'ordine del giudice, in quanto ricavate dalla vendita di beni sequestrati ad istanza dell'intestatario, l'oggetto della cognizione non può estendersi alla proprietà dei beni oggetto del sequestro, ma deve limitarsi alla verifica dell'obbligazione debitoria dell'istituto di credito pignorato nei confronti del debitore esecutato».

⁽¹⁵⁾ ACONE, *Conversione del pignoramento e pignoramento dei crediti*, in CONSOLO, LUISO, MENCHINI, ACONE, MERLIN, *Il processo civile di riforma in riforma*, II, Milano, 2006, p.55.

⁽¹⁶⁾ La mancata indicazione del credito per il quale si procede, come di uno degli altri elementi previsti dall'articolo 543 c.p.c. può dare luogo alla nullità dell'atto di pignoramento, alla quale però si applica la regola generale di cui all'articolo 156 c.p.c. costituita dall'impronunciabilità di essa se l'atto ha comunque raggiunto il suo scopo (Cass. 24 maggio 2003, n. 8239 e Cass. 21 giugno 1995, n. 7019).

⁽¹⁷⁾ CASTORO, *Il processo di esecuzione nel suo aspetto pratico*, Milano 2006, ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, III, Napoli 1957.

⁽¹⁸⁾ COSATTINI, *Pignorabilità, sequestrabilità e compensazione*, ne *Il rapporto di lavoro subordinato: garanzie del reddito, estinzione e tutela dei diritti*, a cura di M. Miscione, DL Comm, III, 1998, p. 678; ICHINO, *Il contratto di lavoro*, Trattato di diritto civile e commerciale, vol. II, 2003.

⁽¹⁹⁾ Il secondo comma dell'articolo 1 prevede che «Nel personale dipendente dallo Stato si comprende anche il personale dipendente dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica e delle Camere del Parlamento».

⁽²⁰⁾ In questo senso si vedano: Corte Costituzionale sentenze: 28 marzo 1968, n. 20; 20 marzo 1970, n. 38; 18 aprile 1974, n. 102; 15 luglio 1975, n. 209. Corte Costituzionale ordinanze: 18 luglio 1998, n. 302 e 29 maggio 2002, n. 225.

⁽²¹⁾ Come si legge in un passaggio della citata sentenza: «Non rientra nel potere di questa Corte, ma in quello discrezionale del legislatore, individuare in concreto l'ammontare della (parte di) pensione

idoneo ad assicurare “mezzi adeguati alle esigenze di vita” del pensionato, come tale legittimamente assoggettabile al regime di assoluta impignorabilità».

⁽²²⁾ Nella sentenza si legge ancora: «(...) l'indipendenza dei Consiglieri regionali e il libero svolgimento del mandato elettivo vengono comunque salvaguardati dal principio generale sotteso all'articolo 545 del codice di procedura civile, applicabile anche alle indennità in esame; di modo che risulta illegittima la disposizione della legge regionale siciliana che, non limitandosi a recepire detto principio, fa divieto assoluto di pignoramento e sequestro delle indennità stesse attraverso il richiamo della legge n. 1261 del 1965, con evidente esorbitanza dai limiti delle attribuzioni regionali ed incidenza sulla sfera dei rapporti di diritto privato».

⁽²³⁾ Anche il Consiglio di Stato, nel parere reso il 4 maggio del 1976, ha affermato che l'istituto si configura come trattamento previdenziale, ancorché non collegato ad un rapporto di lavoro, bensì all'esercizio di funzioni onorarie. Esso, infatti, presenta tutte le caratteristiche tipiche della previdenza, quali sono da ravvisare nella «previsione di future prestazioni economiche a favore del soggetto considerato e dei suoi familiari, collegate al pagamento di determinati contributi e da erogare alla conclusione di un dato rapporto continuativo, in relazione alla durata dell'espletamento di alcune mansioni ed al sopravvenire di dati eventi sfavorevoli al contribuente».

⁽²⁴⁾ La stessa disposizione è prevista anche dell'articolo 13 del “Regolamento per il trattamento previdenziale dei deputati” approvato dall'Ufficio di Presidenza nella riunione del 30 gennaio 2012 per i deputati che ancora non godono del vitalizio e che si trovino in una delle situazioni disciplinate dall'articolo 1, comma 1 di tale Regolamento. L'articolo 13, comma 3, prevede, infatti, che «la pensione, diretta e di reversibilità, è assoggettabile a sequestro e pignoramento nei limiti stabiliti dall'articolo 545 del codice di procedura civile».

⁽²⁵⁾ «Nell'espropriazione presso terzi le eccezioni che la dichiarazione resa dal terzo sia inficiata da errori ovvero che la somma da assegnare non sia stata determinata correttamente ovvero, ancora, che il credito verso il terzo non è assoggettabile ad esecuzione forzata costituiscono motivi di opposizione agli atti esecutivi e non di opposizione all'esecuzione» (Cass. 18 gennaio 2000, n. 496); «Contro l'ordinanza di assegnazione ex articolo 553, comma 1, c.p.c. non è proponibile alcuna forma di opposizione sotto il profilo dell'impignorabilità del credito» (Cass. 11 febbraio 1999, n. 1150); «Strutturandosi l'ordinanza di assegnazione del bene pignorato, sul piano morfologico non meno che su quello funzionale, come l'atto conclusivo del procedimento espropriativo, deve ritenersi che l'opposizione all'esecuzione possa proporsi soltanto sino a che non risulti pronunciato detto provvedimento (pur sempre impugnabile con il rimedio dell'opposizione agli atti esecutivi, ma solo limitatamente ai profili che ne involgano vizi specifici suoi propri), all'esito del quale nessuna opposizione che riguardi il profilo della impignorabilità dei beni risulterà più legittimamente proponibile: non l'opposizione all'esecuzione, che presuppone, per sua stessa natura, la “pendenza” di un giudizio di opposizione (ciò che resta escluso, come detto, per effetto dell'emanazione dell'ordinanza di assegnazione); non l'opposizione agli atti esecutivi, che, pur ammessa con riferimento non solo alla regolarità formale dell'ordinanza “*de qua*”, ma a qualunque suo altro vizio (ivi compreso quello della inopportunità od incongruenza), resta pur sempre legata alla contestazione delle modalità di esercizio concreto dell'azione esecutiva (quomodo executionis), e non può correttamente estendersi sino alla contestazione relativa alla pignorabilità dei beni, che investe l'essenza stessa del “se” dell'esecuzione» (Cass. civ. sez. I, 11 febbraio 1999, n. 1150).

⁽²⁶⁾ L'indennità parlamentare non costituisce un privilegio di natura personale o privata del deputato, ma un diritto indisponibile di cui non è ammessa rinuncia o cessione, pertanto, l'interesse alla salvaguardia dell'indipendenza del mandato parlamentare si radica nella rivendicazione delle basi costituzionali della libertà e della trasparenza del procedimento parlamentare, e dunque nel richiamo a beni costituzionali dalla cui integrità risultano condizionati il ruolo e la legittimazione delle istituzioni parlamentari rappresentative (così P. Ridola).

⁽²⁷⁾ Per il rimborso “eletto/elettori” non si era, in effetti, posta la questione della sua pignorabilità in quanto si trattava di somme erogate non direttamente al singolo deputato bensì al gruppo parlamentare di appartenenza; di conseguenza i relativi importi non erano indicati nella dichiarazione di terzo né erano accantonati dall'Amministrazione.

Maria Morea

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

1 - L'inammissibilità degli emendamenti per ragioni di costituzionalità: i rapporti con l'ordinamento costituzionale; 2 - La pronuncia della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002; 3 - La recente prassi della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti per ragioni di costituzionalità; 4 - Proposte emendative in contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere o le prerogative parlamentari; 5 - Proposte emendative in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale; 6 - Proposte emendative in manifesto ed evidente contrasto con singole disposizioni costituzionali; 6.1 - Inammissibilità di proposte emendative – riferite a disegni di legge di conversione di decreti-legge – contrastanti con l'articolo 76 della Costituzione, in quanto volte ad introdurre o modificare norme di delega legislativa; 6.2 - Inammissibilità di proposte emendative – riferite a disegni di legge di conversione di decreti-legge – contrastanti con l'articolo 77 della Costituzione; 6.3 - Inammissibilità di proposte emendative, contrastanti con l'articolo 76 della Costituzione, in quanto, nel recare una delega legislativa, sono carenti di principi e criteri direttivi o di termini per il suo esercizio; 6.4 - Inammissibilità di proposte emendative contrastanti con gli articoli 80 e 87 della Costituzione (riferite alla clausola di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e alla clausola recante l'ordine di esecuzione dei trattati medesimi).

1 - L'inammissibilità degli emendamenti per ragioni di costituzionalità: i rapporti con l'ordinamento costituzionale

Nell'ordinamento costituzionale esistono specifici strumenti esterni al procedimento parlamentare per la verifica della conformità costituzionale delle norme di legge e controlli interni al procedimento parlamentare medesimo finalizzati a garantire l'osservanza nei singoli testi legislativi delle norme costituzionali.

È in tale articolato sistema che occorre collocare il potere del Presidente della Camera di non ammettere al voto le proposte emendative che siano contrastanti con le norme o i principi costituzionali: tale potere – che costi-

tuisce espressione del più generale potere presidenziale di garantire la regolarità del procedimento legislativo – è diretto a garantire l'integrità dell'ordinamento costituzionale, evitando che l'Assemblea deliberi in materia di revisione costituzionale, al di fuori della specifica procedura delineata nell'articolo 138 della Costituzione.

La natura del potere presidenziale e le sue peculiari caratteristiche e modalità di esercizio sono state oggetto di approfondimento nella seduta della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002.

Inserendosi quindi in un ampio e complesso sistema di verifiche, da un lato esterne e dall'altro interne al procedimento parlamentare, di conformità costituzionale dei testi legislativi, le decisioni presidenziali in oggetto sono state – dalla Giunta per il Regolamento nella richiamata riunione – circoscritte a limitate e specifiche ipotesi, in quanto costituiscono manifestazione di un potere residuale rispetto agli altri strumenti presenti all'interno del procedimento legislativo.

Proprio sotto il profilo dei controlli interni al procedimento parlamentare, il Regolamento della Camera configura “procedimenti filtro” che tendono a garantire preventivamente il rispetto delle norme costituzionali:

a) il parere della Commissione affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni “sugli aspetti di legittimità costituzionale” del progetto di legge (articolo 75, comma 1, del Regolamento);

b) il parere della Commissione bilancio e programmazione sul rispetto di vincolo di copertura di cui all'articolo 81, quarto comma, della Costituzione.

Ai sensi dell'articolo 86, comma 4-*bis*, del Regolamento, spetta quindi alla Commissione bilancio, attraverso un parere che in quella sede costituisce oggetto di una specifica deliberazione, esprimersi sul testo del provvedimento sotto il profilo della quantificazione degli oneri e delle relative coperture. Se del caso, la Commissione esprime parere contrario o parere favorevole condizionatamente a modificazioni specificamente formulate; ove la commissione competente nel corso dell'esame in sede referente non vi si adegui, il contenuto del parere è riformulato sotto forma di emendamenti, posti in votazione per l'esame in Assemblea;

c) gli interventi a tutela della conformità delle proposte di delega legislativa alle disposizioni di cui all'articolo 76 della Costituzione (articoli 16-*bis*, comma 6-*bis*, e 96-*ter* del Regolamento);

d) la verifica dei presupposti di necessità e di urgenza dei decreti-legge (articolo 96-*bis* del Regolamento);

e) il controllo di rispondenza al riparto di competenze tra Stato e regioni: secondo quanto previsto nel parere della Giunta per il Regolamento del 16 ottobre 2002, all'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, la Commissione affari costituzionali esprime il parere sugli emendamenti, subemendamenti e articoli aggiuntivi presentati in Assemblea che riguardino questioni di competenza legislativa ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Accanto a tali specifiche previsioni, sono presenti strumenti diffusi e sistematici, come l'istruttoria legislativa nelle commissioni (articolo 79 del Regolamento), che appare aggiungere efficaci ed utili elementi in chiave di "filtro" preventivo e di qualità della regolazione anche sotto il profilo dell'ammissibilità delle proposte emendative.

Al riguardo, il richiamato articolo 79, al comma 4, lettera b), statuisce che: «L'istruttoria prende a tal fine in considerazione i seguenti aspetti (...): la conformità della disciplina proposta alla Costituzione».

Come sottolineato nella pronuncia della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002 in tema di controlli interni al procedimento parlamentare: «per le fasi successive a quella dell'iniziativa, quando cioè il procedimento legislativo viene attivato presso le Commissioni di merito, il Regolamento individua (...) specifici strumenti attraverso i quali si provvede a verificare *in itinere* l'osservanza nei singoli testi legislativi delle norme costituzionali, tra i quali specialmente i pareri delle Commissioni affari costituzionali e bilancio, quest'ultima per quanto attiene all'osservanza dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione».

Con riferimento a tali pareri, la Presidenza ha altresì specificato che essi: «non producono tuttavia effetti definitivi e vincolanti, dal momento che (...) possono essere comunque superati dalla volontà politica dell'Assemblea e della stessa Commissione di merito nella sede referente, che rimangono comunque libere di adottare deliberazioni in difformità rispetto al loro contenuto».

Sotto il profilo dei controlli esterni al procedimento parlamentare – sempre in funzione di garanzia dell'ordinamento costituzionale – devono considerarsi quelli esercitati, sia pure su piani diversi, dal Presidente della Repubblica e dalla Corte costituzionale.

Il controllo posto in essere dal Presidente della Repubblica sugli atti di normazione primaria è di natura preventiva e si concretizza nella emanazione degli atti con forza di legge e nella promulgazione delle leggi.

In sede di emanazione di decreti-legge, il Presidente della Repubblica esercita un controllo di costituzionalità, vigilando sul rispetto da parte del Governo dei principi e delle norme della Carta fondamentale. Nell'esercizio di questa funzione, il Capo dello Stato potrebbe chiedere al Governo un riesame dell'atto, ma innanzi alla conferma governativa dei suoi contenuti, non potrebbe rifiutarsi di adottarlo, salvo che attraverso esso non incorra nelle ipotesi di responsabilità presidenziale previste dalla Costituzione, ossia per alto tradimento e attentato alla Costituzione (articolo 90 della Costituzione). Quindi, il Capo dello Stato può entrare nel procedimento, a seguito della proposta governativa, esercitando un controllo di legittimità e di merito costituzionale sull'atto, analogamente a quanto avviene in sede di promulgazione, con l'esercizio del potere di rinvio. La prassi ha conosciuto diversi episodi in cui il Capo dello Stato è intervenuto, incidendo sul contenuto del decreto-legge prima che venisse adottato, o anche invitando, in un caso, il Governo a modificare la forma dell'atto (da decreto-legge a disegno di legge).

Anche in sede di promulgazione delle leggi – fase che si inserisce in quella integrativa dell'efficacia del procedimento legislativo – il Presidente della Repubblica esercita un controllo di legittimità e di merito costituzionale sull'atto: prima di promulgare una legge, egli, può, con messaggio motivato, rinviarla alle Camere per una nuova deliberazione (articolo 74, primo comma, della Costituzione).

Il potere presidenziale di rinvio, che costituisce espressione della facoltà di esternazione, è finalizzato alla garanzia del sistema costituzionale e della coerenza dell'ordinamento.

Come rilevato dalla dottrina giuspubblicistica maggioritaria, lo scrutinio esercitato dal Presidente della Repubblica, negli ultimi anni, a partire dalla Presidenza Ciampi, è stato ricondotto dal medesimo titolare nell'alveo della "manifesta non costituzionalità delle leggi". Nel rispetto dell'insindacabilità degli *interna corporis*, dell'autonomia delle Camere e delle scelte da queste poste in essere all'atto dell'approvazione della legge, è quindi invalso un uso prudenziale del potere di rinvio, pur sempre finalizzato a garantire il rispetto dei principi dell'ordinamento costituzionale.

A partire dalla Presidenza Ciampi, i rilievi presidenziali hanno riguardato anche profili di logica ordinamentale e della legislazione, con un richiamo alle esigenze di chiarezza e coerenza delle scelte ordinamentali, alla qualità della legislazione e del modo di legiferare. Ciò al fine di garantire la coerenza della legge con la *ratio* delle norme costituzionali. Sono, in particolare, stati richiamati l'articolo 72 della Costituzione – ponendo

l'attenzione sugli effetti di taluni difetti di tecnica legislativa invalsi da tempo, collegati al mancato pieno rispetto di questa disposizione costituzionale – e l'articolo 77 della Costituzione. Sotto quest'ultimo profilo, con riferimento alla decretazione d'urgenza, sono stati rimarcati vizi di incostituzionalità per l'ampiezza ed eterogeneità delle modifiche apportate nel corso del relativo procedimento di conversione, con conseguente richiamo a che l'emendabilità dei decreti legge nel corso dell'*iter* di conversione si mantenga rigorosamente nei limiti imposti dalla natura straordinaria delle fonti prevista dall'articolo 77 della Costituzione.

Occorre infine considerare il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi operato in sede successiva dalla Corte costituzionale. Quale giudice di legittimità costituzionale, alla Corte costituzionale sono demandati la valutazione e il giudizio sulla rispondenza alla Costituzione delle leggi dello Stato (articolo 134 della Costituzione). Il giudizio di legittimità costituzionale delle leggi può vertere – oltre che sui vizi formali, derivanti dalla violazione delle regole procedurali – sui vizi materiali, derivanti dalla violazione dei limiti, espliciti o ricavabili in via di interpretazione, posti dalla Costituzione e dai principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

Un complesso sistema – in cui si intrecciano controlli di costituzionalità interni al procedimento legislativo e controlli di costituzionalità ad esso esterni – si delinea quindi nel nostro ordinamento costituzionale, in cui, sia pur esercitando funzioni diverse, i Presidenti delle Camere, la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica arricchiscono l'architettura istituzionale di efficaci strumenti di garanzia della conformità costituzionale dei testi legislativi.

2 - La pronuncia della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002

La prassi relativa alle dichiarazioni presidenziali di inammissibilità di proposte emendative in ragione del loro contrasto con norme costituzionali si è andata affermando presso la Camera in tempi recenti. Essa si fonda sulla significativa pronuncia resa dal Presidente della Camera nella citata seduta della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, pronuncia che consente di inquadrare in termini chiari e rigorosi il ruolo presidenziale in materia.

Al proposito, si ricorda che la Giunta fu convocata in quella occasione dal Presidente della Camera per approfondire due questioni emerse nel corso della precedente seduta dell'Assemblea del 28 febbraio 2002, quando,

in occasione dell'esame del disegno di legge n. 1707 (Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi), erano emersi dubbi interpretativi, oltre che per quanto concerneva il ricorso al voto segreto a norma dell'articolo 49 del Regolamento della Camera, anche in merito all'ammissibilità di proposte emendative contrastanti con la Costituzione.

In quella seduta dell'Assemblea, il Presidente menzionava, in primo luogo, la circolare del Presidente della Camera del 10 gennaio 1997 sull'istruttoria legislativa nelle commissioni, che, al paragrafo 5.2, stabilisce espressamente che devono essere dichiarati inammissibili gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi il cui contenuto sia manifestamente lesivo della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto; nel novero di tali fonti la circolare – oltre a prevedere il riferimento ai regolamenti parlamentari, alla legislazione nazionale e ai regolamenti comunitari – richiama, espressamente, le leggi costituzionali.

Il Presidente continuava affermando che: «in attuazione di essa, la Presidenza ha adottato anche in passato il criterio di limitarsi a dichiarare inammissibili perché incostituzionali gli emendamenti il cui contrasto con norme di rango costituzionale risultasse evidente». Ricordava, fra le altre, le pronunce del 29 gennaio 1997, dell'11 febbraio 1997, del 1° dicembre 1999.

Come quindi preannunciato nella richiamata seduta dell'Assemblea del 28 febbraio 2002, il Presidente della Camera convocava la Giunta per il Regolamento, al fine di approfondire la questione relativa al potere presidenziale di dichiarare l'inammissibilità di proposte emendative in contrasto con norme costituzionali.

Nella citata seduta della Giunta per Regolamento del 7 marzo 2002, il Presidente della Camera, richiamando la prassi parlamentare, dopo aver affermato «l'esistenza di un potere presidenziale di non ammettere al voto proposte che siano in contrasto con la Carta costituzionale», precisava comunque che «il suo esercizio deve rimanere circoscritto», dovendo «riguardare in via esclusiva i casi in cui il medesimo possa configurarsi come potere-dovere di chiusura rispetto alle garanzie interne del procedimento legislativo».

Nella medesima occasione, il Presidente della Camera individuava specifiche ipotesi in cui si prospettano fattispecie di inammissibilità di proposte emendative incostituzionali; rilevava, al proposito, che, ove in relazione a tali proposte emendative fosse stato consentito all'Assemblea di deliberare, ciò avrebbe costituito «una indebita attribuzione al Parlamento di un potere che

eccede quelli ordinari di revisione costituzionale (...), tale da determinare una rottura dell'ordinamento».

In particolare, venivano delineate le seguenti ipotesi:

a) proposte emendative che appaiano in contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere o le prerogative parlamentari.

Con riferimento a questa previsione, il controllo sulla violazione dei richiamati principi costituzionali si configura come strettamente attinente «all'ambito delle competenze e delle attribuzioni proprie del Parlamento, rispetto alle quali la Presidenza è istituzionalmente preposta a svolgere funzioni di garanzia»;

b) proposte emendative che appaiano in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale;

c) proposte emendative il cui testo appaia in manifesto ed evidente contrasto con singole disposizioni costituzionali.

Nei casi, invece, in cui «il contrasto con le norme costituzionali possa apparire problematico o presentare margini di opinabilità», l'esercizio del potere presidenziale «va bilanciato con la salvaguardia delle prerogative dell'Assemblea, affinché non finisca per risolversi in una loro lesione».

Proprio a conferma del fatto che quello presidenziale è un potere residuale – di chiusura rispetto agli altri strumenti interni di garanzia di conformità dei testi legislativi ai principi costituzionali –, il cui esercizio deve essere temperato con le prerogative e la sovranità dell'Assemblea, vi è il precedente verificatosi nella seduta dell'Assemblea del 18 giugno 2003. In tal caso, in presenza di un emendamento, il cui contrasto con le norme costituzionali presentava profili di problematicità, la Presidenza investiva l'Assemblea della decisione relativa alla sua inammissibilità.

Nella richiamata seduta, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 185-B (Attuazione dell'articolo 68 della Costituzione e processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), la Presidenza svolgeva alcune considerazioni in merito all'emendamento 1.70 Fanfani, che – correlandosi alla disposizione del provvedimento che prevedeva la sospensione, per le alte cariche dello Stato, del procedimento per tutti i processi pendenti alla data di entrata in vigore della legge riguardanti – stabiliva che in tal caso perdevano altresì efficacia tutti i provvedimenti cautelari personali in corso di esecuzione.

La Presidenza, nell'osservare che la formulazione di tale emendamento «desta comunque forti perplessità sul piano istituzionale, prevedendo un'ipotesi obiettivamente paradossale e risolvendosi conseguentemente in una

sorta di provocazione istituzionale», invitava il presentatore a ritirarlo. L'onorevole Fanfani insisteva per la votazione.

La Presidenza deliberava quindi di rimettere all'Assemblea la decisione in ordine all'ammissibilità dell'emendamento. Al riguardo, sottolineava che, se è vero che esiste «una lunga tradizione in base alla quale le decisioni procedurali sono assunte direttamente dal Presidente», in tal caso aveva ritenuto, «in via eccezionale, ai sensi degli articoli 41 e 89 del Regolamento» e richiamandosi «ad autorevoli precedenti», di chiamare l'Assemblea a deliberare, data l'estrema delicatezza della materia ed anche in considerazione del fatto che la proposta di legge in esame investiva alcune figure istituzionali, tra le quali il Presidente della Camera.

La Camera deliberava quindi l'inammissibilità dell'emendamento Fanfani 1.70.

Dal tenore della pronuncia resa dal Presidente della Camera nella menzionata riunione della Giunta per il Regolamento appare dunque emergere l'esistenza di un *numerus clausus* delle cause di inammissibilità delle proposte emendative per ragioni di costituzionalità, limitate alle fattispecie testé delineate.

3 - La recente prassi della Camera in tema di inammissibilità degli emendamenti per ragioni di costituzionalità

La recente prassi della Camera – assolutamente costante in materia e cristallizzata dalla pronuncia della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002 – conosce diversi casi di deliberazioni presidenziali di inammissibilità di proposte emendative per contrasto con norme o principi costituzionali.

Sono riportate di seguito – a partire dal 1996 – le pronunce, che, a seconda dei diversi rilievi in esse presenti, sono riconducibili nell'alveo delle tre categorie enucleate nella richiamata seduta della Giunta per il Regolamento.

4 - Proposte emendative in contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere o le prerogative parlamentari

Con riferimento alle proposte emendative in contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere o le prerogative parlamentari, si registra, a

partire dalla XIII legislatura, un ristretto numero di casi di pronunce presidenziali di inammissibilità.

Il contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere è, in alcuni di tali casi, riconducibile al fatto che gli emendamenti hanno inteso condizionare l'espressione del parere parlamentare su atti di iniziativa governativa: in particolare, hanno individuato direttamente le commissioni competenti ad esprimere pareri parlamentari su decreti legislativi o ministeriali, o hanno inciso sulle modalità di esame da parte delle commissioni medesime.

In una occasione l'emendamento ha inciso sull'autonomia costituzionale delle Camere, in quanto è intervenuto indebitamente in materia di programmazione dei lavori parlamentari, prevedendo l'obbligatoria calendarizzazione di determinati progetti di legge.

Vi sono infine casi in cui le proposte emendative hanno previsto ingerenze nell'esercizio delle prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione, e in particolare, del voto espresso dai parlamentari, o hanno introdotto disposizioni restrittive in materia di formazione dei gruppi parlamentari, o, ancora, hanno delineato ipotesi di responsabilità dei ministri non previste nel nostro assetto costituzionale.

Si riportano i seguenti precedenti:

nella seduta del 29 gennaio 1997, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2933 (Conversione in legge del decreto-legge 20 dicembre 1996 n. 644, recante disposizioni urgenti dirette a consentire alle amministrazioni dello Stato il completo utilizzo delle risorse assegnate dall'Unione europea per l'attuazione degli interventi di politica comunitaria in scadenza al 31 dicembre 1996), il Presidente comunicava l'inammissibilità degli emendamenti Apolloni 1.24, 1.25, 1.43 e 1.44, che, nel prevedere, con riferimento al fondo di rotazione per le politiche comunitarie, che, nel caso di diniego di riconoscimento della spesa da parte dell'Unione europea, esso dovesse essere reintegrato dai parlamentari che avevano votato a favore dell'approvazione della norma di spesa, «comportano un sindacato dei voti espressi dai parlamentari nell'esercizio del proprio mandato, risultando palesemente incongrui sotto il profilo istituzionale e lesivi dell'ordine costituzionale con riferimento alle prerogative di cui all'articolo 68 della Costituzione», nonché dell'emendamento Apolloni 1.41, «che prefigura l'esercizio di un'azione di recupero a carico dei ministri che abbiano compiuto atti di propria competenza nell'ambito dell'esercizio dell'iniziativa legislativa governativa, rispetto alla quale, stante la natura di atti politici degli stessi, è configurabile, ai sensi

dell'ordinamento vigente, unicamente una responsabilità politica, azionabile con gli strumenti previsti dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari»;

nella seduta del 4 novembre 1997, nel corso dell'esame del disegno di legge di n. 4245 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 9 settembre 1997, n. 292, recante interventi urgenti per la soluzione della crisi della Sicilcassa Spa e per il risanamento e rilancio del Banco di Sicilia Spa), la Presidenza non riteneva ammissibili gli emendamenti Molgora 1.60 e 1.61, «che, prevedendo un parere parlamentare sull'accordo sindacale relativo al risanamento della Sicilcassa, individuano direttamente con la legge le Commissioni parlamentari competenti» (Commissioni riunite Finanze e Lavoro della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica), «risultando pertanto lesivi delle prerogative parlamentari e dell'autonomia regolamentare delle Camere»;

nella seduta del 1° dicembre 1999, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 6249 (Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia), il Presidente dichiarava inammissibile l'emendamento Rizzi 1.108, in quanto, prevedendo un parere parlamentare sugli schemi di decreti legislativi trasmessi dal Governo alla Camera in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, individuava direttamente con legge le commissioni parlamentari competenti (le Commissioni bilancio e programmazione e finanze), «risultando pertanto lesivo delle prerogative parlamentari e dell'autonomia regolamentare delle Camere»;

nella seduta del 20 novembre 2008, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 1762 (Conversione in legge del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell'erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell'attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali), la Presidenza dichiarava inammissibile per manifesto contrasto con la Costituzione, in base ai criteri enunciati nella riunione della Giunta per il Regolamento del 7 marzo 2002, l'emendamento Barbato 1.48, in quanto, incidendo sulle modalità di esame da parte delle competenti commissioni parlamentari di decreti ministeriali indicati nel decreto-legge in esame (prevedendo, in particolare, che le stesse dovessero esprimere inderogabilmente il proprio parere entro quarantotto ore dalla loro trasmissione al Parlamento), si poneva in contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere;

nella seduta del 24 febbraio 2011, in occasione del disegno di legge n. 4086 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità, sulla base di quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 7 marzo 2002, dell'emendamento Della Vedova 2.306, in quanto, nel prevedere che le proposte di legge d'iniziativa parlamentare in materia di concorrenza e mercato dovessero essere calendarizzate con le stesse modalità previste per il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza, interveniva in materia di programmazione dei lavori parlamentari, ponendosi in contrasto con l'autonomia costituzionale delle Camere;

nella seduta del 13 settembre 2011, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4612 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari), la Presidenza non riteneva ammissibile, secondo quanto stabilito dalla Giunta per il Regolamento nella seduta del 7 marzo 2002, l'emendamento Cavallaro 13.500, limitatamente alle parti incidenti direttamente sull'autonomia costituzionale delle Camere (riguardanti, rispettivamente, la previsione del divieto di costituzione di gruppi parlamentari diversi da quelli che fanno riferimento a gruppi politici presentatisi nelle consultazioni elettorali, e la previsione di definire e porre a carico della Camera il costo effettivo dei collaboratori ed assistenti dei deputati).

5 - Proposte emendative in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale

Con riguardo alle proposte emendative in contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, si registra, a partire dalla XIII legislatura, un limitato numero di casi di pronunce presidenziali di inammissibilità.

Le deliberazioni in materia sono essenzialmente riconducibili al fatto che gli emendamenti in oggetto hanno violato i seguenti principi: unità ed indivisibilità della Repubblica, unicità della collettività nazionale, autonomia degli organi costituzionali.

In una occasione, la violazione ha riguardato i criteri di delimitazione geografica del territorio italiano (l'emendamento in quest'ultimo caso faceva, in particolare, riferimento al territorio "confederale" dello Stato).

Il contrasto con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale, in alcuni casi, si è sostanziato nel fatto che le proposte emendative hanno inciso sul sistema delle fonti o sui principi in materia di successione delle medesime o, ancora, hanno attribuito potestà non previste dall'ordinamento in relazione all'esercizio dell'iniziativa legislativa.

Si riportano i seguenti precedenti:

nella seduta dell'11 febbraio 1997, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 2423 (Regolazione della successione nel tempo delle norme elettorali), il Presidente dichiarava l'inammissibilità di una serie di emendamenti vertenti in materia di: applicabilità di norme abrogate per un periodo di tempo entro il quale deve essere approvata una nuova legge e illimitata ultrattività di norme anteriori, in quanto palesemente incongrui rispetto al sistema della successione delle fonti (da Fontan 0.1.67.19 a Fontan 0.1.67.22, De Murtas 0.1.67.70 e 1.31); assoggettamento a determinate condizioni dell'indizione di nuove consultazioni elettorali, in quanto lesivi dell'ordinamento costituzionale (da Cavaliere 0.1.67.35 a Stucchi 0.1.67.42); previsione con legge ordinaria di limiti, vincoli ed indirizzi al legislatore costituzionale (Mantovani 1.03, Galdelli 1.08, Carazzi 1.012, 1.02 e 1.010, Muzio 1.09 e Galdelli 1.011) ovvero assoggettamento a determinate condizioni, sempre con legge ordinaria e non con legge costituzionale, dell'esercizio della potestà legislativa delle Camere (Galdelli 1.06 e Strambi 1.07);

nella seduta del 16 luglio 1997, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3755 (Istituzione dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e norme sul sistema radiotelevisivo), il Presidente dichiarava l'inammissibilità dell'emendamento Bosco 3.140 – inteso ad introdurre criteri per l'esercizio del servizio pubblico radiotelevisivo con riferimento al "territorio confederale italiano" – in quanto si riferiva a criteri di delimitazione geografica ed istituzionale non presenti nell'attuale ordinamento costituzionale (l'emendamento menzionava infatti il "territorio confederale dello Stato");

nella seduta del 13 gennaio 1998, nel corso dell'esame del disegno di legge comunitaria 1995-1997 n. 3838, il Presidente dichiarava l'inammissibilità dell'emendamento Possa 33.11, «che, prevedendo l'obbligo per il Governo di presentare alle Camere un disegno di legge per la ridefinizione dei compiti e del ruolo dell'ENEL Spa, risulta incongruo in quanto volto a condizionare l'esercizio dell'iniziativa legislativa governativa»;

nella seduta del 3 novembre 1998, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 4676 e abb. (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sui comportamenti dei responsabili pubblici, politici e amministrativi, delle imprese pubbliche e private e sui loro reciproci rapporti), il Presidente dichiarava inammissibili gli emendamenti Piscitello da 1.102 a 1.92, «che, in quanto volti ad attribuire alla Commissione il potere di presentare alle Camere uno o più disegni di legge in relazione alle risultanze dell'inchiesta, attribuiscono alla stessa una potestà non prevista dall'attuale assetto costituzionale in ordine all'esercizio dell'iniziativa legislativa»;

nella seduta del 1° dicembre 1999, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 6249 (Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia), il Presidente dichiarava inammissibile l'emendamento Rizzi 1.75, ritenuto in contrasto con il principio di unità e di indivisibilità della Repubblica, in quanto diretto a prevedere, quale principio di delega, che l'Arma dei carabinieri concorresse alla salvaguardia delle libere istituzioni e del bene «delle singole collettività nazionali», anziché della collettività nazionale che è una sola;

nella seduta del 19 settembre 2000, nel corso dell'esame della proposta di legge costituzionale n. 4462 (Modifiche agli articoli 116 e 123 della Costituzione in materia di autonomia delle Regioni), il Presidente dichiarava inammissibile l'emendamento Stucchi 2.28, volto a sottoporre a referendum costituzionale confermativo l'adesione al patto federale da parte di ogni singola regione.

La Presidenza precisava, al riguardo, che nell'ordinamento la revisione costituzionale non è illimitata, ma ha invece limiti tanto espressi quanto taciti. Ricordava che la Corte costituzionale, nella sentenza 15 dicembre 1988, n. 1146, ha sancito il limite dell'osservanza dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale come parametro per la legittimità delle leggi di revisione, osservando che la revisione costituzionale è espressione di un potere costituito e non già di un potere costituente, quale si manifesta nella formazione originaria di un ordinamento.

Rilevava che: «le norme recate dall'emendamento in questione si pongono invece sul piano del potere costituente. In particolare, l'emendamento rende esplicito il riferimento alla formazione di un nuovo patto costituzionale».

Nel far quindi presente che l'emendamento era suscettibile di dare luogo alla creazione di un nuovo ordinamento statuale costruito in modo pattizio,

nel presupposto implicito della totale dissoluzione dell'ordinamento statale esistente, sottolineava che esso era in «aperto contrasto con il principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica».

Ribadiva quindi l'inammissibilità dell'emendamento in oggetto, in quanto volto ad incidere su principi della Costituzione non modificabili in sede di revisione costituzionale. Per le stesse ragioni dichiarava inammissibili tutti gli emendamenti in cui si faceva riferimento all'adesione al cosiddetto patto federale da parte delle Regioni;

nella seduta del 15 luglio 2003, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3297 (Riordino del settore energetico, nonché deleghe al Governo in materia di produzione di energia elettrica, di stoccaggio e vendita di GPL e di gestione dei rifiuti radioattivi), la Presidenza dichiarava inammissibile, in quanto incongruo rispetto al sistema delle fonti del diritto, l'emendamento Quartiani 29.43, che prevedeva la possibilità che un decreto legislativo rimettesse ad un ulteriore decreto legislativo, anziché ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, l'esercizio di un potere sostitutivo;

nella seduta del 21 ottobre 2003, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4345 (Conversione in legge del decreto-legge 2 ottobre 2003, n. 271, recante proroga del periodo di sperimentazione della disciplina del prezzo dei libri), la Presidenza dichiarava inammissibile l'emendamento Giulietti 1-*bis*.1, che prevedeva l'obbligo di prorogare ulteriormente la sperimentazione, anche mediante decreto-legge, in caso di mancata definizione di una normativa complessiva del settore editoriale. Esso risultava infatti assolutamente incongruo ed in contrasto con il sistema delle fonti vigente nell'ordinamento;

nella seduta del 3 luglio 2012, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 5273 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità dell'emendamento Barbato 5.53, che prevedeva che tra le misure di razionalizzazione della spesa pubblica che il commissario straordinario può segnalare alle amministrazioni pubbliche vi sia anche quella della riduzione del personale comandato presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. Ciò «in quanto nella parte riferita al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica è tale da incidere sull'autonomia funzionale del Presidente della Repubblica, costituzionalmente garantita».

In seguito ad obiezioni sollevate dal presentatore dell'emendamento in ordine alla valutazione di inammissibilità, la Presidenza precisava che «il rife-

rimonto alla Presidenza della Repubblica e la possibilità di ridurre il personale comandato presso la Presidenza stessa, e segnatamente di ridurre quello dello staff del Capo dello Stato che è disciplinato dal relativo Regolamento interno, è (...) suscettibile di incidere sulla funzionalità, e quindi sulla autonomia, di un organo costituzionale».

Nel ribadire quindi le motivazioni alla base della dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento in oggetto, la Presidenza affermava che, ove il presentatore avesse accettato, l'emendamento avrebbe potuto essere posto in votazione, espungendo comunque il riferimento al Segretariato generale della Presidenza della Repubblica. La proposta emendativa, dichiarata ammissibile in quanto modificata nel corso della seduta, veniva pertanto posta in votazione.

Si ricorda, infine, un caso in cui una proposta emendativa contrastante con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale è stata dichiarata dalla Presidenza irricevibile.

Nella seduta del 26 settembre 1996, nel corso della discussione della proposta di legge n. 1895 e delle proposte di legge abbinate (Istituzione di una Commissione parlamentare di inchiesta sul fenomeno della mafia e delle altre associazioni criminali similari), l'onorevole Fontan sollevava obiezioni in ordine alla mancata pubblicazione di un suo articolo aggiuntivo – pur giudicato ammissibile in sede referente – volto ad istituire all'interno della Commissione un comitato di lotta alla mafia nella Padania. La Presidenza faceva presente di averlo considerato irricevibile, motivando la sua decisione in tal modo: «in un testo legislativo non possono avere ingresso formulazioni che facciano riferimento ad entità o nozioni non conformi, o comunque estranee all'ordinamento costituzionale vigente».

Con riferimento all'obiezione sollevata dall'onorevole Fontan in ordine al fatto che tale proposta emendativa fosse stata esaminata dalla competente Commissione in sede referente, la Presidenza precisava che la sede referente: «ha carattere istruttorio e non impegna quindi le successive decisioni dell'Assemblea» e che comunque sulla sua procedibilità si era aperto un ampio dibattito in Commissione e che essa era stata posta in votazione solo in quanto riformulata nei termini di altro articolo aggiuntivo del medesimo presentatore, ritenuto ammissibile.

6 - Proposte emendative in manifesto ed evidente contrasto con singole disposizioni costituzionali

In relazione alle proposte emendative in manifesto ed evidente contrasto con singole disposizioni costituzionali, si registrano, a partire dalla XIII legislatura, molteplici casi di pronunce presidenziali di inammissibilità.

Analizzando tali deliberazioni, è individuabile un limitato numero di disposizioni costituzionali di cui si è lamentata la violazione.

In particolare, in più di una occasione è stato richiamato il contrasto con gli articoli 76 e 77 (delega di poteri già spettanti al Governo o previsione di stringenti condizioni per l'esercizio della delega o in materia di decretazione d'urgenza) o con gli articoli 132 e 133 della Costituzione (violazione delle procedure ivi delineate in materia di distacchi di comuni o istituzione di nuove province).

In altri casi la violazione ha riguardato gli articoli 8 (violazione della previsione delle intese in materia di regolazione di rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose), 73 (sottoposizione dell'entrata in vigore del provvedimento ad un evento incerto), 81 (mancata individuazione degli esercizi finanziari cui imputare gli oneri recati dall'emendamento), e, infine, 92 e 94 della Costituzione (ipotesi di decadenza dei ministri ivi non contemplate).

Si riportano i seguenti precedenti:

nella seduta del 27 giugno 1996, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 1041 (Conversione in legge del decreto-legge 17 maggio 1996, n. 273, recante rifinanziamento degli interventi programmati in agricoltura di cui al decreto-legge 23 dicembre 1994, n. 272, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 1995, n. 46), il Presidente pronunciava l'inammissibilità dell'articolo aggiuntivo Poli Bortone 2.01, che prevedeva l'inserimento nel disegno di legge di conversione di una norma di sanatoria degli effetti di norme recate da altro decreto-legge non convertito, e, come tale, si poneva in contrasto con l'articolo 77, primo comma, della Costituzione;

nella seduta del 28 aprile 1998, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3686-B (Incentivi ai magistrati trasferiti o destinati di ufficio a sedi disagiate e introduzione delle tabelle infradistrettuali), il Presidente dichiarava l'inammissibilità degli emendamenti Copercini 7.1 e 7.2, «in quanto la loro approvazione renderebbe indeterminata, attraverso la soppressione del riferimento agli esercizi, la previsione (..) relativa all'incremento del fondo di produttività collettiva e per il miglioramento dei servizi, con ciò ponendo la disposizione in contrasto con l'articolo 81 della Costituzione, non consen-

tendo l'esatta individuazione degli esercizi finanziari cui imputare gli oneri finanziari»;

nella seduta del 1° dicembre 1999, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 6249 (Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia), il Presidente dichiarava inammissibili gli emendamenti Rizzi 1.110 e 3.36, dal momento che contrastavano con le disposizioni costituzionali in materia di procedimento legislativo, prevedendo che, qualora nelle more dell'esercizio della delega fossero state approvate modifiche costituzionali, la delega stessa avrebbe dovuto intendersi revocata, salvo diverso parere delle commissioni parlamentari competenti;

nella seduta del 14 aprile 1999, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4493 e delle proposte di legge abbinate (Disposizioni in materia di autonomia e ordinamento degli enti locali, nonché modifiche alla legge 8 giugno 1990, n. 142), la Presidenza non riteneva ammissibili una serie di articoli aggiuntivi volti a prevedere l'istituzione di nuove province al di fuori del procedimento speciale previsto dall'articolo 133 della Costituzione. In particolare, la Presidenza precisava: «Come è noto, in base all'articolo 133 della Costituzione, il mutamento delle circoscrizioni provinciali e l'istituzione di nuove province nell'ambito di una regione sono stabiliti con legge ordinaria, su iniziativa dei comuni, sentita la stessa regione (...). La Presidenza deve fare presente che essi non sono ammissibili, in quanto non risultano soddisfatti i requisiti procedurali di cui all'articolo 133 della Costituzione»;

nella seduta del 14 marzo 2000, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 5857 e delle proposte di legge abbinate (Modifiche ed integrazioni della legge 12 giugno 1990, n. 146, in materia di esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali e di salvaguardia dei diritti della persona costituzionalmente tutelati), il Presidente dichiarava l'inammissibilità del subemendamento Boghetta 0.11.350.10, che, in contrasto con l'articolo 73 della Costituzione, subordinava l'entrata in vigore del provvedimento alla definitiva approvazione di un altro provvedimento e quindi ad un evento futuro ed incerto. In particolare, la Presidenza precisava: «in base all'articolo 73 della Costituzione, infatti, le leggi possono prevedere solamente un termine diverso per l'entrata in vigore rispetto a quello del quindicesimo giorno successivo alla loro pubblicazione; non possono quindi subordinare la loro entrata in vigore ad una condizione incerta (...)»;

nella seduta del 16 ottobre 2001, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 1516 (Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive), la Presidenza dichiarava inammissibile l'emendamento Vendola 1.348, che delegava il Governo ad emanare un disegno di legge volto a definire un quadro normativo finalizzato alla celere realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti. Ciò «in quanto (...) prevede (...) la delega al Governo di poteri che già spettano al Governo medesimo». Caso analogo si è verificato nella seduta del 12 febbraio 2003, allorquando, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3387 e delle proposte di legge abbinate (Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale), la Presidenza non riteneva ammissibili gli emendamenti Rizzo 1.25, 1.29, 2.84 e 5.11 e l'emendamento Colasio 2.192, che delegavano il Governo ad emanare disegni di legge nelle materie oggetto del provvedimento, in quanto prevedevano la delega al Governo di poteri già spettanti a tale organo per la sua natura;

nella seduta del 19 marzo 2002, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2122-*bis* (Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione), la Presidenza, richiamando la circolare del 10 gennaio 1997 e le decisioni prese dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 7 marzo 2002, dichiarava inammissibile l'emendamento Bressa 22.5, che – nell'incidere su una delega prevista dal testo concernente la trasformazione degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico in fondazioni, introduceva la previsione dell'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano – appariva «in evidente contrasto con l'articolo 76 della Costituzione».

L'onorevole Bressa sollevava obiezioni, lamentando la dichiarazione di inammissibilità dell'emendamento a sua firma, e chiedendo altresì che l'articolo 22 del testo - su cui la sua proposta emendativa andava ad incidere - venisse considerato incostituzionale perché «lede profondamente non solo l'articolo 76, ma anche l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione», affrontando una materia oggetto in tema di legislazione concorrente.

In tale occasione, la Presidenza sottolineava che: «il Presidente stesso è tenuto a valutare l'ammissibilità degli emendamenti e non degli articoli. In secondo luogo, il conflitto del suo emendamento con la norma costituzionale è molto evidente e, quindi, questo è uno dei casi specifici nei quali la

Presidenza deve intervenire, a differenza di quanto accade per il contenuto dell'articolo stesso»;

nella seduta dell'11 luglio 2002, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 388 e delle proposte di legge abbinate, (Disposizioni per il riconoscimento della funzione sociale svolta dagli oratori parrocchiali e per la valorizzazione del loro ruolo), il Presidente dichiarava inammissibili gli articoli aggiuntivi Valpiana 01.01, relativo alla libertà di coscienza ed alla parificazione delle chiese e comunità religiose alle organizzazioni filosofiche e non confessionali: esso, oltre ad essere estraneo alla materia del provvedimento, risultava in contrasto con l'articolo 8 della Costituzione, concernente il procedimento per la disciplina dei rapporti fra Stato e confessioni religiose; Valpiana 01.02, relativo al contenuto della libertà di coscienza e di religione. In tale occasione il Presidente precisava che «alla materia oggetto del provvedimento non è neppure riconducibile, in alcun modo, la parificazione delle chiese e delle comunità religiose alle organizzazioni filosofiche e non confessionali, parificazione che risulta altresì in contrasto con l'articolo 8 della Costituzione, che rimette alle intese la disciplina dei rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose»;

nella seduta del 29 ottobre 2003, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 154 (Istituzione della provincia di Monza e della Brianza), la Presidenza dichiarava inammissibile l'emendamento Duilio 1.5, che condizionava l'adesione di alcuni comuni alla provincia di Monza all'approvazione della stessa adesione, con referendum, da parte della maggioranza della popolazione di ciascun comune interessato. La Presidenza, precisava, al riguardo, che: «tale emendamento risulta incongruo in quanto introduce nella procedura di istituzione di nuove province una fase, quale quella del referendum, non prevista nell'articolo 133 della Costituzione»; nella medesima seduta, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 900 (Istituzione della provincia di Fermo), la Presidenza dichiarava inammissibile l'emendamento Ruggieri 2.6 che condizionava l'adesione di alcuni comuni a tale provincia alla approvazione della stessa decisione, con referendum, da parte della maggioranza della popolazione di ciascun comune interessato. Anche in tale occasione, il Presidente precisava che: «tale emendamento risulta incongruo in quanto introduce nella procedura di istituzione di nuove province una fase quale quella del referendum non prevista nell'articolo 133 della Costituzione»;

nella seduta del 25 luglio 2006, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 525 (Concessione di amnistia e di indulto), il Presidente dichiarava inammissibili i seguenti articoli aggiuntivi: Contento 1.01, che prevedeva che

il Ministro della giustizia individuasse, in sede di approvazione della legge finanziaria per l'anno 2007, un programma di interventi urgenti in materia di edilizia carceraria; Palomba 1.02 e 1.03, che prevedevano rispettivamente l'istituzione di un fondo per la corresponsione di un contributo a favore dei consigli di aiuto sociale e l'istituzione di un fondo per la corresponsione di un contributo a favore dei detenuti che beneficino dell'indulto e che versino in condizioni di disagio economico.

In risposta ad obiezioni sollevate circa la decisione della Presidenza di dichiarare inammissibile l'articolo aggiuntivo Contento 1.01, il Presidente precisava che: «deve inoltre essere ribadito che, ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione, l'amnistia e l'indulto sono concessi con legge deliberata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, in ogni suo articolo e nella votazione finale. Ove i predetti articoli aggiuntivi fossero ammessi, gli stessi, essendo collocati in una proposta di legge di indulto, sarebbero posti in votazione con una maggioranza aggravata, pur non essendo il contenuto degli stessi riconducibile alla concessione dell'indulto»;

nella seduta del 6 maggio 2009, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 63 (Distacco dei comuni di Casteldelci, Maiolo, Novafeltria, Pennabilli, San Leo, Sant'Agata Feltria e Talamello dalla regione Marche e loro aggregazione alla regione Emilia-Romagna, ai sensi dell'articolo 132, secondo comma, della Costituzione), la Presidenza pronunciava l'inammissibilità dell'emendamento Cavallaro 1.2 che, recando una procedura "aggravata" per il distacco dei comuni e la loro aggregazione da una regione all'altra, si poneva in contrasto con l'articolo 132, secondo comma, della Costituzione;

nella seduta del 2 febbraio 2010, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 889 (Modifica all'articolo 420-ter del codice di procedura penale in materia di impedimento a comparire), la Presidenza pronunciava l'inammissibilità dell'emendamento Palomba 1.70, che prevedeva che la disposizione introdotta dal testo recante disciplina dell'impedimento a comparire in udienza con riferimento al Presidente del Consiglio dei ministri e ai ministri costituisse deroga al principio costituzionale per cui non possono essere stabilite prerogative con legge ordinaria;

nella seduta del 21 settembre 2011, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4274 (Delega al Governo per il riassetto della normativa in materia di sperimentazione clinica e per la riforma degli ordini delle professioni sanitarie, nonché disposizioni in materia sanitaria), la Presidenza dichiarava inammissibile l'articolo aggiuntivo Farina Coscioni 16.030 – oltre che per estraneità di materia rispetto a quella del provvedimento –, anche in quanto

si poneva in contrasto con singole disposizioni costituzionali, prevedendo un'ipotesi di decadenza di ministri non contemplata dagli articoli 92 e 94 della Costituzione.

6.1 - Inammissibilità di proposte emendative – riferite a disegni di legge di conversione di decreti-legge – contrastanti con l'articolo 76 della Costituzione, in quanto volte ad introdurre o modificare norme di delega legislativa

La prassi assolutamente consolidata in materia di ammissibilità degli emendamenti riferiti ai decreti-legge è nel senso di non ritenere ammissibili quelli che si pongano in contrasto con i parametri della legge n. 400 del 1988, e che, in particolare, contengano deleghe legislative o vi incidano.

La suddetta legge, infatti, nel prevedere all'articolo 15, comma 2, lettera a) che «il Governo non può, mediante decreto-legge, conferire deleghe legislative», individua un limite al contenuto dei provvedimenti di urgenza, che si ritiene discendente direttamente dall'articolo 76 della Costituzione, che si fonda sull'alterità di Governo e Parlamento.

La prassi invalsa alla Camera a partire dal 1996 ha quindi conosciuto numerose dichiarazioni di inammissibilità riferite ad emendamenti tendenti ad inserire o a incidere nell'ambito del procedimento di conversione di decreti-legge su norme per il conferimento di deleghe legislative al Governo.

Sono di seguito specificamente individuati i casi più recenti di pronunce del Presidente della Camera di inammissibilità di proposte emendative in materia:

nella seduta del 4 novembre 1996, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2224 (Conversione in legge del decreto-legge 13 settembre 1996, n. 479, recante provvedimenti urgenti per il personale dell'Amministrazione penitenziaria, per il servizio di traduzione dei detenuti e per l'accelerazione delle modalità di conclusione degli appalti relativi agli edifici giudiziari nelle regioni Sicilia e Calabria), il Presidente dichiarava inammissibile l'articolo aggiuntivo Simeone 1.01, che introduceva nel decreto-legge una norma di delegazione legislativa al Governo;

nella seduta del 27 maggio 1998, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4891 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 8 aprile 1998, n. 78, recante interventi urgenti in materia occupazionale), la Presidenza dichiarava inammissibile l'emendamento Pampo 1.93, volto a conferire al Governo, all'interno del decreto-legge in esame, una delega legislativa;

nella seduta del 24 settembre 2002, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3124 (Conversione in legge del decreto-legge 2 settembre 2002, n. 192, recante proroga di termini nel settore dell'editoria), la Presidenza dichiarava inammissibile l'articolo aggiuntivo Bellillo 1.06, oltre che per contenuto non strettamente attinente alla materia trattata nel provvedimento, anche sotto il profilo del rispetto dei principi in materia di fonti del diritto, in quanto volto ad introdurre nel decreto-legge una norma di delega;

nella seduta del 12 dicembre 2002, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 3450 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 ottobre 2002, n. 236, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi in scadenza), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità degli identici articoli aggiuntivi Gambini 10-bis.01, Boato 10-bis.02 e Volontè 10-bis.03, in quanto volti a prorogare il termine di esercizio di una delega al Governo, ad integrarne i relativi criteri direttivi o a conferirne una nuova.

In tale circostanza, la Presidenza sottolineava: «Ciò conformemente ad una prassi interpretativa costantemente seguita dalla Presidenza della Camera, volta ad assicurare un uso proprio dello strumento del decreto-legge e pur considerando che nel testo del decreto stesso (...) sono previste proroghe di deleghe legislative»;

nella seduta dell'8 luglio 2003, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4102-A (Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2003, n. 147, recante proroga di termini e disposizioni urgenti ordinamentali), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità dell'articolo aggiuntivo Dis. 1.01 del Governo, in quanto volto a differire il termine scaduto per l'esercizio di una delega legislativa relativa all'emanazione di un testo unico.

La Presidenza ricordava in proposito che «tale dichiarazione di inammissibilità è in sintonia con la prassi costante adottata dalla Presidenza della Camera volta a non ammettere, in osservanza dei criteri stabiliti in materia dalla legislazione vigente riguardo al contenuto proprio dei decreti-legge, differimenti di termini di deleghe, anche se contenute nel disegno di legge di conversione».

Al proposito, rilevava, infine, che proprio «nel messaggio di rinvio alle Camere del disegno di legge di conversione del decreto-legge 25 gennaio 2002, n. 4, si menziona, tra i motivi del rinvio, l'inserimento nel disegno di legge di conversione di una proroga già scaduta di una delega al Governo»;

nella seduta del 26 ottobre 2004, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 5330 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238, recante misure urgenti per il personale appartenente

ai ruoli degli ispettori delle Forze di polizia. Disposizioni in materia di trattamento giuridico ed economico dei dirigenti delle Forze armate e delle Forze di polizia), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità degli articoli aggiuntivi Lucidi Dis. 1.01, Di Giandomenico Dis. 1.02 e Ascierto Dis.1.03, oltre che per contenuto non strettamente attinente a quello del decreto medesimo, in quanto volti ad introdurre deleghe legislative nell'ambito del disegno di legge di conversione.

La Presidenza – nel sottolineare l'inammissibilità di tali proposte emendative anche sotto il profilo del rispetto dei principi in materia di fonti del diritto – ribadiva in tale occasione che «la prassi interpretativa costantemente seguita dalla Presidenza della Camera – volta ad assicurare un uso proprio dello strumento del decreto-legge – è nel senso dell'inammissibilità di emendamenti volti a conferire nuove deleghe legislative o modificare norme di delega, anche nei casi in cui nel testo del decreto ovvero nel disegno di legge di conversione siano previste deleghe legislative»;

nella seduta del 1° febbraio 2005, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 5521 (Conversione in legge del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, recante proroga di termini), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità degli identici articoli aggiuntivi Morgando 6.072 e Pagliarini 6.075, nonché degli emendamenti Dis. 1.1 e Dis. 1.010 del Governo, in quanto volti «ad incidere, nell'ambito di un procedimento di conversione di un decreto-legge, su una norma di delega legislativa».

Nella successiva seduta dell'8 febbraio 2005 la Presidenza dichiarava altresì l'inammissibilità, per le medesime ragioni, dell'emendamento Dis.1.012 del Governo;

nella seduta dell'11 gennaio 2006, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 6236 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 novembre 2005, n. 245, recante misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dei rifiuti nella regione Campania), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità dell'articolo aggiuntivo Parolo Dis. 1.010, «volto ad introdurre disposizioni di delega nel disegno di legge di conversione»;

nella seduta del 6 febbraio 2006, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 6297 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2005, n. 272, recante misure urgenti per garantire la sicurezza ed i finanziamenti per le prossime Olimpiadi invernali, nonché la funzionalità dell'Amministrazione dell'interno. Disposizioni per favorire il recupero di tossicodipendenti recidivi), la Presidenza non riteneva ammissibile l'emen-

damento Pisapia 4-*bis*.7 (limitatamente ai commi 2 e 3), in quanto «volto ad introdurre nell'ambito di un decreto-legge una norma di delega legislativa»;

nella seduta del 24 gennaio 2007, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2114 (Conversione in legge del decreto-legge 28 dicembre 2006, n. 300, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative), la Presidenza dichiarava inammissibili, «in quanto volti ad incidere, nell'ambito di un procedimento di conversione di un decreto-legge su una norma di delega legislativa» gli identici emendamenti Mazzocchi 3.304 e Tolotti 3.306, limitatamente alla parte consequenziale. La Presidenza ricordava, in proposito, il costante criterio applicativo in base al quale: «sono (...) da considerare inammissibili, in quanto contrastanti con il contenuto proprio del provvedimento d'urgenza, le proposte emendative finalizzate a prorogare o a differire il termine di deleghe legislative in scadenza o già scaduti, poiché violano un limite imposto dalla legge n. 400 del 1988, quello cioè che vieta di conferire deleghe legislative attraverso decreti-legge»;

nella seduta del 31 gennaio 2007, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2112 (Conversione in legge del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, recante disposizioni urgenti per il recepimento delle direttive comunitarie 2006/48/CE e 2006/49/CE e per l'adeguamento a decisioni in ambito comunitario relative all'assistenza a terra negli aeroporti, all'Agenzia nazionale per i giovani e al prelievo venatorio), la Presidenza pronunciava l'inammissibilità dell'emendamento Fugatti 2.15, «in quanto volto ad incidere, nell'ambito di un procedimento di conversione di un decreto-legge, su una norma di delega legislativa»;

nella seduta del 18 febbraio 2009, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2198 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti), la Presidenza dichiarava inammissibili gli identici articoli aggiuntivi Damiano 32.01 e Cazzola 32.010, nonché l'articolo aggiuntivo Damiano 32.02 e l'analogo Cazzola 32.011, volti a prorogare il termine per l'esercizio di deleghe legislative in materia di lavoro previste dall'articolo 1 della legge n. 247 del 2007;

nella seduta del 23 luglio 2009, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2561 (Conversione in legge del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali), la Presidenza dichiarava inammissibili gli articoli aggiuntivi Di Biagio 1.014, recante una delega legislativa al Governo per la modifica dell'IRE secondo i principi del quoziente familiare e Di

Pietro 15.07, limitatamente alla parte in cui prevedeva una delega legislativa in materia di accelerazione dei tempi di realizzazione dell'anagrafe tributaria;

nella seduta dell'Assemblea del 25 gennaio 2012, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4865/AR (Conversione in legge del decreto-legge 29 dicembre 2011, n. 216, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative), la Presidenza dichiarava inammissibili gli identici articoli aggiuntivi Costa 16.01 e Nicola Molteni 16.06, recanti proroga del termine per l'esercizio di una delega legislativa in materia di riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari;

nella seduta del 12 luglio 2012, nel corso dell'esame del disegno di legge di conversione n. 5369 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 20 giugno 2012, n. 79, recante misure urgenti per garantire la sicurezza dei cittadini, per assicurare la funzionalità del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e di altre strutture dell'Amministrazione dell'interno, nonché in materia di Fondo nazionale per il Servizio civile. Differimento di termine per l'esercizio di delega legislativa), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità dell'articolo aggiuntivo Fallica 3-bis.04, specificando che esso, oltre a recare contenuti non attinenti al contenuto del provvedimento, prevedeva altresì una delega legislativa.

6.2 - Inammissibilità di proposte emendative – riferite a disegni di legge di conversione di decreti-legge – contrastanti con l'articolo 77 della Costituzione

Sempre in materia di decreto-legge, possono anche citarsi casi di dichiarazioni di inammissibilità di emendamenti volti a sopprimere l'articolo concernente l'entrata in vigore del decreto-legge medesimo. Ciò, in quanto – come specificato dalla Presidenza nella seduta dell'Assemblea del 4 novembre 1997 – l'assenza del termine iniziale di decorrenza dei sessanta giorni di efficacia prima della conversione in legge del decreto-legge risulterebbe lesiva della disciplina di cui dall'articolo 77 della Costituzione.

Si annoverano, al riguardo, i seguenti recenti precedenti:

nella richiamata seduta del 4 novembre 1997, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4245 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 9 settembre 1997, n. 292, recante interventi urgenti per la soluzione della crisi della Sicilcassa Spa e per il risanamento e rilancio del Banco di Sicilia Spa), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità degli emendamenti Ballaman 2.1 e 2.2, volti a sopprimere la data entrata in vigore del presente

decreto-legge, con ciò «risultando incongrui rispetto al sistema ordinamentale che disciplina l’emanazione dei decreti-legge, in quanto la assenza del termine iniziale di decorrenza dei sessanta giorni di efficacia prima della conversione in legge del decreto risulterebbe lesiva della disciplina contemplata dall’articolo 77 della Costituzione»;

nella seduta del 30 novembre 1999, nel corso dell’esame del disegno di legge n. 6522 (Conversione in legge del decreto-legge 2 novembre 1999, n. 391, recante disposizioni interpretative delle norme su conferimento delle funzioni di prevenzione e accertamento delle violazioni al codice della strada), la Presidenza dichiarava l’inammissibilità dell’emendamento Ciapucci Dis. 1.3, in quanto volto a sopprimere la disposizione relativa alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge. Al proposito, la Presidenza specificava che: «l’emendamento determinerebbe un esito incongruo rispetto al sistema ordinamentale concernente i decreti-legge, che presuppone la continuità temporale tra decreto-legge e relativa legge di conversione»;

nella seduta del 12 dicembre 2000, nel corso dell’esame del disegno di legge n. 7459 (Conversione in legge del decreto-legge 24 novembre 2000, n. 341, recante disposizioni urgenti per l’efficacia e l’efficienza dell’Amministrazione della giustizia), la Presidenza dichiarava l’inammissibilità dell’emendamento Copercini 26.1, volto a sopprimere l’articolo del decreto-legge sull’entrata in vigore del medesimo decreto e la sua presentazione alle Camere. La Presidenza sottolineava che «l’emendamento non risulta congruo rispetto al contesto logico e normativo del decreto-legge», citando al riguardo, il “punto 5.2 della circolare 10 gennaio 1997 del Presidente della Camera sull’istruttoria legislativa”;

nella seduta del 13 luglio 2004, nel corso dell’esame del disegno di legge n. 5088 (Conversione in legge del decreto-legge 24 giugno 2004, n. 160, recante proroga della partecipazione italiana a missioni internazionali), la Presidenza dichiarava l’inammissibilità dell’emendamento Diliberto 14.1, volto a sopprimere l’articolo concernente l’entrata in vigore del decreto-legge medesimo e la sua presentazione alle Camere, specificando che «tale emendamento non risulta, infatti, congruo rispetto al contesto logico e normativo del decreto-legge. Esso, infatti, è tendenzialmente volto, con un voto riferito ad un unico articolo, ad anticipare gli effetti della votazione finale del provvedimento nel suo complesso».

Si ricorda anche il caso verificatosi nella seduta del 16 dicembre 2000, allorquando nel corso dell’esame del disegno di legge n. 6699 (Conversione

in legge del decreto legge 20 dicembre 1999, n. 485, recante disposizioni urgenti in materia di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie), la Presidenza dichiarava inammissibili gli emendamenti Cè 2.2 e 2.1, volti a differire la data di entrata in vigore del decreto-legge, non risultando congrui rispetto al contesto logico e normativo del decreto-legge (punto 5.2 della circolare 10 gennaio 1997 del Presidente della Camera sull'istruttoria legislativa) e Cè Dis. 1.2 e Dis. 1.1, in quanto volti a differire l'entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge, e, come tali, atti «a determinare un esito incongruo rispetto al sistema ordinamentale concernente i decreti-legge, che presuppone la continuità temporale tra decreto-legge e relativa legge di conversione».

6.3 - Inammissibilità di proposte emendative, contrastanti con l'articolo 76 della Costituzione, in quanto, nel recare una delega legislativa, sono carenti di principi e criteri direttivi o di termini per il suo esercizio

Nel procedimento di delega legislativa, l'ammissibilità delle proposte emendative deve ritenersi condizionata al rispetto del modello delineato nell'articolo 76 della Costituzione, ossia della dualità del ruolo Parlamento-Governo. La dualità deve quindi intendersi sia a garanzia del ruolo del Parlamento sia a tutela del ruolo del Governo: da un lato, a tutela del ruolo del Parlamento, l'atto di delega deve contenere i requisiti minimi indicati nel dettato costituzionale (principi e criteri direttivi, oggetti definiti e tempo limitato), con conseguenti limiti per l'intervento del legislatore delegato; dall'altro, a garanzia del Governo, tali limiti devono rispettare quelle forme di autonomia che la Costituzione riserva in sede di emanazione dei decreti delegati.

Sono quindi inammissibili gli emendamenti, che, nel prevedere una delega legislativa, sono privi dei requisiti costituzionali indefettibili, come l'oggetto o il termine per il suo espletamento, o dei relativi principi e criteri direttivi.

Si riportano di seguito le più recenti pronunce di inammissibilità di proposte emendative in materia:

nella seduta del 22 settembre 1999, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 4 e abb. (Riconoscimento della validità del biennio di formazione professionale di base per l'innalzamento del diritto-dovere all'istruzione a sedici anni), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità degli emendamenti Napoli 5.16 e Giovanardi 5.2. Ciò in quanto: «tali emendamenti sono (..)

incongrui rispetto al sistema delle fonti delineato dalla Costituzione, il cui articolo 76 prevede che l'esercizio della funzione legislativa possa essere delegato al Governo solo con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo determinato e per oggetti definiti; tali determinazioni sono invece mancanti negli emendamenti in questione»;

nella seduta del 1° dicembre 1999, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 6249 (Delega al Governo in materia di riordino dell'Arma dei carabinieri, del Corpo forestale dello Stato, del Corpo della Guardia di finanza e della Polizia di Stato. Norme in materia di coordinamento delle Forze di polizia), la Presidenza dichiarava l'inammissibilità dell'emendamento Rizzi 7.20 - limitatamente al secondo periodo - «dal momento che esso, recando una delega legislativa, è assolutamente carente di ogni principio e criterio direttivo per il relativo esercizio; l'emendamento è quindi privo dei requisiti minimi di individuazione delle disposizioni di delega, previsti dall'articolo 76 della Costituzione».

nella seduta del 23 marzo 2000, nel corso dell'esame della proposta di legge n. 465 e abb. (Modifica dell'articolo 164 del codice penale in materia di sospensione condizionale della pena), il Presidente dichiarava l'inammissibilità dell'articolo aggiuntivo Veltri 22.02 «che reca una delega legislativa senza alcuna indicazione circa i principi e i criteri direttivi per il relativo esercizio, risultando (..) in contrasto con l'articolo 76 della Costituzione».

nella seduta del 24 giugno 2009, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 1441-ter-C (Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia), il Presidente dichiarava l'inammissibilità dell'articolo aggiuntivo Anna Teresa Formisano 27.05. La Presidenza precisava che tale proposta emendativa, oltre ad essere inammissibile per altri profili, recava altresì «una delega legislativa priva di principi e di criteri direttivi»;

nella seduta del 6 aprile 2011, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 4059 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010), la Presidenza dichiarava inammissibile l'emendamento Aniello Formisano 17.57, che, essendo volto a sopprimere la disposizione del provvedimento, recante i principi e i criteri direttivi per l'adozione di decreti legislativi, si poneva in contrasto con le previsioni dell'articolo 76 della Costituzione.

6.4 - Inammissibilità di proposte emendative contrastanti con gli articoli 80 e 87 della Costituzione (riferite alla clausola di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e alla clausola recante l'ordine di esecuzione dei trattati medesimi)

Sono riconducibili alla finalità di garanzia del rispetto delle prescrizioni dettate dagli articoli 80 e 87 della Costituzione le pronunce presidenziali di inammissibilità di proposte emendative riferite alla clausola di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e alla clausola recante l'ordine di esecuzione dei trattati medesimi.

In particolare, come ribadito dalla Presidenza della Camera in più occasioni, l'inammissibilità di tali emendamenti è determinata dal fatto che «non è ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, essendo compito del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica da parte del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, e la piena esecuzione».

La prassi della Camera in materia è costante e consolidata; si annoverano, al riguardo, i casi più recenti:

nella seduta del 25 gennaio 2005, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 5388 (Ratifica ed esecuzione del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e alcuni atti connessi, con atto finale, protocolli e dichiarazioni, fatto a Roma il 29 ottobre 2004), la Presidenza dichiarava inammissibili i sei emendamenti presentati (Pisapia 1.1, Buemi 1.3, Guido Giuseppe Rossi 1.2, Mascia 1.01 e 1.02 e Pecorella 2.01).

In tale circostanza il Presidente precisava che tali proposte emendative – oltre ad essere inammissibili dal punto di vista sostanziale, non riferendosi agli argomenti già considerati nel testo del disegno di legge – presentavano profili di inammissibilità anche con riferimento al loro contenuto.

Ricordava, in proposito, che «– come precisato dal Presidente della Camera, con una lettera dell'aprile 1981, in occasione della ratifica di un accordo con Malta – la legge di ratifica di un trattato internazionale, stante la sua funzione costituzionale di rimuovere il limite che il Governo incontra nello svolgimento della sua attività internazionale, non è suscettibile di emendamenti, tanto con riferimento alla clausola di autorizzazione alla ratifica che a quella recante l'ordine di esecuzione. È da rilevare al riguardo che la definizione del contenuto del trattato attiene ad una fase precedente – quella della

negoiazione in sede internazionale – di competenza esclusiva del Governo. Ogni limitazione o specificazione che ponga in questione l'attuazione o anche l'interpretazione di una parte del trattato nel momento dell'autorizzazione alla ratifica, salvo ovviamente che ciò sia espressamente consentito dallo stesso accordo internazionale oggetto di ratifica, non potrebbe infatti che riverberarsi sullo stesso contenuto dell'accordo, condizionandone, limitandone o comunque modificandone l'applicazione. Emendamenti di tale contenuto risultano di conseguenza inammissibili. Tali principi sono stati ribaditi dal Presidente della Camera, anche in occasione della ratifica del Trattato di Maastricht (seduta del 29 ottobre 1992), allorché furono dichiarati inammissibili gli emendamenti presentati. In quella occasione il Presidente ebbe a precisare che «per una prassi parlamentare, da lungo tempo instauratasi, comune alle due Camere, non è possibile emendare né la disposizione contenente l'autorizzazione alla ratifica del trattato né la disposizione recante l'ordine di esecuzione. In sede di ratifica di un trattato internazionale, la competenza a stipulare il quale è dalla Costituzione attribuita al Governo, non è ipotizzabile l'emendabilità del trattato stesso, né il condizionamento della relativa ratifica al verificarsi di determinati eventi, essendo compito del Parlamento – in base all'articolo 80 della Costituzione – esclusivamente quello di accogliere o respingere il trattato nel suo complesso, autorizzandone o meno la ratifica da parte del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione, e la piena esecuzione». Tale principio è stato ribadito in casi più recenti (seduta del 23 giugno 1998, relativa all'esame del disegno di legge di ratifica di un protocollo NATO). In occasione della ratifica del Trattato di Maastricht, è stata altresì richiamata la prassi interpretativa relativa alle ratifiche dei trattati europei, risalente al trattato CECA, che non consente un'applicazione differenziata del diritto della Comunità europea non concordata da tutti i paesi membri e non regolamentata da appositi protocolli o dichiarazioni.

La Presidenza sottolineava conclusivamente che: «la pronuncia di inammissibilità prescinde dal merito delle proposte emendative, (...) è conforme ai precedenti verificatisi in fasi storiche differenziate ed anche alla configurazione del disegno di legge di ratifica»;

nella seduta del 20 dicembre 2007, nel corso dell'esame del disegno di legge n. 2782 (Ratifica ed esecuzione del III Protocollo alle Convenzioni di Ginevra del 12 agosto 1949, relativo all'adozione di un emblema aggiuntivo, fatto a Ginevra l'8 dicembre 2005), la Presidenza, richiamando la prassi univoca in materia, dichiarava inammissibile l'emendamento Salerno 2.1,

volto a sopprimere l'articolo del disegno di legge relativo all'ordine di esecuzione del Protocollo oggetto di ratifica.

Bibliografia

- E. ALBANESI, *Pareri parlamentari e limiti della legge*, Milano, Giuffrè 2010 (Collana di monografie).
- R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2001.
- V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2003.
- L. ELIA, *Commissioni parlamentari* in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1960.
- M. C. GRISOLIA, *Nuove problematiche sul potere presidenziale di rinvio delle leggi* in *Quaderno n. 15 - Seminario 2004, Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2005.
- V. LIPPOLIS, *Il procedimento legislativo* in *Diritto parlamentare*, T. Martines - 2. ed. - Milano, Giuffrè, 2011.
- M. LUCIANI, «La funzione di garanzia "politica" del Presidente della Repubblica» in *Lo stato della democrazia*, a cura di De Fiores C., Franco Angeli, 2003.
- A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- T. MARTINES, G. SILVESTRI, C. DE CARO, V. LIPPOLIS, R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005.
- S. PANIZZA, «La tecnica normativa nel procedimento legislativo» in *L'attuazione della Costituzione: recenti riforme e ipotesi di revisione* a cura di Saulle Panizza, Roberto Romboli, Pisa, Edizioni Plus, 2002.
- G. PICCIRILLI, *L'emendamento nel processo di decisione parlamentare*, Padova, Cedam, 2008 (Collana di studi sull'amministrazione pubblica, 5).
- G. PISTORIO, *Emendamento* in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, Utet. - Vol. 3/1 di Aggiornamento (2008).
- G. TARLI BARBIERI, «Riforma della Costituzione e sistema delle fonti» in *La Costituzione repubblicana: da "casa comune" a scelta di parte?* a cura di Paolo Caretti, Torino, Giappichelli, 2006.
- E. SPAGNA MUSSO, voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, XIV, Milano, 1965.
- TORRETTA P., *Qualità della legge e informazione parlamentare. Contributo allo studio dell'indagine conoscitiva nel procedimento legislativo*, Napoli, 2007.

Sessione dicembre 2012

Professionalità di biblioteca

Stefano Tabacchi

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

1 - Obiettivi della ricerca; 2 - 1907: il senso di una riforma; 3 - La Camera di Marcora e Montalcini (1907-1922); 4 - L'incompleta "fascistizzazione" dell'apparato (1922-1929); 5 - Un nuovo equilibrio (1929-1932); 6 - L'amministrazione della Camera negli anni centrali del regime fascista (1932-1940): i quadri organizzativi ed il personale; 7 - Attività e cultura dei funzionari negli anni del regime; 8 - Guerra e ricostruzione; 9 - La prima legislatura repubblicana.

1 - *Obiettivi della ricerca*

Le amministrazioni parlamentari sono rimaste relativamente ai margini del grande sviluppo degli studi di storia amministrativa italiana avviatosi a partire dalla fine degli anni '80 del Novecento. Nonostante alcune opere di sintesi, importanti studi specifici e la crescente mole di documentazione messa a disposizione dalla Camera e dal Senato, permangono molte lacune in relazione a specifici aspetti delle vicende organizzative, delle caratteristiche socio-culturali della burocrazia parlamentare e del concreto svolgersi delle sue attività ⁽¹⁾. Questa situazione deriva da molti fattori, che in questa sede si possono solo evocare: la difficoltà della storiografia amministrativa a misurarsi con una realtà dotata di importanti specificità rispetto all'organizzazione di tipo ministeriale; il carattere servente delle amministrazioni parlamentari che, almeno in alcune fasi, ha portato a sottovalutare il loro spessore organizzativo; le complesse vicende della documentazione archivistica riferibile al Parlamento.

Nel caso della Camera dei deputati, il lavoro di raccolta e sistematizzazione della documentazione compiuto da diverse strutture, che ha avuto un primo esito con la costruzione di un portale storico, ha consentito una complessiva ricognizione delle fonti e della normativa interna e, per il periodo repubblicano, ha portato alla costruzione di un organigramma diacronico delle strutture e dei loro titolari ⁽²⁾.

La ricerca qui esposta muove da quella esperienza e costituisce un primo tentativo di sintesi della storia dell'amministrazione della Camera nella

fase che va dall'istituzione del Segretariato generale (1907) al termine della prima legislatura repubblicana (1953), quando maturarono le condizioni per un successivo sviluppo, quantitativo e qualitativo, dell'amministrazione e delle sue funzioni. L'approccio seguito intende soprattutto mettere in luce l'evoluzione del disegno organizzativo e delle funzioni, le caratteristiche sociali e culturali del personale e le principali forme di attività riconducibili all'amministrazione. A tal fine, è stata condotta una ricognizione sistematica delle fonti disponibili, sia quelle di natura archivistica, conservate presso l'Archivio Storico della Camera (ASCD), sia quelle bibliografiche, con uno spoglio sistematico delle pubblicazioni ufficiali della Camera (in particolare fogli d'ordini e, dal 1931, Bollettini ufficiali e ruoli del personale) e degli annuari e repertori amministrativi.

La fase storica analizzata riveste particolare interesse perché vide il definirsi di alcune caratteristiche fondanti del modello italiano di amministrazione parlamentare: la netta distinzione tra l'amministrazione e gli organi di decisione politica, con l'assunzione, da parte della burocrazia parlamentare, di caratteri di terzietà e *self restraint*; il riconoscimento all'amministrazione di una sfera di autonomia organizzativa e funzionale, che portò gli organi politici a svolgere prevalentemente una funzione di indirizzo e non, come era precedentemente, ad assumere direttamente funzioni di tipo amministrativo; un modello organizzativo tendenzialmente piramidale, imperniato su servizi competenti per materia e funzionalmente integrati tra di loro.

Si tratta di elementi complessi, che andarono definendosi progressivamente e non sempre in maniera lineare. Già all'inizio del Novecento cominciò ad affermarsi un disegno organizzativo che è all'origine delle moderne strutture amministrative della Camera, ma il rafforzarsi della terzietà dell'apparato si determinò solo progressivamente, in un contesto segnato dall'affermazione dei partiti di massa e dalla crisi del parlamentarismo liberale. Anche durante la dittatura fascista, in una fase fortemente recessiva per il Parlamento, la tecnicizzazione della burocrazia avviatasi nel primo Novecento proseguì e ciò consentì di limitare le conseguenze del controllo politico sull'amministrazione, ponendo le premesse per la ricostruzione amministrativa del dopoguerra. Durante la prima legislatura repubblicana fu così possibile completare il passaggio ad una moderna amministrazione parlamentare (già contenuto in nuce nel regolamento dei servizi del 1953), aprendo una nuova fase, segnata dalla crescita delle funzioni di documentazione e consulenziali rispetto a quelle, ormai stabilizzatesi, di garanzia procedurale.

2 - 1907: il senso di una riforma

Nella riflessione sull'amministrazione della Camera è diffusa la percezione che il nuovo Regolamento dei servizi del 1907 abbia segnato una cesura fondamentale. La creazione della figura del Segretario generale e la nuova ripartizione dell'organizzazione amministrativa in poche grandi strutture (Segretariato; Questura; Biblioteca) marcarono il passaggio dall'amministrazione ottocentesca, divisa in comparti settoriali che si riferivano singolarmente agli organi politici e prevalentemente dedita a funzioni di resoconfezione/certificazione, ad un'amministrazione più articolata e consapevole del proprio ruolo servente, in prospettiva aperto all'acquisizione di funzioni di consulenza e documentazione progressivamente più sviluppate ⁽³⁾. Parallelamente, si affermarono, almeno per i ruoli dirigenziali ed impiegatizi, il sistema del reclutamento per concorso ed uno stato giuridico nettamente distinto rispetto ad altre forme di impiego pubblico. Se si vuole, si realizzò il passaggio da un'amministrazione espressiva di un modello notabile di rappresentanza politica all'amministrazione del Parlamento di un moderno Stato pluriclasse ⁽⁴⁾.

Se la percezione del carattere periodizzante della riforma è sostanzialmente condivisa, questa è stata tuttavia oggetto di analisi non del tutto convergenti.

Una prima linea interpretativa ha posto la riforma alla base di un coerente sviluppo dell'amministrazione imperniato sulla centralità della figura del Segretario generale, non senza il rischio di qualche anacronismo, poiché è accertato che al *nomen* definito dalla riforma del 1907 non corrispose, per alcuni anni, l'esistenza di una figura apicale capace di porsi come snodo unico tra gli organi di direzione politica ed il complesso dell'amministrazione ⁽⁵⁾. Altri hanno invece sottolineato come, in questa prima fase, il Segretario generale non avesse ancora assunto attribuzioni generali relative all'organizzazione amministrativa ed al personale ed hanno insistito sulla valenza fiduciaria dei poteri attribuitigli, valorizzando le motivazioni "congiunturali" – in particolare il legame tra il primo Segretario generale, Camillo Montalcini, ed il Presidente Marcora – che furono alla base della riforma del 1907 ⁽⁶⁾. In quest'ottica, il Segretario generale, più che porsi in una condizione di superiorità gerarchica rispetto agli altri direttori, si configurava come il principale consulente/collaboratore diretto del Presidente, traendo da questo suo ruolo la capacità di formulare indirizzi più generali. Vi è stato infine chi ha insistito sul legame tra la riforma ed un contesto politico/amministrativo nel quale

erano ormai maturati nuovi moduli organizzativi, espressione del progressivo sedimentarsi della professionalità di una burocrazia parlamentare non più legata a mere funzioni di resocontazione/archiviazione e progressivamente titolare di una ancora non ben definita sfera di autonomia funzionale ⁽⁷⁾. In quest'ottica, va ricordato che all'inizio del Novecento la burocrazia della Camera aveva ormai raggiunto dimensioni di qualche consistenza: se tra gli anni '60 ed '80 dell'Ottocento la pianta organica prevedeva circa 80 tra funzionari ed impiegati, negli anni '90 si sfioravano ormai i 100, che divennero 120/130 dopo la riforma del 1907.

In realtà, ciascuna di queste interpretazioni coglie alcuni aspetti di un processo complesso, i cui esiti derivarono, oltre che da tendenze di lungo periodo, da una specifica congiuntura politico-costituzionale, che vide la Camera assumere un nuovo ruolo in conseguenza del superamento delle strutture del parlamentarismo ottocentesco.

Se infatti già agli esordi dell'esperienza parlamentare italiana l'esigua burocrazia della Camera assunse alcuni dei caratteri che ne marcano la fisionomia (distinzione dall'amministrazione statale, diretta dipendenza dall'organo politico presidiata dall'autonomia organizzativa riconosciuta alle Camere), è solo con la riforma del 1907 che essa acquisì alcune delle caratteristiche che ne definirono il ruolo anche durante il periodo repubblicano, sia in relazione al rapporto con gli organi politici che all'organizzazione delle funzioni. Non si trattò però di un processo scontato, proprio per il legame inscindibile che esiste tra gli apparati parlamentari e le vicende dell'organo rappresentativo e quindi tra l'amministrazione e la storia politica italiana. In particolare, sino all'inizio del periodo repubblicano, il concetto di un'autonomia funzionale dell'amministrazione convisse con il principio, tipico del parlamentarismo liberale, di una direzione amministrativa svolta direttamente dai membri dell'Ufficio di Presidenza, che rese ambiguo lo *status* della burocrazia parlamentare, ponendolo in bilico tra una funzione di supporto/segreteria ed una di garanzia.

Alla base della riforma del 1907 stanno due elementi distinti, ma collegati: il nuovo ruolo assunto dalla Camera elettiva e dalla sua Presidenza dopo l'esaurimento del tentativo di compressione del ruolo delle istituzioni rappresentative portato avanti negli ultimi anni dell'Ottocento; la progressiva acquisizione, da parte della burocrazia parlamentare, di una più matura coscienza del proprio ruolo e di una crescente tecnicità. Si trattava di una tecnicità diversa da quella che caratterizzava l'amministrazione ministeriale o le burocrazie di settore, e che trovava i suoi punti di forza in una complessa

articolazione di elementi: procedure di selezione attente a valorizzare un'ampia cultura di base, che spaziassero dal diritto pubblico, alla storia, alla politica ⁽⁸⁾; l'esperienza acquisita nelle attività di resocontazione e di segreteria, oggetto di trasmissione nel corso dell'adempimento dei doveri d'ufficio; un'affinata sensibilità politica legata anche al fatto di essere parte della medesima, ancora ristretta, élite a cui appartenevano i deputati, con i quali i funzionari condividevano numerose forme di aggregazione (accademie, giornali e riviste, associazioni etc.).

L'affermazione di un'autonomia funzionale dell'amministrazione costituì, sotto molti aspetti, il portato del nuovo ruolo assunto dalla Presidenza. Non è un caso se la riforma amministrativa coincise con l'affermazione – dopo le presidenze debolmente connotate di Chinaglia, Colombo, Gallo e quella incisiva, ma breve, di Villa – di una Presidenza capace di affermarsi come snodo del sistema costituzionale, non mera espressione dei fragili equilibri di maggioranza del periodo liberale, come era stato negli anni '80 e '90 dell'Ottocento, ma dotata di un significativo peso costituzionale e di una crescente autonomia rispetto alle dinamiche politico-parlamentari.

Protagonista di questa stagione fu il Presidente Giuseppe Marcora, esponente di un radicalismo ancora vicino alle sue radici mazziniane ed allo stesso tempo garante dell'inserzione del partito radicale nel sistema giolittiano ⁽⁹⁾. Marcora giunse al vertice della Camera nel dicembre 1904, dopo essersi avvicinato alla prospettiva riformista di Giolitti. Rimase in carica fino al marzo 1906, quando la nuova maggioranza sonniniana elesse Giuseppe Biancheri, e poi dal 1907 al 1919. Il rafforzamento del ruolo della Camera che caratterizzò questa lunga Presidenza trovò espressione in alcuni momenti emblematici: la costruzione della nuova aula, le celebrazioni del cinquantenario dell'Unità d'Italia, alcune novelle regolamentari e, appunto, la riforma amministrativa.

Lo stesso Marcora ha lasciato nelle sue note autobiografiche un accenno alle vicende della riforma, sottolineando come il suo fulcro stesse nella creazione del Segretariato generale ed in un "rimaneggiamento" completo dello stato giuridico del personale ⁽¹⁰⁾. Una considerazione, questa, che coglieva due punti cruciali della riforma, ma che ne sottovalutava un terzo, quello cioè dell'emergere di una nuova strutturazione interna. Questo elemento fu peraltro valorizzato dallo stesso Marcora nel Comitato segreto del 19 giugno 1907, quando osservò che la riforma mirava ad ovviare «alla mancanza assoluta di connessione» tra i diversi servizi della Camera. Una mancanza di connessione che risultava dalla scelta di mantenere nel Consiglio di Presidenza e nelle sue articolazioni non solo poteri di indirizzo, ma anche di effet-

tiva direzione amministrativa, dopo la fine, nel 1891, del breve esperimento di una Direzione generale dell'amministrazione.

I cardini della riforma emergono già con nettezza nei dibattiti che precedettero la sua implementazione, sin dall'aprile 1905, quando fu posto per la prima volta all'attenzione del Consiglio di presidenza uno schema di regolamento interno, dopo che, in diverse sedute, era emersa una certa insoddisfazione per l'andamento dei servizi e, in particolare, per il personale subalterno. In quell'occasione il Presidente, dopo aver richiamato i precedenti tentativi all'epoca della Presidenza Crispi, sottolineò come lo schema fosse «presso a poco uguale» a quello della Camera francese (ovvero con una netta distinzione tra servizi amministrativi e legislativi, con due distinte figure apicali) e corrispondesse alla «necessità di una unica direzione per i servizi legislativi». Il successivo dibattito registrò un ventaglio di posizioni, che in parte si ritroveranno in successive discussioni sull'organizzazione degli uffici della Camera: vi fu chi, come il Vicepresidente Torrigiani, difese la proposta, alla quale aveva fortemente contribuito; vi fu chi sostenne un'unica direzione, esplicitando il principio che all'unicità della funzione presidenziale dovesse corrispondere un unico vertice amministrativo; vi fu chi paventò una *deminutio* del ruolo dei Questori ⁽¹¹⁾. Il Consiglio di Presidenza approvò in linea di principio la divisione dei servizi in legislativi e amministrativi come proposti dallo schema, dando mandato ad una sottocommissione di elaborare il testo.

Lo schema fu accantonato con il passaggio della Presidenza da Marcora a Biancheri, ma tornò all'ordine del giorno all'indomani della rielezione di Marcora, quando, l'8 febbraio 1907, il Consiglio diede mandato al Presidente ed ai Vicepresidenti di presentare un organico «nuovo e razionale» del personale e dei servizi della Camera. Il 2 giugno il Presidente illustrò il testo, insistendo sulla necessità di migliorare tecnicamente l'ufficio di revisione e di creare un Segretario generale ed un Ufficio di economato. In questo caso, si realizzò una certa attività emendativa, che non alterò la sostanza del testo. Il progetto incontrò alcune opposizioni nel Comitato segreto del 19 giugno 1907, soprattutto da parte del gruppo socialista, che denunciò il presunto contrasto tra alcune norme ed il Regolamento della Camera, ma fu approvato nella stessa seduta ⁽¹²⁾.

Il nuovo Regolamento dei servizi della Camera presentava alcune decisive innovazioni, sia a livello organizzativo che in relazione allo stato giuridico del personale.

A livello organizzativo, la riforma riconfermava il principio secondo cui il Presidente era il “capo” di tutti i servizi, a lui competendo di ripartire la sovrintendenza sugli stessi tra i Segretari di Presidenza e i Questori (articoli 1 e 2), e ribadiva la competenza del Consiglio di Presidenza in ordine alle nomine, ai concorsi, all'ordinamento dei servizi (articoli 3 e 5). Tale principio era stato del resto codificato nel Regolamento della Camera del 1900 – sovraordinato rispetto al Regolamento dei servizi – che prevedeva che l'organo collegiale fosse competente sugli impiegati (articolo 153) e che il personale subalterno fosse «sotto la dipendenza diretta dei Questori» (articolo 154).

La più rilevante novità organizzativa era l'istituzione del Segretario generale, che rappresentò una svolta decisiva nel modello italiano di burocrazia parlamentare. Il Segretario generale trovava le sue funzioni tipiche nell'assistenza/consulenza al Presidente, nella preparazione delle sedute e delle comunicazioni, nella gestione della corrispondenza e nella custodia degli archivi (articoli 8, 9). Oltre a sovrintendere a queste funzioni di segreteria, già da tempo impiantate, il Segretario assumeva il ruolo di garante dell'unità e dell'imparzialità amministrativa in relazione alle funzioni politicamente più connotate. Salve le funzioni svolte in via esclusiva dai Questori e dagli uffici da essi dipendenti, l'amministrazione riceveva infatti impulso in maniera diretta dal Presidente, per il tramite del Segretario generale (custode del registro delle delibere del Consiglio di presidenza), di modo che ne risultava enfatizzata non solo la linearità della catena di comando, ma anche l'autonomia della sfera amministrativa, superando (anche se non completamente) il modello di un rapporto diretto tra direttori e componenti del Consiglio di Presidenza che aveva caratterizzato il periodo ottocentesco. Tale rapporto veniva peraltro parzialmente recuperato prevedendo una “ripartizione” della sovrintendenza sui servizi tra Questori e Segretari di Presidenza (articolo 2) e speciali sottocommissioni del Consiglio incaricate di un'attività istruttoria relativa alle nomine, ai concorsi ed all'andamento dei singoli servizi (articolo 5).

Con l'istituzione del Segretario generale, la struttura amministrativa trovava dunque una sua unitarietà, ma permaneva un certo margine di ambiguità. Da un lato il Segretario generale tendeva ad assumere il ruolo di cerniera tra amministrazione ed organi politici, dall'altro si riproponeva una distinzione tra servizi legislativi ed amministrativi, facendo del direttore della Questura una sorta di segretario generale aggiunto (il *Secrétariat général de la Questure* dell'esperienza francese). Sulla base della riforma del 1907 permanevano dunque due importanti aree di autonomia, oltre a quella, invero

abbastanza formale, dell'estensore del processo verbale: la Direzione degli uffici di Questura e la Biblioteca. Non è un caso che entrambe avessero a che fare con attività di supporto organizzativo (in parte anche documentale) e di fornitura di servizi, rimanendo ai margini del circuito politico-legislativo. In altre parole, il Segretario generale assumeva, in questa fase, essenzialmente il ruolo garante delle funzioni tipiche della Camera elettiva, laddove le attività strumentali alla gestione dei beni e dei servizi rimanevano affidati al tradizionale rapporto tra i funzionari e la Questura ⁽¹³⁾. Sotto questo punto di vista, va sottolineato il parallelismo funzionale che emerge nelle discussioni del Consiglio di Presidenza, quello cioè Presidente\Segretario generale, Questori\Direttore della Questura. L'autonomia di quest'ultimo, che dirigeva tutto il personale subalterno, era proiezione della sfera di competenza attribuita ai Questori relativamente all'organizzazione interna, laddove il ruolo dei Segretari di Presidenza tendeva a scolorire.

Ma le novità del Regolamento non si limitavano all'affermazione della superiorità del Segretario generale ed alla divisione in quattro servizi, con competenze puntualmente disciplinate. All'interno dei servizi nascevano funzioni nuove, che divennero progressivamente qualificanti. Particolare importanza ebbe la creazione, all'interno del Segretariato, di un Ufficio di statistica legislativa, che aveva il compito di compilare e pubblicare il resoconto dei lavori legislativi e di redigere il dizionario legislativo. Questi strumenti di ricerca legislativa e parlamentari, che si aggiungevano al tradizionale indice dell'attività dei deputati, non costituivano un mero strumento retrospettivo ed aprivano l'amministrazione ad una funzione di documentazione che era stata praticata solo sporadicamente e su impulso di singoli funzionari. Già nel giugno 1909, il Presidente poteva compiacersi del lavoro dell'Ufficio di statistica legislativa, ed auspicava che, in futuro, «potrà darci notizie d'altri Parlamenti, e dati di legislazione comparata» ⁽¹⁴⁾.

Sotto il profilo del personale, la riforma del 1907, oltre a presentare una nuova pianta organica ed alcune norme sul reclutamento e lo stato giuridico, tendeva ad allineare l'amministrazione alle novità emerse dalla legge organica sul pubblico impiego del 1904, in relazione alla progressione ed al collocamento a riposo. Il personale subalterno (123 unità, di cui 107 commessi, su 187) era sottoposto ad un Capo usciere ed erano introdotte alcune procedure di tipo valutativo e di verifica del rendimento. Relativamente al reclutamento si prevedeva, per le posizioni più elevate, il doppio criterio della "scelta" e del "concorso", mentre il concorso pubblico si affermava come base per il reclutamento ai gradi iniziali.

Nel complesso, la riforma del 1907 appare una decisiva cesura nella storia dell'amministrazione della Camera, il primo strutturarsi di elementi che divennero, nel corso del Novecento, connaturati al modello italiano di burocrazia parlamentare. L'individuazione di nuove funzioni, la definitiva conquista di una specialità rispetto al pubblico impiego, la creazione di una struttura organizzativa tendenzialmente piramidale, si riconducevano, in ultima analisi, ad una raggiunta autonomia funzionale. L'apparato tendeva a rapportarsi alla Presidenza per un tramite principale (e presto unico), quello del Segretario generale, superando il principio della direzione delle strutture da parte di singole componenti dell'Ufficio di Presidenza. La contropartita del riconoscimento di questa autonomia funzionale era l'assunzione piena di caratteristiche di neutralità e terzietà rispetto ad una dinamica politica che tendeva a diventare multipartitica e conflittuale. Di qui un lungo sforzo per definire nuove caratteristiche ed una nuova etica del dipendente parlamentare, che "spersonalizzasse" funzioni di cui sempre più si avvertiva la delicatezza. Il concreto definirsi di questi elementi richiese un lungo assestamento: nell'impostazione del rapporto tra organi politici ed amministrazione permaneva infatti il principio di una direzione diretta ad opera dei primi di aspetti anche molto specifici dell'attività amministrativa, previsto nei Regolamenti della Camera del 1900 e 1925 e poi ancora, in parte, nel testo unico del 1949; un principio che si traduceva anche nell'accesso diretto di singoli dipendenti all'Ufficio di Presidenza per questioni, anche minute, relative allo stato giuridico ed al trattamento retributivo.

3 - La Camera di Marcora e Montalcini (1907-1922)

La fase compresa tra la riforma del 1907 e la conquista del potere da parte del Fascismo è caratterizzata dalla progressiva implementazione della riforma stessa, oggetto di marginali ritocchi nel 1911. È, allo stesso tempo, una fase in cui l'amministrazione, forte di una riconosciuta autorevolezza, consolidò il proprio ruolo nella elaborazione legislativa ed all'interno di una dialettica politica che andava facendosi accesa in conseguenza dell'esaurimento del sistema giolittiano. In questo processo ebbe molta importanza il rapporto personale tra Montalcini ed il Presidente Marcora, ma questo elemento non deve indurre a sottovalutare una più complessiva crescita delle attività dell'amministrazione.

Montalcini giocò un ruolo importante nelle riforme regolamentari, nella promozione di importanti iniziative, come quelle legate alla celebrazione, nel 1911, del cinquantenario dell'unificazione, e più in generale negli equilibri politici dell'età giolittiana ⁽¹⁵⁾. Dalle memorie di contemporanei si ha notizia del suo coinvolgimento nelle trattative che condussero alla formazione del Governo Orlando nei momenti più difficili della prima guerra mondiale, della sua opera nella redazione di un ordine del giorno per la resistenza ad oltranza all'indomani della rotta di Caporetto, dei suoi rapporti con importanti esponenti politici come Nitti e Boselli ⁽¹⁶⁾. D'altro canto, il contributo degli uffici all'elaborazione delle grandi leggi dell'epoca non dovette essere minore, pur se meno politicamente connotato. Esso resta ancora da studiare e può essere visto in controluce attraverso le pubblicazioni e gli interventi di numerosi funzionari: tra di essi Lodovico Graziani ⁽¹⁷⁾, attivo nell'ambito del diritto amministrativo e delle leggi sull'assistenza; Vincenzo Pasciuto, che pubblicò alcuni contributi sulla legge di bilancio e sulle riforme regolamentari ⁽¹⁸⁾; Ugo Galeotti ⁽¹⁹⁾, grande esperto delle procedure di assemblea.

Nel complesso, i funzionari attivi in questo periodo appartengono ad una generazione ormai distante dall'originaria struttura del Parlamento unitario e partecipe, anche politicamente, dei nuovi orientamenti liberali e radicali emersi a partire dagli anni '90 dell'Ottocento, ma allo stesso tempo ancora legata all'esperienza risorgimentale, oggetto di riflessione e di celebrazione.

Di Camillo Montalcini qualcosa si è già detto, anche se rimane un personaggio da approfondire a causa della mancanza di una biografia scientifica.

Nato ad Acqui il 6 marzo 1862, Montalcini apparteneva ad una famiglia ebrea, fortemente integrata nella società piemontese. Il padre aveva insegnato nella scuola a Casale, Torino e Acqui ⁽²⁰⁾. Laureatosi in giurisprudenza a Torino nel 1881, con una tesi sulla condizione politica e giuridica del re nel diritto costituzionale, Montalcini entrò alla Camera il 1° novembre 1885, con un bagaglio culturale già notevole, ed accrebbe rapidamente la sua competenza nella procedura parlamentare sotto la guida di Raffaello Biffoli, direttore della Segreteria. La cultura politico-amministrativa di Montalcini appare caratterizzata soprattutto da due elementi: un'ottima cultura costituzionalistica di tipo preorlandiano, legata cioè ad un'attenzione puntuale per gli istituti, ricca di elementi comparativi e non priva di un certo sincretismo metodologico ⁽²¹⁾; una grande attenzione di tipo storico-politico per le vicende del Risorgimento, che traeva le sue origini da un forte senso di continuità con i valori politici risorgimentali. Fu probabilmente su questo terreno che maturò l'incontro con Marcora, mazziniano e radicale, volontario nelle spedizioni

garibaldine. Il rapporto tra i due fu molto stretto, tanto che le memorie di Marcora si chiudono con il ricordo «del mio più che amico, fratello, Camillo Montalcini»⁽²²⁾. Montalcini fu peraltro alieno da posizioni politiche marcate. Ben inserito nel contesto politico dell'epoca giolittiana, egli valorizzò la distinzione politica/amministrazione che fondava la sua visione dell'autonomia funzionale della burocrazia parlamentare.

Un esame del profilo del personale della Camera in questa fase storica non è semplice. In linea generale, dalle piante organiche e dalle normative interne si evidenzia un certo aumento quantitativo di funzionari ed impiegati (da 54 del 1901 a 62 del 1909) in un quadro organizzativo che continuava a valorizzare il ruolo degli stenografi e dei revisori, le figure più tipiche dell'amministrazione ottocentesca, ma con una crescente importanza dei funzionari di segreteria (segretari, vice-segretari ed impiegati d'ordine).

Relativamente alla titolarità degli uffici, la riorganizzazione amministrativa non sembra aver prodotto un completo ricambio. All'indomani della riforma del 1907, troviamo così alcune novità, ma molte conferme. Nella Segreteria generale, Montalcini era coadiuvato da Ugo Galeotti, già autore di importanti repertori di prassi parlamentare, e da Lodovico Graziani, a capo della statistica legislativa. Con il pensionamento di Galeotti, nel dicembre 1914, il più stretto collaboratore di Montalcini divenne Annibale Alberti, che gli successe come Segretario generale. Accanto a lui si trovavano alcuni funzionari ed impiegati entrati alla Camera nei primi anni '90 dell'Ottocento, come Giulio Gatteschi ed Ermanno Bianchi. Tra gli stenografi si possono ricordare: Augusto Gabet (1860-1949), entrato alla Camera nel 1884, figlio dell'architetto Luigi Gabet e pittore figurativo di qualche notorietà; Ettore Piperno e Filippo Nataletti (1873-1942), stenografo della scuola tayloriana. A seguito della riforma, fu invece collocato in quiescenza il direttore della revisione, Luigi Ravani, autore di alcuni interventi piuttosto critici sul rapporto tra stenografi e funzionari revisori ⁽²³⁾, mentre durò relativamente poco (fino al 1913) la presenza di Gino Bandini, che ebbe in seguito una significativa carriera politica.

A capo della Questura era, dal luglio 1905, un vecchio funzionario, Luigi Nuvoloni, affiancato da Decio Calvari; entrambi erano legati agli ambienti del radicalismo fine secolo ed alla vecchia strutturazione della Camera. Al vertice della Biblioteca era invece Pietro Fea (1849-1932), figlio di Leonardo, già bibliotecario della Camera: personaggio poliedrico, redattore della rivista di politica e cultura "La Rassegna nazionale" e cattolico conciliatorista, Fea coniugava una grande attenzione per lo sviluppo della Biblioteca a vasti inte-

ressi, dalla politica alla storia militare. Dal 1907 gli fu affiancato, come Vicedirettore, Antonio Rovini, anch'egli autore di studi risorgimentali, che già nel 1905 aveva avuto la reggenza dell'incarico a seguito della morte di Pio Gaddi e che nel marzo 1919 divenne a sua volta bibliotecario della Camera ⁽²⁴⁾.

Per alcuni funzionari è possibile identificare forme di appartenenza di tipo politico o culturale. Se Pietro Fea svolse un'intensa attività pubblicistica in ambito cattolico liberale, Teresio Trinchieri ⁽²⁵⁾ e Gino Bandini appaiono legati all'area radicale ed alla massoneria, mentre Decio Calvari, Vicedirettore della Questura, fu l'animatore del primo centro teosofico romano, con il quale collaborò Giovanni Amendola, che pure condivise questi interessi ⁽²⁶⁾. Fortemente legato alla teosofia era anche un funzionario della Biblioteca, Augusto Agabiti (1879-1918), appartenente ad una famiglia di tradizioni garibaldine e vicino a Luigi Luzzatti. Prolifico autore, molto presente nel dibattito politico e culturale, l'Agabiti fu interventista e partecipò alla prima guerra mondiale, nel corso della quale maturò un avvicinamento a posizioni radicali e progressiste, che non poté esprimere appieno, poiché morì improvvisamente nell'ottobre 1918.

La situazione si modificò profondamente nel giro di pochi anni, con una serie di pensionamenti e concorsi che mutarono la fisionomia dell'amministrazione, portando in primo piano giovani funzionari altamente qualificati. Mi limito a segnalare, come esempio del notevole livello di selezione, il concorso interno per revisore del 1912, nel quale si misurarono Romolo Astraldi, Oddo Boldrini, Carlo Finzi ed Emanuele Mancuso. Dopo aver affrontato un tema su "come si esercita il controllo parlamentare sulle pubbliche amministrazioni", i candidati furono valutati sulle lingue e nella prova di resoconto sommario, alla quale seguì, per Finzi ed Astraldi, un "esperimento comparativo" di lavoro nell'ufficio di revisione. Alla fine, Finzi ebbe l'incarico, mentre Astraldi fu indicato «per una futura vacanza». Era l'inizio di una brillante carriera che nel giro di pochi anni portò Finzi a Capo ufficio della Revisione.

Un esame dettagliato dei concorsi svoltisi in questo giro di anni, nel quadro di un sostanziale recepimento della nuova normativa statale che aveva disciplinato organicamente la materia, non è possibile in questa sede ⁽²⁷⁾. Vale però la pena di sottolineare almeno due elementi.

Il primo è la consistente affluenza di candidati: il concorso del 1904 per impiegato della segreteria (per titoli e prova) ebbe 50 candidati, di cui 25 ammessi alle prove, consistenti in un componimento in italiano e nella copia di un prospetto statistico; i due concorsi del 1906 per la Questura e

la Segreteria videro la partecipazione, rispettivamente di 84 candidati (solo 17 ammessi alle prove) e 27 candidati (20 ammessi alle prove); il concorso per revisore del 1907 ebbe 57 concorrenti; quello del 1908 per ragioniere della Giunta del bilancio 85 domande (di cui ben 61 escluse per carenza di requisiti); quello, dello stesso anno, per economo ebbe 59 domande (solo 18 gli ammessi); i due concorsi per 3 posti di commesso e 4 di usciere del 1910 ebbero, rispettivamente, 96 e 237 domande. Minori erano, ovviamente, i numeri per concorsi più specializzati come quello per stenografo, del 1913, ma il concorso per segretario di Biblioteca, del 1915, vide ben 62 concorrenti, tra i quali prevalse Enrico Damiani, futuro direttore della stessa.

Il secondo elemento è la notevole qualificazione tecnica richiesta. Se nel caso degli stenografi era determinante la prova pratica, in un concorso per segretario del 1915, i candidati dovevano dimostrare la loro capacità linguistica simulando di chiedere, in francese, alla Camera greca chiarimenti sulla legge elettorale del Paese e svolgere un tema pratico di interpretazione della legge elettorale vigente. E in un successivo concorso a segretario del 1920 le prove erano: il rapporto tra il suffragio universale recentemente introdotto e la disciplina delle ineleggibilità, un discorso di circostanza in francese e tre prove orali di diritto pubblico, economia politica e storia.

Le procedure di concorso e gli avvicendamenti avvennero in un contesto che, dopo il 1907-1909 non vide profonde modifiche ordinamentali, ma una puntuale limatura di singole norme. Si cercò in particolare di affermare, con alterna fortuna, il principio dell'esclusività del rapporto di lavoro, tema importante soprattutto per gli stenografi che, nelle fasi di aggiornamento dei lavori, svolgevano attività di tipo pubblicistico, anche presso giornali politici.

Con la fine della prima guerra mondiale, il sistema politico italiano fu interessato da una profonda trasformazione. L'affermazione del suffragio universale maschile e l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale condussero, nel 1919, i raggruppamenti liberali ad una seria sconfitta, mentre si affermavano i socialisti ed i popolari ed il movimento fascista, sconfitto elettoralmente, cercava di guadagnare terreno nel Paese con la violenza. In un contesto politicamente frammentato, l'amministrazione della Camera accentuò la sua terzietà ⁽²⁸⁾, in particolare durante le Presidenze di Vittorio Emanuele Orlando (dicembre 1919–giugno 1920) ed Enrico De Nicola (giugno 1920–gennaio 1924), e proseguì un affinamento di attività e procedure, in particolare nel settore della stenografia ⁽²⁹⁾. Maturava, nel frattempo, un crescente interesse del ceto politico parlamentare per l'organizzazione amministrativa, evidente nelle discussioni in Consiglio di Presidenza e nei

Comitati segreti. Queste sedi, che in passato erano state talora luoghi di compensazione di istanze settoriali, ospitarono sempre più, in particolare nel 1918-1920, discussioni più complessive sul ruolo dell'amministrazione, sia in relazione al rapporto tra la burocrazia parlamentare ed il pubblico impiego sia in relazione alla struttura degli uffici. Particolarmente attiva fu l'area socialista, che, oltre a sostenere l'associazionismo tra i dipendenti, si oppose ai ricorrenti tentativi di riportare l'amministrazione a dimensioni e funzioni anteriori alla riforma del 1907.

Già nel dicembre 1919 venne in discussione l'ipotesi di una nuova pianta organica che, secondo le discussioni svolte in Consiglio di Presidenza, avrebbe dovuto precisare meglio le categorie di personale e dare agli impiegati le garanzie ormai introdotte nell'impiego pubblico. Tra queste c'era anche quella dell'attività sindacale ⁽³⁰⁾: all'inizio del 1921 si erano ormai costituite due associazioni rappresentative dei dipendenti che chiesero un riconoscimento; il Presidente De Nicola comunicò al Consiglio di Presidenza di aver chiarito che il riconoscimento era stato dato di fatto, ma che non era possibile né utile un riconoscimento giuridico.

Le due principali riforme del regolamento avvennero nel 1919 e nel 1920, senza peraltro stravolgere l'organizzazione emersa dalla riforma del 1907.

Con la riforma del Regolamento dei servizi del 1919, il Segretario generale ricevette alcune ulteriori funzioni, tra cui quella di predisporre la relazione annuale sull'andamento dei diversi uffici; fu introdotta una disciplina relativa alla attribuzione di premi a vantaggio dei dipendenti meritevoli; fu prevista una Commissione di disciplina (articoli 27 e 28), competente anche a formulare proposte sull'ordinamento dei servizi, alla quale partecipavano anche alcuni rappresentanti del personale, in maniera tale da garantire il principio del contraddittorio; fu, infine, soppresso il Servizio per la redazione dei processi verbali delle sedute (reintrodotto l'anno successivo).

Le novelle del 1920, che permisero al Segretario generale la partecipazione, con voto consultivo, alle sedute del Consiglio di Presidenza, accentuarono il ruolo delle rappresentanze dei dipendenti, stabilendo la loro consultazione in relazione ai progetti di riforma del Regolamento degli uffici, introdussero il ruolo di anzianità, ribadirono il divieto per i dipendenti della Camera di occupare altri uffici o impieghi retribuiti, nonché di collaborare con la stampa. Diversa era invece la disciplina dei comandi, che portò numerosi funzionari, soprattutto stenografi, ad essere impiegati in diverse occasioni: ad esempio gli stenografi Nataletti e Gabet furono impiegati dalla Commissione di inchiesta sul sinistro della nave Leonardo Da Vinci ⁽³¹⁾,

mentre Umberto Collamarini fu utilizzato in una missione commerciale in Transcaucasia, nel 1920 ⁽³²⁾.

Proseguiva intanto un fisiologico ricambio della dirigenza, con il pensionamento, nel dicembre 1914, di una serie di esperti stenografi e funzionari, come Ugo Galeotti, Cesare Volpini e Giacomo Manasse, e, dal 1° gennaio 1922, di Mario Mancini, Teresio Trincheri e Luigi Nuvoloni. Con l'uscita di quest'ultimo si pose nuovamente con forza il tema dell'assorbimento della Questura nel Segretariato generale, che non poté realizzarsi in questa fase. Il posto rimase dunque vacante e fu ricoperto *de facto* da Ferdinando Monnosi, nominato Vicedirettore della stessa nell'agosto 1922.

I pensionamenti consentirono alla nuova leva di funzionari di assumere posizioni di maggiore responsabilità: nel 1922 Carlo Finzi era capo ufficio della Revisione, mentre Romolo Astraldi era primo revisore. Numerosi funzionari che svolsero un ruolo importante negli anni del fascismo e nelle prime legislature repubblicane fecero in questi anni il loro ingresso nei ruoli della Camera, a partire dal 1910: Umberto Collamarini, Alberto Giuganino, Ettore Scandale e Francesco Giulietti (1913), Giuseppe Graziani (1914), Ubaldo Cosentino, Giuseppe Fuschini e Giuseppe Schirò (1915), Vittore Bonfigli, Benedetto Migliore, Giovanni Romanelli, Ugo Redanò, Camillo La Mesa, Antonio Verdirosi e Antonio Traversa (1920): per la Biblioteca Enrico Damiani (1915) e Giovanni Bach (1922).

Nei primi anni '20 del Novecento l'amministrazione della Camera aveva raggiunto una propria stabile configurazione ed un'autorevolezza notevole rispetto ad un mondo politico fortemente conflittuale ⁽³³⁾. Con il pieno dispiegarsi delle potenzialità implicite nella riforma del 1907 e sotto l'autorevole guida di Montalcini, essa si era rinnovata, sia nei moduli organizzativi che nella composizione, ed era in grado di accompagnare l'evoluzione di un parlamentarismo maturo, che si andava strutturando, con le modifiche regolamentari del 1920 (introduzione dei gruppi e delle commissioni parlamentari) attorno al principio della valorizzazione nel procedimento legislativo del ruolo dei gruppi politici organizzati. Ma tale evoluzione finì per essere brutalmente interrotta dall'affermazione, già nel corso del 1922, del movimento fascista.

4 - *L'incompleta "fascistizzazione" dell'apparato (1922-1929)*

Le vicende dell'amministrazione della Camera durante il regime fascista restano complessivamente poco note, non tanto sotto il profilo dell'evoluzione dell'organizzazione interna, quanto sotto quello della collocazione di una burocrazia caratterizzata da marcati tratti di specialità dentro un regime che si voleva totalitario. I non numerosi studi sono abbastanza concordi nel sottolineare come il progressivo ridimensionamento del ruolo dell'amministrazione parlamentare non si accompagnò ad uno stravolgimento delle sue consolidate procedure né ad un cambiamento della sua composizione (34). Una tale interpretazione, valida in termini generali, dovrebbe essere però precisata con puntuali analisi del concreto dipanarsi delle attività amministrative e dei ritmi del *turn over*. In questa sede, tenterò di offrire qualche nuovo elemento su due questioni centrali per la storia amministrativa del periodo fascista: quella delle funzioni assunte dall'amministrazione di un organo che, tra il 1925 ed il 1929, fu soggetto ad una trasformazione della sua stessa essenza, con la progressiva eliminazione del suo carattere elettivo e della dialettica tra maggioranza e minoranza e con la sostanziale trasformazione dell'attività legislativa in un'attività emendativa della legislazione promanante dall'Esecutivo; quella della partecipazione al regime di un corpo amministrativo che sin dal periodo giolittiano aveva rafforzato le proprie caratteristiche di imparzialità e terzietà.

Come si cercherà di argomentare, sembra opportuno, alla luce di una riconsiderazione di questa fase, avanzare un'ipotesi interpretativa parzialmente diversa da quelle correnti. L'ipotesi è che il fascismo realizzò, in particolare tra il 1925 ed il 1929/1930, un significativo tentativo di coinvolgere attivamente l'amministrazione della Camera nel regime, anche attraverso il cambio del Segretario generale, nel quadro di una tendenza ad una forte integrazione tra partito e Camera. Successivamente, l'accantonamento di questo disegno portò l'amministrazione a stabilizzarsi intorno ad un gruppo di funzionari legati ad un liberalismo conservatore disposto a scendere a patti con il regime, ma non ad assecondarne le spinte totalitarie, funzionari che, in una mutata temperie politica, seppero gestire la fuoriuscita dalla dittatura.

Una tale stabilizzazione avvenne certo in un contesto in cui il fascismo preparava ormai la trasformazione della Camera in organo ausiliario dell'esecutivo, ma consentì la salvaguardia di un patrimonio di cultura amministrativa e, nel caso della documentazione parlamentare, anche un suo accrescimento, che favorì il trapasso da un'amministrazione centrata sulle

procedure ad un'amministrazione capace di attivare funzioni specializzate di consulenza. Naturalmente, il recupero di questi elementi poté avvenire solo quando si determinarono nuovamente le condizioni per lo svolgimento di una reale funzione rappresentativa da parte della Camera.

L'affermazione del fascismo in Parlamento non si realizzò immediatamente dopo la marcia su Roma, quando sembrò determinarsi una qualche convergenza del fascismo con spezzoni delle aree liberale, radicale e cattolica, ma solo dopo le elezioni del 1924 e la crisi seguita all'omicidio di Giacomo Matteotti, conclusasi, nei primi mesi del 1925, con l'affermazione della dittatura ⁽³⁵⁾.

Anche il controllo sul Consiglio di Presidenza della Camera si realizzò solo progressivamente. Nella XXV legislatura (1921-1924) i liberali riuscirono a mantenere alla Presidenza uno dei loro esponenti più illustri, Enrico De Nicola. Solo dopo le elezioni del 1924 si affermò un Consiglio di Presidenza fascista, con l'elezione a Presidente di Alfredo Rocco, il 27 maggio 1924, e l'affermazione di una maggioranza fascista, con l'eccezione dei due Vice-presidenti Giulio Rodinò (popolare) e Luigi Gasparotto (combattenti) ⁽³⁶⁾. Va tuttavia notato che all'interno del Consiglio di Presidenza prevaleva la componente monarchico-nazionalista del fascismo, impersonata dai questori Salvatore Renda, Giorgio Guglielmi e Carlo Buttafocchi, quest'ultimo destinato a rimanere membro del Consiglio di Presidenza durante tutto il periodo fascista.

In un contesto politico ancora fluido, l'amministrazione della Camera rimase relativamente immune da pressioni, per ragioni che attengono sia alla compattezza dell'apparato sia alla relativa prudenza delle gerarchie fasciste, le quali, almeno sino al 1924, poterono sembrare propense ad inglobare settori della vecchia classe dirigente e delle *élites* amministrative.

Nell'approccio all'amministrazione del primo fascismo prevalse infatti la linea tecnocratica e liberista di Alberto De' Stefani, Ministro delle finanze dal 1922 al 1925, favorevole ad un ridimensionamento dell'amministrazione pubblica dopo la grande crescita di funzioni indotta dalla guerra mondiale, più che non un coerente progetto di fascistizzazione dell'apparato ⁽³⁷⁾. Risale a questa fase l'unica grande riforma organica sul pubblico impiego dell'epoca (leggi 11 novembre 1923, n. 2395 e 30 dicembre 1923, n. 2960), che attuava un ordinamento unificato della burocrazia, basato su tre gruppi (A, B, C), e recava ancora forte l'impronta dello Stato/amministrazione e della cultura giuridica orlandiana consolidate anche alla Camera.

Anche il nuovo Regolamento interno degli Uffici, presentato dai Questori nel giugno 1923, che comprendeva le modifiche al regolamento introdotte a partire dal 1920, recava in sé il senso di una forte continuità con l'impostazione montalciniana e con la dottrina amministrativa del liberalismo conservatore, anche se in qualche modo "apriva" alle istanze "razionalizzatrici". I servizi della Camera erano ridotti a tre, con l'eliminazione del servizio Redazione dei verbali, assorbito dal Segretariato generale. Si rinunciò invece, per esplicita scelta della Presidenza, ad affrontare il nodo dell'assorbimento della Questura nel Segretariato generale, tema sul quale esistevano contrasti ⁽³⁸⁾. Per quanto riguarda il ruolo del personale, si introduceva (in analogia con quanto previsto per gli stenografi) la figura dei "primi segretari" e si accennava una certa discrezionalità degli organi politici sulle nomine, nel quadro di una tendenziale equiparazione ai modelli del pubblico impiego. Tale equiparazione era stata del resto ventilata nelle discussioni del Consiglio di Presidenza, intendendola come applicazione al personale della Camera di norme tendenzialmente più favorevoli sul piano retributivo.

Alla stabilità del quadro ordinamentale faceva riscontro la continuità nei titolari delle strutture amministrative. Accanto al Segretario generale Montalcini, troviamo, all'inizio 1922, una struttura consolidata: Annibale Alberti a capo della Segreteria, Ermanno Bianchi agli Archivi, Teresio Trinchieri capo della Revisione, Augusto Gabet come primo stenografo, Lodovico Graziani all'Ufficio di statistica legislativa, Mario Mancini come estensore del processo verbale. L'Ufficio di Questura era diretto (ma si era alla vigilia del suo pensionamento) da Luigi Nuvoloni, affiancato da Decio Calvari, mentre alla Biblioteca Antonio Rovini non aveva un Vice, ma alcuni promettenti giovani funzionari, come Enrico Damiani e Giuseppe Tucci. Ponendo a confronto questa struttura con quella del 1914 si nota un limitato ricambio, nell'ambito di un *turn over* privo di particolari scosse, ma si era ormai alla vigilia di profondi cambiamenti.

Le norme stabilite nel 1923 furono oggetto di revisione già nel 1924, sotto la prima Presidenza fascista della Camera, quella di Alfredo Rocco. Il 19 giugno, Rocco presentò al Consiglio di Presidenza un progetto di riforma della pianta organica sulla base del regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395, relativo all'ordinamento gerarchico delle amministrazioni dello Stato. Il progetto, come fu chiarito, intendeva riprodurre le differenze gerarchiche esistenti tra le varie categorie degli impiegati dello Stato, introdurre, tra il personale subalterno, una distinzione tra quello addetto ai servizi di sala e quello "di fatica" ed a garantire nel complesso un miglioramento del trat-

tamento economico. Nonostante recasse il segno di una forte volontà della Presidenza fascista di imprimere un proprio indirizzo, il progetto si poneva in continuità con la generale tendenza razionalizzatrice emersa negli anni precedenti e, soprattutto, non incideva in maniera significativa sull'autonomia dell'amministrazione né sulla dirigenza, che rimaneva legata al modello del Parlamento liberale e saldamente coordinata da Montalcini.

La svolta nel rapporto tra l'amministrazione ed il fascismo avvenne solo a partire dalla primavera del 1925, in coincidenza non casuale con l'avvio della costruzione della dittatura sancito dal discorso di Mussolini del 3 gennaio. Fu nel contesto della trasformazione costituzionale dello Stato liberale in regime che venne a porsi il tema del rapporto della burocrazia (e non solo di quella parlamentare) con il regime. Non a caso, già con la legge 24 dicembre 1925, n. 2300, furono superate le norme del previgente regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960, affermando il principio della dispensa dal servizio degli impiegati che si ponessero in condizione di incompatibilità con le direttive politiche del Governo per manifestazioni compiute nell'ufficio o fuori da esso.

L'attenzione del legislatore fascista si indirizzava in primo luogo verso le grandi strutture ministeriali, ma l'impostazione definitasi tendeva ad essere onnicomprensiva, per la logica stessa di un regime nel quale esistevano forti spinte totalitarie. Di qui, dunque, il progressivo definirsi di un'attenzione dei vertici del fascismo per l'amministrazione di una Camera elettiva la cui conquista non poteva ancora dirsi definitiva, perché non era avvenuta ancora la completa fuoriuscita dalla legalità statutaria e permaneva, per quanto flebile, un'opposizione politica organizzata.

Il progetto di bilancio delle spese interne della Camera dei deputati per l'esercizio finanziario 1925-26, approvato dal Consiglio di Presidenza il 3 aprile 1925 e presentato all'assemblea il giorno successivo, si muoveva ancora nel solco di una riorganizzazione del quadro organizzativo previgente ⁽³⁹⁾. Come chiarito nella relazione illustrativa, si intendeva procedere ad una revisione complessiva delle carriere e dei trattamenti economici modellata, con diverse specificità, anche economiche, sul pubblico impiego. Ma questo approccio prudente fu rapidamente superato da un deciso tentativo di sottoporre l'amministrazione della Camera ad uno stringente controllo, che si avviò solo pochi mesi dopo questa "piccola riforma" amministrativa.

Dopo alcuni provvedimenti blandamente punitivi nei confronti degli stenografi Bonfigli e Migliore, che avevano sottoscritto appelli delle opposizioni ⁽⁴⁰⁾, nel settembre del 1925 il quotidiano "Il Tevere", organo del fascismo estremista diretto da Telesio Interlandi, apriva una polemica sulla presenza

della massoneria nell'amministrazione della Camera, a partire dalla vicenda di una lettera, scritta da un commesso ad un suo superiore, per comunicargli la sua assenza a causa di impegni legati alle riunioni della loggia di appartenenza. La notizia, ripresa dal "Popolo d'Italia" e da altri giornali con grande evidenza ⁽⁴¹⁾, portò all'apertura di un'inchiesta interna e diede alimento ad ulteriori articoli, che mettevano sotto accusa il Segretario generale Montalcini ed il direttore dell'ufficio di Questura, Monnosi, nominato nel giugno 1924. L'accusa presentava un evidente carattere di strumentalità, non perché non esistessero alla Camera appartenenze di tipo massonico, del resto ampiamente diffuse nell'élite politico-amministrativa dell'Italia liberale, ma perché era prossima l'approvazione di una legge contro la massoneria, che aveva iniziato il suo *iter* alla Camera nel gennaio 1925 ⁽⁴²⁾.

L'attacco alla massoneria, aperto dallo stesso Mussolini, si inseriva nel quadro di una più vasta azione contro ogni forma di associazionismo, che mirava a realizzare anche una prima epurazione degli apparati, colpendo, allo stesso tempo, potenti *ras* come Roberto Farinacci e gli esponenti di un fascismo "compromissorio" come Giacomo Acerbo, molto vicino a Camillo Montalcini. Non a caso, il contenuto normativo del disegno di legge era sufficientemente indeterminato da consentire un'applicazione estensiva delle norme.

Il 6 ottobre 1925 il Segretario generale Montalcini chiedeva al Presidente Casertano l'istituzione di una Commissione di inchiesta che tutelasse la Camera dagli attacchi di cui era oggetto l'amministrazione ⁽⁴³⁾. La Commissione, immediatamente istituita, fu presieduta dal Vicepresidente della Camera Raffaele Paolucci, un medico militare avvicinatosi al fascismo e protagonista, nella fase del delitto Matteotti, di un tentativo di consolidamento in senso moderato del regime, e comprendeva Carlo Buttafocchi, Angelo Manaresi, già esponente del partito dei combattenti, Umberto Gabbi, medico e professore universitario legato al primo fascismo, e Francesco Ciarlantini, ex socialista interventista avvicinatosi al regime dopo la marcia su Roma.

Il mandato della Commissione era piuttosto ampio e comprendeva, oltre all'accertamento di responsabilità disciplinari, l'indicazione di proposte di riorganizzazione amministrativa, «per il miglioramento dei servizi e per il rinvigorimento dei vincoli di disciplina e devozione alla Patria ed alle Istituzioni». Il 15 novembre il Consiglio di Presidenza approvò le conclusioni della Commissione, che scagionavano il Segretario generale, ma crearono le condizioni per la creazione di un controllo stringente sull'amministrazione, tanto più che pochi giorni prima, il 4 novembre, la scoperta di un progetto

di attentato a Mussolini ad opera del deputato Tito Zaniboni e del generale Luigi Capello aveva portato ad una prima ondata repressiva contro l'associazionismo.

Prima di esaminare le conclusioni della Commissione e le loro conseguenze sull'amministrazione della Camera, è utile soffermarsi ancora sul contesto in cui maturò un'operazione che talora è stata considerata in un'ottica esclusivamente "interna", sottovalutando i nessi che la legano alle linee politiche emerse in quel giro di anni.

E' stato da tempo rilevato ⁽⁴⁴⁾ che l'inchiesta mirava a creare le condizioni per una rimozione del Segretario generale e per l'affermazione di un rigido controllo politico su un'amministrazione che, forte della conquistata neutralità, costituiva un presidio delle strutture parlamentari. Allo stesso tempo, occorre però sottolineare come, al di là della diffidenza per Montalcini, l'aspirazione ad inquadrare nel regime l'amministrazione della Camera si collegasse ad una più generale azione nei confronti della burocrazia dello Stato. Tra il 1924 ed il 1925 la tematica della burocrazia era al infatti centro del dibattito ⁽⁴⁵⁾. Ridimensionate le aspirazioni tecnocratiche legate al liberismo di De' Stefani, nel fascismo tendeva a prevalere un'ideologia gerarchica, maturata dalla riflessione di Alfredo Rocco, che si univa ad aspirazioni pragmatiche ad impadronirsi degli snodi centrali per la gestione dell'amministrazione, stabilendo un diretto collegamento tra l'alta burocrazia e il vertice politico. Nei mesi che vanno dall'omicidio di Matteotti all'affermazione della dittatura, si svilupparono così nel fascismo posizioni critiche rispetto ad una reale o presunta immunità delle alte gerarchie amministrative rispetto ai risultati della "rivoluzione fascista". Tra gli interpreti più coerenti di questi malumori fu Roberto Farinacci, segretario del Partito fascista dal 15 febbraio 1925, che avviò una vasta campagna di stampa contro una burocrazia ritenuta non realmente disposta a porsi al servizio dello Stato fascista e percorsa da venature "social massoniche".

L'attacco all'amministrazione della Camera sembra dunque legarsi alla pressione esercitata dai settori del fascismo più decisi a dare compimento alla "rivoluzione" avviata nel 1922. Sotto questo punto di vista andrebbe meglio illuminato il ruolo del nuovo Presidente della Camera, Antonio Casertano, eletto il 13 gennaio 1925 al posto di Alfredo Rocco. Casertano non era un fascista della prima ora ed era abbastanza estraneo al partito, tanto che negli anni del regime finì per essere marginalizzato con la nomina a senatore (1929). Pur essendosi assunto, fino al 1925, una funzione di fiancheggiatore, egli diede un robusto sostegno all'affermazione del fascismo, sia all'interno

della Commissione dei diciotto sia, nel 1924, come Presidente della Giunta delle elezioni. Fu sua la proposta di convalidare la quasi totalità dei risultati che incontrò la ferma opposizione di Matteotti nel suo discorso alla Camera del 30 maggio 1924.

Nonostante la sua adesione al movimento, Casertano rimaneva uno di quegli esponenti dell'élite liberale favorevoli ad una normalizzazione in senso autoritario, ma non propensi ad assecondare gli aspetti più movimentisti della galassia fascista. Da questo punto di vista, è possibile che, nella vicenda che riguardò l'amministrazione, egli abbia fatto proprie spinte che venivano da altri settori del fascismo, insoddisfatti dei compromessi che si andavano stabilendo con spezzoni della vecchia classe dirigente.

Nata sotto l'impulso del fascismo più intransigente, la relazione della Commissione di inchiesta si rivelò nei fatti piuttosto prudente. Le sue conclusioni stabilivano una netta distinzione tra due aree dell'amministrazione: quella legata alla funzione legislativa e quella legata all'erogazione di servizi materiali ed alla gestione delle sedi.

Relativamente alla prima, si sottolineava l'assoluta affidabilità della Segreteria generale che «può essere additata a modello a tutte le Amministrazioni dello Stato» e di Montalcini «il funzionario perfetto per intelligenza, profondità di conoscenza, dirittura pubblica e privata, attaccamento al lavoro». Si rilevava peraltro che in occasione di un suo collocamento a riposo per limiti di età (esplicitamente adombrato) esisteva già un degno successore, e cioè Annibale Alberti, capo dell'ufficio di Segreteria, il quale, si sottolineava, «ha giovinezza suscettibile di informarsi ai nuovi tempi ed alla nuova mentalità nata dalla guerra e del fascismo». Se il giudizio sulla Segreteria generale era positivo, sia pure con alcuni *obiter dicta*, assai più critico era il giudizio sull'ufficio di revisione, con la sola eccezione del revisore principale, Romolo Astraldi, per il quale si proponeva la nomina a capo ufficio della Segreteria. Su venti impiegati di revisione e stenografia, si rilevava, c'erano diversi iscritti a partiti antifascisti come Vittore Bonfigli, Giovanni Romanelli, Filippo Nataletti e Giuseppe Fuschini (popolare, già candidato alle elezioni del 1921 e 1924), e alcuni aderenti alla massoneria. Molti inoltre collaboravano a giornali, come stenografi (Giuganino, Cosentino), redattori (Migliore) o a vario titolo (Fuschini, Collamarini, Giulietti, Romanelli), in contrasto con il regolamento del personale ⁽⁴⁶⁾.

Relativamente all'area dei servizi, legata all'ufficio di Questura, le osservazioni non vertevano tanto sulla fedeltà al regime, quanto sulla carente organizzazione, in particolare per la mancanza di procedure di spesa garantiste.

Di qui la proposta di scindere l'ufficio in due, un ufficio tecnico-economato ed un ufficio di cerimoniale e controllo, con la conseguente redistribuzione del personale. Numerose e puntuali erano poi le proposte in relazione alla disciplina del personale subalterno, giudicato «in genere suscettibile di miglioramento» per il quale si proponeva in sostanza l'affermazione di una rigida gerarchia ed il superamento di rapporti di tipo personale con singoli deputati o membri del Consiglio di Presidenza.

Su un piano sanzionatorio, i colpiti non furono moltissimi. Ai livelli alti si trattava essenzialmente di tre: Benedetto Migliore, stenografo, punito con la sospensione dallo stipendio per quindici giorni «per aver sottoscritto un indirizzo ostile al Governo in carica»; Vittore Bonfigli, revisore, dispensato dal servizio «per aver firmato lo stesso indirizzo e per aver stampato un libercolo nel quale non solamente si fanno apprezzamenti talora addirittura ingiuriosi su alcuni Deputati e sull'attuale Capo del Governo [...] ma si giudicano uomini e situazioni con mentalità socialisticamente faziosa»; il primo stenografo Ettore Piperno, imputato di appartenenza alla massoneria, di scarso rendimento e di contegno non rispettoso verso la Commissione di inchiesta, collocato in disponibilità con conservazione dello stipendio. A questi si aggiungevano alcuni operai e commessi, legati ad appartenenze massoniche, come l'aggiunto capo Giuseppe Caciolli, i commessi Domenico di Francia e Edmondo Mangialaio, il capo operaio Azzo Giuliani. Relativamente a Ferdinando Monnosi, iscritto alla massoneria di Palazzo Giustiniani, ma dimessosi, si avanzavano numerose riserve sulla sua gestione, senza assumere provvedimenti in merito.

Al di là della più o meno strumentale accusa di appartenenza massonica, i provvedimenti andavano a colpire i funzionari che si erano esposti politicamente all'indomani dell'assassinio di Matteotti. Migliore, noto critico letterario e giornalista, sarebbe stato nel dopoguerra brevemente Segretario generale. Bonfigli, noto per numerose pubblicazioni giuridiche e sulla stenografia, era stato autore, nel 1924, di una sorta di *Navicella*, che è forse il "libercolo" cui si riferisce la decisione, era membro del Partito socialista unitario di Matteotti e nel novembre 1923 era stato eletto nel Comitato direttivo della Federazione romana della stampa, nella lista liberale capeggiata da Bergamini che aveva prevalso di misura su quella filofascista di Corradini. Il caso di Piperno era un po' a sé. Legato alla massoneria, egli fu risparmiato da più gravi sanzioni, oltre che per la sua anzianità di servizio, a causa di dolorose vicende personali ⁽⁴⁷⁾.

L'inchiesta del 1925 creò le condizioni per affermare un saldo controllo sull'amministrazione sotto due punti di vista: riaffermando il principio di una direzione diretta degli organi politici (che si avviavano a diventare a partito unico), che negli anni precedenti si era attenuato, almeno nella prassi, in virtù del riconoscimento di una sfera di autonomia funzionale all'amministrazione; avviando un processo di sostituzione/fidelizzazione della dirigenza e di stretto controllo del personale subalterno, anche attraverso strumenti largamente impiegati per il complesso dell'impiego pubblico (dopolavoro, sovvenzioni, attività sindacale e di partito).

Allo stesso tempo, però, si mantenne il principio di una specialità della burocrazia parlamentare rispetto al pubblico impiego, che trovò una conferma nella sentenza resa dal Consiglio di Stato (sezione IV, 12 agosto 1927) in relazione al ricorso presentato da Vittore Bonfigli, lo stenografo posto fuori ruolo a seguito dell'inchiesta ⁽⁴⁸⁾. In tale sentenza, il Consiglio di Stato, sistematizzando una linea interpretativa già affermata negli anni precedenti e rifiutandosi di entrare nel merito della qualificazione degli impiegati della Camera come impiegati dello Stato, dichiarò improponibile il ricorso, riaffermando il principio che le deliberazioni della Camera, anche riguardanti i rapporti con il personale, attengono all'esercizio dei poteri legislativi. Era un'affermazione importante, che dimostra il permanere di un riconoscimento della specialità dell'amministrazione parlamentare, lo stesso che indusse, pochi anni dopo, Vittorio Emanuele Orlando ad affermare che «i funzionari sono impiegati pubblici, di Stato non dello Stato, ma bensì, ed esclusivamente, delle Camere» ⁽⁴⁹⁾.

Al di là della pronuncia del Consiglio di Stato, l'indirizzo che si determinò, anche per ragioni contingenti legate alle dinamiche interne al fascismo, fu dunque quello di una tutela dell'autonomia amministrativa di una Camera che si avviava a diventare organo del regime. Ciò consentì che il tentativo di "fascistizzare" l'amministrazione si realizzasse in maniera autonoma da altri rami dell'amministrazione dello Stato, ma pur sempre nel quadro di una finalità, espressa dal ministro Alfredo Rocco nella discussione del disegno di legge sulla dispensa dagli impiegati, di stabilire «una conformità spirituale tra il funzionario e il governo» ⁽⁵⁰⁾.

Scorrendo i verbali dei Consigli di Presidenza tra l'autunno del 1925 e l'inizio del 1927, si ha la chiara impressione di un irrobustimento delle maglie del controllo, con una certa immissione in ruolo di personale di sicura fede fascista. In particolare, il 13 maggio 1926 giunse a conclusione un concorso per il ruolo di direttore dell'ufficio di Questura. I candidati erano ingegneri

professionalmente qualificati: Antonio Banti, amministratore delle Terme di Chianciano; Carlo Vittorio Varetti, ingegnere dell'amministrazione penitenziaria; Arnaldo Maccari, funzionario del Genio civile; Giovanni Viotto; infine, Elio Turola, il più giovane, ma dotato di «ottimi certificati politici». A vincere fu proprio Turola, quarto in graduatoria, che sarebbe stato il protagonista di un cospicuo tentativo di irregimentare il personale ⁽⁵¹⁾. Poco dopo, il 4 giugno 1926, fu nominato cassiere della Camera Francesco Ferri, altro personaggio di sicura fede fascista.

Relativamente al disciplinamento del personale va ricordato che, già nel 1925, il Consiglio di Presidenza ribadì il divieto per gli impiegati di collaborare con giornali politici ⁽⁵²⁾ e procedette ad una "piccola" riforma amministrativa, dividendo le attribuzioni dell'Ufficio di Questura tra l'Ufficio tecnico e di economato e l'Ufficio di controllo e cerimoniale ⁽⁵³⁾. Al primo doveva essere preposto un ingegnere economo, da nominare per concorso, coadiuvato da un Capo del personale subalterno. Per quest'ultimo ruolo fu ufficializzata la nomina del capitano dei carabinieri Fortunato Tempesta, allo scopo di «porre rimedio allo stato di indisciplina morale del personale subalterno della Camera dei deputati». Il comando del Tempesta durò fino al febbraio 1927, quando si determinò uno scontro con Turola, che portò al suo rinvio all'Arma dei carabinieri ⁽⁵⁴⁾.

Coronamento dell'affermazione del controllo sull'amministrazione fu la sostituzione di Montalcini, avvenuta poche settimane dopo che una Camera ormai fascista aveva votato la decadenza dal mandato dei deputati aderenti all'Aventino (9 novembre 1926). Il Segretario generale indirizzò il 7 gennaio 1927 una dignitosa lettera al Presidente, con il quale richiese il collocamento a riposo, poiché, pur scagionato, le conclusioni della Commissione «non hanno però potuto distogliere dall'animo mio l'amaro sentimento che 40 anni di servizio, nel quale ho profuso con inflessibile coscienza del dovere tutta la mia vita, non mi avessero reso intangibile di inconsiderate insinuazioni» ⁽⁵⁵⁾. Il 25 febbraio il Consiglio di Presidenza prese atto della richiesta, tributando a Montalcini un plauso, conservandogli gli emolumenti ed incaricandolo di scrivere una storia del Parlamento italiano ed altre pubblicazioni «d'indole storica» ⁽⁵⁶⁾.

L'incarico non dovette essere solo onorifico. Montalcini espresse i criteri metodologici ai quali si sarebbe informato in un poco noto articolo, che vale la pena di esaminare perché testimonia della continuità con la quale egli guardava al Parlamento ⁽⁵⁷⁾. Nella sua riflessione metodologica sui principi che avrebbero dovuto essere alla base di una storia del Parlamento italiano,

Montalcini prendeva le distanze da un positivismo erudito o aneddotico, ma anche da una storiografia ideologica tesa ad enucleare una linea di sviluppo a fini politici del presente. Pagato il necessario dazio al regime ed alla Presidenza Casertano (ma con una affettuosa evocazione del Presidente Marcora), l'ex Segretario generale cercava di affermare una concezione unitaria della storia del Parlamento, che preservasse la lunga tradizione liberale alla quale egli stesso apparteneva. Come scrisse: «quando un Paese per lungo tempo consentì ad un modo di espressione della sua volontà e non si ribellò anzi vi cooperò nella sua forma più cosciente, non è rendergli omaggio dichiarare che tutto quanto in suo nome si operò sia da gettarsi nel nulla» ⁽⁵⁸⁾.

Era, quella di Montalcini, una posizione che, pur nella mutata temperie politica, proseguiva il filo di una coerente riflessione ancora ben radicata in un quadro ideologico schiettamente liberale. Diversamente, Annibale Alberti finì per piegare il suo liberalismo nazionalista ad una curvatura di forte allineamento all'ideologia del fascismo monarchico, com'è evidente anche nei suoi scritti sul rapporto tra Fascismo e Risorgimento ⁽⁵⁹⁾. Divenuto segretario della Società nazionale per la storia del Risorgimento e membro di numerose società storiche locali, Alberti espresse in un articolo programmatico una decisa opzione per una rilettura complessiva della storia del Risorgimento alla luce delle nuove linee politiche emerse con il Fascismo ⁽⁶⁰⁾. La proposta era ambiziosa: «un riesame della storia del periodo in cui l'Italia si è formata per ricostruirla su altre basi e condurla con altro metodo di indagini e di finalità» ⁽⁶¹⁾, contrapponendosi agli studi risorgimentali del periodo liberale, incapaci di cogliere il fatto che il Risorgimento «aveva gettato in solchi profondi i germi di una futura potenza imperiale».

Montalcini non scrisse mai, com'è noto, una storia del Parlamento. Va tuttavia segnalata la sua partecipazione all'Enciclopedia italiana, all'ombra del progetto gentiliano di dare al Fascismo un grande quadro di riferimento culturale radicato nella cultura idealistica e in una concezione nazionalista della storia e della filosofia italiana ⁽⁶²⁾.

La sostituzione di Montalcini coincise con una riorganizzazione della struttura amministrativa che, alla prova dei fatti, si rivelò alquanto timida. Il nuovo Regolamento interno degli uffici e del personale, pubblicato il 1° aprile 1928, recepiva le innovazioni del 1923 e 1925 ed era stato avviato dallo stesso Montalcini nell'ambito di una Commissione del Consiglio di Presidenza che si era data come mandato quello di accentrare i servizi sotto il Segretario generale e di modificare la composizione del Consiglio di disciplina, escludendone i rappresentanti del personale ⁽⁶³⁾. Tecnicamente meglio formulato

dei precedenti, il Regolamento del 1928 enfatizzava il ruolo del Presidente rispetto al Consiglio di Presidenza (articolo 1), superando le formulazioni dell'articolo 2 del Regolamento del 1923, ed introduceva alcune norme già vigenti per il pubblico impiego, come il giuramento (articolo 9) e le disposizioni disciplinari del r.d. 30 settembre 1923, n. 2690.

La figura del Segretario generale era fortemente valorizzata, con l'esplicita previsione (articolo 5) che «Tutti i servizi della Camera sono posti sotto la sorveglianza e l'autorità del Segretario generale» ⁽⁶⁴⁾. La norma, nelle intenzioni della Presidenza, costituiva un'affermazione del principio gerarchico che avrebbe dovuto informare le amministrazioni dello Stato fascista, ma allo stesso tempo chiudeva - per la prima volta - una questione aperta almeno sin dalla riforma del 1907, nel segno di una razionalizzazione amministrativa destinata a stabilizzarsi dagli anni '50 ed a caratterizzare l'amministrazione parlamentare repubblicana. Era peraltro mantenuta la norma (articolo 3 del Regolamento del 1923; articolo 4 del Regolamento del 1928) che consentiva al direttore dell'Ufficio di Questura di partecipare, ma senza voto consultivo, alle sedute del Consiglio di Presidenza.

Dal punto di vista dello stato giuridico e del reclutamento, venivano precisate le modalità di assunzione per concorso pubblico o chiamata interna (per il quale era previsto un quorum dei quattro quinti dei presenti in Consiglio di Presidenza). Nel complesso, l'ordinamento del personale tendeva a modellarsi sulla normativa in vigore per il pubblico impiego (le leggi 11 novembre 1923, n. 2395, e 30 dicembre 1923, n. 2960). La disciplina delle promozioni era demandata ad una scelta discrezionale del Consiglio di Presidenza, con alcune eccezioni. Era inoltre confermato il divieto per gli impiegati di collaborare alla stampa politica e di occupare altri uffici o impieghi retribuiti e di esercitare professione, commercio o industria (articolo 10) ed erano eliminati dal Consiglio di disciplina il rappresentante dei funzionari e quello del personale subalterno (articolo 16 che modificava l'articolo 33 del Regolamento del 1923).

La struttura amministrativa era articolata in tre grandi servizi: Segretariato generale, uffici di Questura e Biblioteca. All'interno del Segretariato generale, oltre ai preesistenti Segreteria e Archivio, era prevista una struttura denominata uffici del Resoconto e degli studi legislativi, che accorpava gli uffici di Revisione e Stenografia e di Statistica legislativa. La nuova struttura, alla quale fu preposto Carlo Finzi, aveva il compito di redigere il resoconto sommario e stenografico e di svolgere un'attività di studio sulla legislazione, che avrà in seguito importanti sviluppi ⁽⁶⁵⁾.

Gli uffici di Questura, accorpavano, sotto la direzione di Elio Turola, i due uffici Tecnico e di economato e di Controllo e cerimoniale, che erano stati separati dopo l'inchiesta sulla massoneria, ⁽⁶⁶⁾ ed erano divisi in quattro strutture: Ufficio tecnico ed economato, Ufficio del personale, Ufficio di ragioneria e cassa, Ufficio del cerimoniale. L'Ufficio tecnico ed economato, fondamentale per il controllo del personale subalterno, si occupava anche delle officine, dei fabbricati, dei contratti, della polizia interna. L'Ufficio del personale, che compariva per la prima volta come struttura autonoma, si occupava dello stato di servizio, delle pratiche individuali, del ruolo di anzianità del personale della Camera.

Nel corso del 1927, primo impegno della Presidenza fu la nomina di un nuovo Segretario generale, il direttore della Segreteria Annibale Alberti, effettivamente nominato il 2 giugno. Nato il 28 settembre 1879, Alberti era entrato nei ruoli della Camera il 1 novembre 1906. Legato inizialmente ad un esponente liberale come Giulio Alessio, di cui era stato segretario, ed importante studioso di storia del Risorgimento, Alberti aveva cooperato con Montalcini già anteriormente al primo conflitto mondiale, pubblicando insieme a lui *Le Assemblee del Risorgimento* (1911) e due commenti alle leggi elettorali del 1912 e del 1913. Come Montalcini, Alberti abbinava ad una buona cultura costituzionalistica un forte interesse per la storia e la politica contemporanea, segnalandosi per un più accentuato nazionalismo che esprime soprattutto nelle sue opere degli anni '30, successive al conseguimento della libera docenza in storia moderna e contemporanea (1931) ⁽⁶⁷⁾.

Dato il suo curriculum, la nomina di Alberti rappresentava, sotto molti aspetti, un elemento di continuità rispetto alla gestione Montalcini, ma allo stesso tempo un segno del progressivo adeguamento della struttura amministrativa al regime. Pur mantenendo un radicamento nella tradizione del liberalismo conservatore, Alberti si era infatti avvicinato da tempo al fascismo, nella sua versione tradizionalista e monarchica. Poteva dunque presentarsi come l'autorevole interprete del *ralliement* al regime di un apparato burocratico fortemente segnato dalle sue origini giolittiane.

Gli studi di storia politica e istituzionale hanno da tempo individuato nella fase che va dal 1925 al 1929 un momento decisivo nella costruzione dello Stato fascista. Con la vittoria della linea statolatrica impersonata da Alfredo Rocco ⁽⁶⁸⁾ si determinò la cancellazione dell'opposizione parlamentare, la collocazione del Governo nel centro del sistema costituzionale, la neutralizzazione politica del partito fascista e la sua trasformazione in strumento di creazione del consenso e di esercizio del controllo sociale. In questo

contesto, la Camera regia perse qualunque reale funzione nella determinazione dell'indirizzo politico, come riconosciuto dalla dottrina coeva, mentre si ritagliò un qualche ruolo nell'elaborazione legislativa, ponendosi quasi come "organo tecnico" ausiliare dell'Esecutivo. Si trattava di una funzione che, pur nel contesto delle spinte totalitarie del fascismo, continuava ad essere ritenuta importante, tanto da essere alla base dei progetti di riforma corporativa della rappresentanza che presero corpo in quegli anni.

L'attività della burocrazia parlamentare dovette dunque ridefinirsi: non più garanti del corretto svolgersi della dialettica parlamentare nel quadro delle procedure fissate dai regolamenti ⁽⁶⁹⁾, i funzionari dovettero cercare una *raison d'être*, oltre che nel formalismo procedurale e nella resocontazione, in una crescente attenzione per l'attività legislativa e le politiche pubbliche. Era una novità importante, che tuttavia non può far trascurare il senso complessivo dell'evoluzione: l'amministrazione aveva ormai perso il ruolo di garanzia che stava faticosamente costruendo, ed assumeva caratteristiche per molti aspetti simili a quelle delle strutture di tipo ministeriale.

5 - Un nuovo equilibrio (1929-1932)

Con l'inizio, nell'aprile 1929, della XXVIII legislatura, dopo le elezioni plebiscitarie che avevano segnato la definitiva fuoriuscita dal quadro statutario, si determinò un repentino mutamento delle condizioni politiche. Il Presidente Casertano, senatore del Regno dal 21 gennaio 1929, fu sostituito da Giovanni Giuriati. Ex nazionalista legato a D'Annunzio, Giuriati era, in quella fase, uno dei *leader* del Fascismo. Ministro dei lavori pubblici dal gennaio 1929, carica che lasciò per assumere la Presidenza della Camera in aprile, Giuriati fu anche, dall'ottobre 1929 al dicembre 1931, segretario del Partito nazionale fascista. Con l'assunzione della Presidenza da parte di un gerarca in auge, si crearono le condizioni per un'ulteriore spinta verso il controllo politico dell'apparato, tanto più che Giuriati operava per liberare il regime dai suoi elementi più compromissori con le *élites* tradizionali. Non a caso, all'inizio degli anni '30, lo stesso Giuriati alimentò una polemica contro il ruolo della burocrazia statale, che riteneva sostanzialmente apolitica e frenante rispetto all'affermazione dello Stato totalitario ⁽⁷⁰⁾.

Nelle sue memorie, Giuriati ha lasciato una testimonianza molto auto-justificatoria della sua azione di Presidente, affermando di aver difeso l'autonomia della Camera, in particolare rispetto al partito ⁽⁷¹⁾, e valorizzando

una sua proposta di riforma costituzionale degli anni '30, che mirava a trasformare la Camera in organo di elaborazione legislativa, espressivo delle corporazioni e del partito, strettamente collegato all'Esecutivo e destinato a rimanere, con l'abolizione del Senato, l'unica assemblea politica. Fu in questo contesto ideologico che poté maturare un progetto di trasformazione della burocrazia parlamentare, nel senso di accentuare il suo rapporto con il fascismo e la sua attività di elaborazione legislativa, superando le funzioni di garanzia procedurale rese inattuali dall'affermazione della dittatura ⁽⁷²⁾.

Anche in questa fase, l'evoluzione prese le mosse da un cambiamento del Segretario generale. Nella primavera del 1929 il nuovo Presidente del Senato, Luigi Federzoni, da poco succeduto al liberale Tommaso Tittoni, tentò di istituire anche al Senato la carica, ancora non esistente, e di nominarvi Annibale Alberti. La Presidenza della Camera reagì proponendo di mantenere Alberti in carica anche alla Camera, facendolo così assurgere a Segretario generale di entrambi i rami del Parlamento. L'opposizione di Federzoni, sostenuto da Mussolini, fece naufragare il progetto. In tal modo, con il passaggio di Alberti al Senato, l'amministrazione della Camera si trovò momentaneamente acefala ⁽⁷³⁾.

La vicenda si presta ad una serie di riflessioni sulle dinamiche della burocrazia parlamentare negli anni del regime. Da un punto di vista meramente fattuale il passaggio di Alberti al Senato può essere ricondotto ad aspirazioni personali ed alla dialettica interna ad un regime tutt'altro che compatto, che trovava uno dei suoi elementi caratterizzanti in una forte conflittualità tra gerarchi che enfatizzava il ruolo del duce ⁽⁷⁴⁾. Sembra però possibile avanzare oltre questo livello e porre la vicenda in relazione allo sforzo di "fascistizzare" l'amministrazione della Camera che finì parzialmente per abortire nei primi anni '30. In particolare, dietro il tentativo di Giuriati di accreditare un Segretario generale unico per le due amministrazioni parlamentari si può intravedere il progetto di riforma della rappresentanza di cui il Presidente della Camera cercò di farsi interprete. Si consideri con attenzione la cronologia: quando la vicenda di Alberti si svolse, Giuriati si avviava ad assumere un ruolo di primo piano nel Partito fascista, che cercò di valorizzare anche in contrapposizione all'apparato statale, sul quale invece Mussolini aveva deciso in questa fase di puntare. Ed è lo stesso Giuriati che si fece promotore di alcuni dei più significativi tentativi di alterare la struttura parlamentare che il Fascismo aveva ereditato dall'Italia liberale. A lui sono infatti da ricondurre i tentativi di modificare il Regolamento della Camera nel senso di inserire nel Consiglio di Presidenza il segretario del Partito nazionale fascista, di

affermare come prevalente il procedimento legislativo in sede decentrata, di promuovere una decisa limitazione dei poteri del Senato o l'abolizione dello stesso ⁽⁷⁵⁾.

Il passaggio di Alberti al Senato va dunque collocato su uno sfondo nel quale esistevano spinte contrastanti: quelle di forze propense a mettere mano a profonde trasformazioni degli assetti istituzionali, impersonate in questa vicenda da Giuriati, e quelle di forze legate ad una tradizione nazionalista e monarchica, che aveva una certa forza nell'ambiente della burocrazia parlamentare, decise a promuovere una stabilizzazione autoritaria di carattere conservatore. Non stupisce che in questo contesto, Alberti, personaggio vicino culturalmente e politicamente al nazionalismo tradizionalista, abbia trovato una particolare sintonia con Luigi Federzoni, uno dei fondatori del movimento nazionalista italiano, fortemente legato alla monarchia ed in aperto conflitto con i settori del fascismo legati ad un'interpretazione movimentista e repubblicana.

Con il passaggio di Alberti al Senato, formalizzato il 25 maggio 1929, si aprì la questione della Segreteria generale della Camera. Giuriati non disponeva all'interno dell'amministrazione di una personalità a lui legata o comunque pronta a farsi carico di un progetto di integrazione dell'amministrazione nelle strutture del regime. Tra gli alti funzionari prevaleva semmai, come si è accennato, un liberalismo talora venato di nazionalismo, disposto ad inserirsi nel quadro del regime, ma vicino all'ala federzoniana più che non al partito. Di qui maturò la scelta di guardare in direzione della burocrazia ministeriale, nella quale era più forte l'adesione al fascismo.

Inizialmente fu bandito un concorso interno per Vicesegretario generale, al quale parteciparono cinque funzionari e che ebbe come primo in graduatoria da Ubaldo Cosentino ⁽⁷⁶⁾. Il 5 giugno 1929 il Presidente Giuriati si rifiutò però di dare corso alla nomina e si orientò verso una soluzione esterna, chiamando Aldo Rossi Merighi, che dopo alcuni mesi di affiancamento come Vice di Alberti, divenne Segretario generale, il 18 dicembre 1929. Per il posto, istituito in quella fase, di Vicesegretario generale, si diede luogo alla nomina di Romolo Astraldi, direttore dell'ufficio di Segreteria (1° aprile 1930).

Rossi Merighi (1887-1950) aveva sino ad allora svolto la sua attività nell'ambito dei lavori pubblici. Combattente decorato nella prima guerra mondiale, si era segnalato, già nel 1913, per posizioni partecipi del clima nazionalista di quegli anni ed aveva aderito al fascismo piuttosto precocemente, il 25 maggio 1920 ⁽⁷⁷⁾. Dopo il conflitto, operò nel settore delle bonifiche e fu con tutta

probabilità in quell'ambito che seppe farsi apprezzare da Giovanni Giuriati, Ministro dei lavori pubblici dal 1925: «un pezzo grosso del gabinetto del ministro Giuriati» lo definiva nella sue memorie Carlo Petrocchi, consigliere di Stato e grande tecnico dei lavori pubblici ⁽⁷⁸⁾.

La scelta di Rossi Merighi valorizzava la dimensione fiduciaria – per certi aspetti personale – del rapporto tra Presidente e Segretario generale, mentre sottostimava il valore della competenza tecnica acquisita all'interno dell'amministrazione parlamentare. Per altro verso, la nomina di un burocrate che proveniva da una delle amministrazioni di settore in grande sviluppo sin dall'inizio del Novecento pare corrispondere ad una concezione della burocrazia parlamentare come apparato amministrativo incaricato principalmente di garantire servizi ai deputati più che non di funzioni consulenziali e procedurali all'interno di un procedimento legislativo che trovava ormai altrove il suo centro motore.

Se la nomina di Rossi Merighi esprime un'affermazione della Presidenza ed una spinta al rafforzamento del rapporto tra fascismo ed amministrazione, nello stesso senso andò anche la rapida carriera del funzionario che, per una breve stagione, sembrò impersonare l'affermazione del fascismo nell'amministrazione, l'ingegnere Elio Turola. Come si è accennato, Turola, aderente al fascismo già dal dicembre 1919, entrò nei ruoli della Camera il 13 maggio 1926 ed assunse rapidamente un ruolo di rilievo. Oltre ad essere nominato fiduciario del gruppo di dipendenti ex combattenti (11 marzo 1927) ⁽⁷⁹⁾, ottenne, alla fine del 1927, l'incarico di direttore dell'ufficio di Questura, che accorpava gli uffici Tecnico e di economato, Controllo e cerimoniale. In tal modo, egli divenne il *dominus* assoluto degli uffici incaricati di assicurare alla Camera il supporto tecnico e organizzativo e delle varie associazioni che organizzavano il personale.

Un primo colpo alla sua posizione venne con il passaggio dell'intera amministrazione sotto la direzione del Segretario generale. Turola ne ricevette notizia dallo stesso Giuriati, che chiarì che la decisione era stata assunta «in omaggio a quel rigido criterio di disciplina fascista che ha già dato così chiari e benefici risultati nel nostro Paese» ⁽⁸⁰⁾. Dopo alcuni anni, Turola si trovò inoltre al centro di un grave scandalo, che condusse, nel gennaio 1934, all'apertura di un'inchiesta, svolta dal Questore della Camera Alessandro Dudan ⁽⁸¹⁾. Questa portò alla luce comportamenti sanzionabili, ma fu trasferita alla Federazione romana del partito che, col beneplacito di Mussolini, decise di non prendere provvedimenti. Solo una successiva inchiesta, avviata dal Presidente Costanzo Ciano, portò ad un intervento più radicale.

Nel 1936 l'ufficio di direttore della Questura fu soppresso e Turola fu collocato a riposo per deliberazione del Consiglio di Presidenza. Dopo la caduta del fascismo, quando fu attuato un ripescaggio dei militanti più intransigenti, assunse la funzione di commissario liquidatore della Camera e curò il trasferimento di parte dei suoi uffici nella Repubblica di Salò. Al di là degli elementi strettamente personali della vicenda, essa è significativa ai fini di una storia dell'amministrazione perché segnò una decisiva battuta d'arresto nel processo di "fascistizzazione" della burocrazia camerale, ridando spazio ai funzionari legati alla tradizione montalciniana, da Cosentino, a Finzi, ad Astraldi.

Se per i funzionari è possibile intravedere dietro l'ossequio al regime la persistenza di motivi ideali e culturali variegati, il personale subalterno fu maggiormente oggetto di politiche di inquadramento e controllo. In questo ambito va segnalato il ruolo svolto da organizzazioni di tipo associativo fortemente valorizzate dal regime, quali l'Associazione nazionale fascista del pubblico impiego ed il Dopolavoro, a cui i dipendenti furono iscritti alla fine del 1927 ⁽⁸²⁾. Anche se mancano studi in proposito e la documentazione rimane piuttosto lacunosa, il dopolavoro sembra aver svolto un importante ruolo, oltre che di aggregazione sociale, anche di costruzione identitaria del personale subalterno, al quale erano proposte attività varie, da quelle legate alla biblioteca dell'associazione, alle gite ("pellegrinaggi") sui campi di battaglia della prima guerra mondiale.

Sotto questo punto di vista, riveste particolare interesse anche il Regolamento di disciplina per il personale degli uffici, approvato dal Consiglio di Presidenza il 19 dicembre 1929 e poi modificato il 1° ottobre 1930, che fu alla base di un minuto dosaggio di punizioni che, insieme con premi e gratifiche, costituì un importante strumento di fidelizzazione del personale subalterno ⁽⁸³⁾.

6 - L'amministrazione della Camera negli anni centrali del regime fascista (1932-1940): i quadri organizzativi ed il personale

La seconda fase della Presidenza Giuriati, che si prolungò fino al 1934, e la Presidenza Ciano (1934-1939) appaiono caratterizzate da un parziale abbandono del progetto di "fascistizzazione" dell'apparato che si era andato definendo nella seconda metà degli anni '20. Ciò sia per ragioni di carattere generale, che attengono alla stabilizzazione del regime ed alla crisi del

movimentismo fascista, sia per ragioni interne, legate all'indebolimento del Presidente Giuriati – la cui azione come segretario del partito era stata sconsigliata – ed alla “tenuta” di un corpo professionale che, pagato il dazio di un’adesione al regime in alcuni casi solo formale, trovava nella tecnicità delle funzioni esercitate un argine alle spinte ad una trasformazione del proprio ruolo.

Il Regolamento interno degli uffici e del personale, approvato il 7 maggio 1932, si fondava su una valorizzazione del ruolo del Presidente e su una limitazione del ruolo del Consiglio di Presidenza, già stabilita dalla novella al Regolamento della Camera del 1929, poi rifiutata nel testo unico del 1930 (art 134) ⁽⁸⁴⁾. Coerentemente, il Regolamento degli uffici precisava che l'ordinamento dei servizi ed uffici della Camera era regolato per decreto del Presidente «sentito il Consiglio di Presidenza» (articolo 1). Le funzioni del Segretario generale non subirono radicali modifiche, tranne l'introduzione del Vicesegretario generale vicario. Si precisò peraltro, con formulazione ormai chiara, che il Segretario generale «provvede per il buon andamento di tutti gli uffici e i servizi» (articolo 3). I servizi divennero quattro: alla Segreteria generale ed Archivio legislativo, Direzione generale dei servizi di Questura e Biblioteca si aggiunse la Direzione dei resoconti e degli studi legislativi.

La creazione della nuova Direzione, composta da Ufficio di revisione, Ufficio della statistica legislativa e Ufficio di stenografia, proseguiva la linea di valorizzazione della documentazione parlamentare che si era andata affermando a partire dalla riforma del 1907 e che segnò fortemente l'esperienza parlamentare italiana (in special modo quella della Camera dei deputati). Mentre l'Ufficio di revisione e quello di stenografia svolgevano funzioni più tradizionali e consolidate, l'Ufficio della Statistica legislativa era chiamato a classificare per materia la normativa primaria e secondaria, i disegni di legge e il loro iter, a compilare lo schedario dell'attività dei singoli parlamentari, i precedenti parlamentari, a svolgere attività relative agli atti non legislativi.

La Direzione generale dei Servizi di Questura fu modificata con l'unificazione degli uffici del Personale e del Cerimoniale in un unico Ufficio del personale e del cerimoniale e con la creazione di un Ufficio del personale subalterno e operaio e dei servizi tecnici. L'articolo 8 consolidava la divisione dei funzionari e del personale d'ordine in gruppi e gradi corrispondenti a quelli dell'ordinamento gerarchico del personale dello Stato «con le modificazioni nelle denominazioni e nelle qualifiche» necessarie a tenere conto delle specificità dell'amministrazione parlamentare.

Dopo il regolamento del 1932 l'unica grande novità fu il completo riassorbimento della Questura all'interno della Segreteria generale, avvenuto nel 1936. Si trattava di una svolta che, sia pure nell'ottica del verticismo del regime, chiudeva il processo di razionalizzazione avviato nel 1907, che configurava il Segretario generale come unico collegamento tra l'organo politico e l'amministrazione.

Sotto il profilo del personale gli anni Trenta appaiono caratterizzati da una raggiunta stabilità, specialmente ai livelli di vertice, anche in conseguenza di una serie di blocchi del *turn over*. Secondo alcuni prospetti elaborati dall'amministrazione, il numero di dipendenti scese progressivamente durante gli anni '20 per poi risalire lentamente: i funzionari ed impiegati diminuirono da 64 nel 1922, a 55 nel 1929 per poi risalire a 59 nel 1934. Da un confronto tra gli organici del 1932 e del 1938 si hanno dati analoghi, con marginali differenze: nel 1932 l'amministrazione contava 62 tra funzionari ed impiegati e 140 membri dei ruoli subalterni; nel 1938 si era passati, rispettivamente, a 56 e 122 ⁽⁸⁵⁾.

La burocrazia camerale attiva in questo periodo appare caratterizzata da un profilo variegato sul piano sociale e culturale. Se il nucleo montalcinianiano andava assottigliandosi, ridimensionando così il peso della originale matrice liberale – al pari di quanto avveniva in altri ambiti dell'organizzazione dello Stato – la nuova leva di funzionari attiva sin dal primo dopoguerra, che in alcuni casi giocò un ruolo importante anche nella Camera repubblicana, non appare appiattita sul modello fascista del pubblico funzionario. Si tratta peraltro di un elemento difficile da cogliere, poiché è evidente che, sotto un regime autoritario ormai consolidato, esistevano numerose forme di mimetismo che portavano anche i funzionari tiepidi o ostili ad una consapevole autocensura.

Un elemento significativo può essere identificato nel ritmo delle adesioni al partito fascista; su questo la documentazione è piuttosto lacunosa, ma soccorrono i bollettini del personale, che consentono di identificare i dipendenti che avevano aderito al fascismo prima della marcia su Roma ⁽⁸⁶⁾. Si tratta di un gruppo di qualche consistenza, ma largamente minoritario: il segretario generale Rossi Merighi (iscritto dal 1920), Elio Turola (iscritto dal 1 dicembre 1919), Giulio Simoncelli (iscritto dal 23 marzo 1919), Francesco Ferri (iscritto dal 25 marzo 1921), Biagio Nodari (iscritto dal 10 aprile 1922), l'archivista Tito Vannelli (iscritto dal 30 giugno 1921). C'era poi un gruppo di commessi: Sante Profili (1 ottobre 1922), Luigi Costantini (19 aprile 1921), Luigi Bielli (1 novembre 1921), Ezio Francesco Marchi (1 luglio

1920), Romolo Cesaroni (20 aprile 1921), Gaetano Vitaletti (1 marzo 1922), l'operaio Tobia Wulderck (1 settembre 1921).

La situazione delle adesioni cambiò nel corso degli anni '20. Una rilevazione, forse parziale, compiuta nel 1931 rivelava un'adesione massiccia (non si era però lontani delle disposizioni che stabilirono l'obbligo di iscrizione al partito per gli impiegati), ma, non casualmente, la stragrande maggioranza delle adesioni risaliva a due momenti specifici: la prima presa di potere del fascismo, nel 1923, e l'affermazione del controllo politico sull'amministrazione nel 1926 ⁽⁸⁷⁾. Dall'elenco si rileva l'adesione al partito della maggioranza della nuova leva di funzionari e di un certo numero di subalterni, mentre non figurano Finzi, Giuganino, Cosentino e Astraldi.

Nei pieni anni '30 le posizioni apicali erano prevalentemente occupate da funzionari che, con l'eccezione del Segretario generale, erano entrati alla Camera prima dell'affermazione del regime, in particolare negli anni compresi tra il primo conflitto mondiale ed il 1922. Successivamente a questa data gli ingressi erano stati limitati. Tra il 1922 ed il 1929 erano entrati 10 tra impiegati e funzionari, a fronte di 19 uscite; nel 1929 a fronte di 19 uscite, si erano verificate 23 assunzioni. Tra coloro che avevano lasciato il servizio, oltre ai due segretari generali Montalcini ed Alberti, c'erano molti dei funzionari che avevano caratterizzato l'età giolittiana, come Giulio Gatteschi (nei ruoli dal 1892), Augusto Gabet (nei ruoli dal 1884, collocato a riposo nel 1929), Lodovico Graziani (nei ruoli dal 1897 e collocato a riposo nel 1932), Ermanno Bianchi, capo ufficio degli archivi legislativi (nei ruoli dal 1889, collocato a riposo nel 1929), Filippo Nataletti (nei ruoli dal 1897, collocato a riposo nel 1932), Giuseppe Barassi, ragioniere della Giunta del Bilancio dal 1908 (uscito dai ruoli nel 1928). Il 1° gennaio 1931 lasciò il servizio anche il primo segretario Gaetano Quarta, già collaboratore di Giuseppe Paratore, che passò a dirigere il servizio studi del Banco di Napoli.

Relativamente alle assunzioni, si mantenne il doppio sistema del concorso per i ruoli medi ed elevati e della chiamata/prova selettiva per il personale subalterno. I bandi di concorso dimostravano una forte attenzione per un'aggiornata cultura non esclusivamente giuridica. Ad esempio, un concorso per segretario, bandito il 25 giugno 1923, prevedeva, oltre alla laurea in giurisprudenza, prove in diritto pubblico, lingua francese, resoconto sommario, storia (orale), diritto costituzionale ed amministrativo, economia politica e diritto finanziario (orale) ⁽⁸⁸⁾. Un successivo concorso a stenografo, bandito il 10 gennaio 1925, prevedeva prove di resocontazione, diritto costituzionale e storia, dando le lingue come titolo preferenziale ⁽⁸⁹⁾. Un concorso per primo

segretario ragioniere, prevedeva una valutazione di titoli ed un esame orale, sulle seguenti materie: diritto costituzionale; diritto amministrativo; diritto civile; diritto commerciale; diritto sindacale e corporativo; scienza delle finanze; economia politica; statistica metodologica; contabilità di Stato ⁽⁹⁰⁾. Nel corso degli anni '30, peraltro, il reclutamento per concorso fu utilizzato in maniera più ridotta, mentre si diffusero forme di comando o chiamata promosse dalla Presidenza ⁽⁹¹⁾.

La situazione documentaria non consente ancora di disporre di un quadro completo degli avvicendamenti né di una prosopografia del personale. E' tuttavia possibile tentare un'istantanea della burocrazia camerale negli anni centrali del regime, analizzando i titolari delle funzioni di maggior rilievo in due anni-tipo, il 1939 ed il 1939 ⁽⁹²⁾.

Per la Segreteria generale la continuità è assoluta, con la presenza, dal 1929 in poi, del Segretario generale Aldo Rossi Merighi e del Vice Segretario Romolo Astraldi.

Notevole stabilità anche nella prima delle tre aree in cui era divisa l'amministrazione, la Segreteria generale e Servizi di Questura, diretta da Romolo Astraldi ed articolata in Segreteria generale, diretta da Francesco Giulietti, in seguito affiancato da Giuseppe Graziani, ed in Servizi di Questura, diretti da Luigi Ferdinandi, che comprendevano un Ufficio del personale e del cerimoniale, diretto da Umberto Collamarini, i Servizi tecnici e di economato, affidati a Vincenzo Pasciuto, e l'Ufficio di ragioneria e cassa, diretto da Marcellino Bezzi. Si trattava di funzionari che si erano formati nella Camera prefascista: Pasciuto era nei ruoli della Camera dal 1905, Ferdinandi e Bezzi dal 1908, Graziani dal 1914, Collamarini dal 1915.

La seconda area era quella dei Resoconti e studi legislativi, che conobbe grande sviluppo sotto la direzione di Carlo Finzi, che la diresse dal 1927 al 1937. Dopo il pensionamento di Finzi, gli succedettero due futuri Segretari generali della Camera, Alberto Giuganino ed Ubaldo Cosentino. La struttura era divisa in tre uffici: la Revisione, nella quale si succedettero Giuseppe Schirò e Giuseppe Fuschini, nei ruoli della Camera dal 1915, Emanuele Mancuso e Benedetto Migliore, entrati nei ruoli, rispettivamente, nel 1908 e nel 1920; la Statistica legislativa, diretta da Antonio Traversa, alla Camera nel 1920; la Stenografia, diretta da Oddo Boldrini (succeduto a Filippo Nataletti nel 1931).

I funzionari che ricoprirono ruoli direttivi in questa area provenivano da percorsi diversi. Se Carlo Finzi apparteneva alla tradizione montalciniana, altri, più giovani funzionari, appartenevano ad una nuova leva, cresciuta

negli anni del primo dopoguerra ed abbastanza distante dal giolittismo. E' questo il caso di Alberto Giuganino, valente studioso di arte orientale; di Ubaldo Cosentino, già attivo nel giornalismo siciliano e fortemente legato, soprattutto negli anni della guerra di Libia, ad un nazionalismo che si ispirava a Crispi e trovava in Vittorio Emanuele Orlando e Giuseppe Paratore due politici di riferimento ⁽⁹³⁾; di Giuseppe Fuschini, già candidato popolare alle elezioni nel 1921 e 1924 ed in seguito deputato alla Costituente, fortemente legato alla tradizione cattolica di Murri e poi di Sturzo ⁽⁹⁴⁾; di Benedetto Migliore, critico letterario di rilievo nazionale, legato alle posizioni estetiche di Giuseppe Antonio Borgese e piuttosto distante dal fascismo. Nel caso di Mancuso e Schirò risulta invece una maggiore vicinanza al regime, sia pure nell'ambito delle strutture amministrative e di governo, più che non nell'ambito del partito.

L'ultima struttura, la Biblioteca, irrobustì, tra gli anni '20 e '30, le proprie vocazioni, ammodernò le proprie strutture ed incrementò le proprie attività. A seguito del pensionamento, il 13 maggio 1926, di Antonio Rovini, nei ruoli della Camera dal 1897, ancora fortemente legato alla tradizione di Pietro Fea, la direzione della Biblioteca fu assunta, il 7 dicembre 1927, da Enrico Damiani, entrato alla Camera nel 1915. Damiani, uno dei fondatori della moderna slavistica italiana ⁽⁹⁵⁾, fu coadiuvato a lungo da Giovanni Bach, ottimo conoscitore della cultura scandinava, mentre fu più breve il passaggio alla Biblioteca di Giuseppe Tucci, il maggior orientalista dell'epoca, che, entrato alla Camera nel 1921, ottenne un congedo per motivi di studio nel 1925 ⁽⁹⁶⁾ e si stabilì in India, per poi passare nei ruoli del Ministero degli esteri (1927), lasciando definitivamente i ruoli della Camera il 1° novembre 1930 ⁽⁹⁷⁾. Più significativo fu il rapporto con la Biblioteca di un importante studioso di scienze politiche come Giacomo Perticone, entrato nei ruoli dal gennaio 1933. Nominato professore di filosofia del diritto a Ferrara nel dicembre 1934, Perticone ottenne di rimanere come funzionario soprannumerario anche allo scopo di completare la bibliografia della prima guerra mondiale che andava redigendo ⁽⁹⁸⁾.

La fisionomia del personale subalterno appare complessa e talora sfuggente, sia quanto alla composizione sociologica che alle attività. Nel 1932 appartenevano a questa grande categoria 140 impiegati (su un totale di 202), in massima parte (100 su 140) commessi addetti alle aule, ma con una significativa presenza di operai (18). A questi si aggiungeva una quota non irrilevante di personale avventizio, reclutato con prove selettive. Nel caso di questo tipo di personale emerge soprattutto l'esistenza di un rapporto forte-

mente sentito con l'istituzione, rafforzato anche dal fatto che questioni lavorative e personali anche minute (avanzamenti, punizioni, richieste di sussidi, situazioni familiari) erano sottoposte agli organi politici. Peraltro, proprio l'accesso relativamente agevole al Consiglio di Presidenza ⁽⁹⁹⁾ e lo svolgimento di una pluralità di funzioni ausiliarie entro orari variabili favoriva il determinarsi di una conflittualità diffusa, legata anche all'estrazione sociale modesta del personale. Ciò non impediva comunque il formarsi di un certo spirito di gruppo anche attraverso le varie iniziative del dopolavoro fascista.

7 - Attività e cultura dei funzionari negli anni del regime

Per cogliere le dinamiche della burocrazia della Camera nel contesto di un regime dittatoriale ormai affermato è necessario soffermarsi sulla cultura politico-amministrativa dei funzionari e sull'evoluzione delle funzioni di un organo ormai in via di marginalizzazione.

La questione dell'esercizio della funzione parlamentare sotto il Fascismo, già sistematizzata da autorevoli studi, è stata recentemente oggetto di nuove ricerche ⁽¹⁰⁰⁾, che hanno approfondito l'attività emendativa esercitata dalla Camera e dal Senato rispetto ad un'iniziativa legislativa ormai saldamente nelle mani del duce/capo del Governo. E' stato sottolineato in particolare il permanere di un certo tasso di correzione dei disegni di legge (10,8% nella XXVIII legislatura, tra il 1929 ed il 1934), che si fondava su una concezione dell'attività del deputato non tanto come rappresentante di ideali o interessi, ma come chiamato ad «esercitare una critica costruttiva a carattere tecnico che non poteva in alcun modo rimettere in discussione i dogmi definiti dal Regime» ⁽¹⁰¹⁾.

Questa funzione "tecnica", svolta in maniera prevalente negli uffici e nelle commissioni, costituiva certo un'esangue evoluzione della funzione legislativa esercitata dalle Camere prefasciste, ma ebbe una sua rilevanza in taluni momenti, come quello della elaborazione dei Codici, e si accompagnò ad una crescita della competenza tecnica dei funzionari parlamentari nelle politiche di settore. Ne risultò un ridimensionamento delle funzioni di garanzia procedurale, che avevano ormai poca ragion d'essere, ed un relativo irrobustimento degli strumenti di analisi legislativa. Non a caso ritroviamo diversi funzionari della Camera attivi in alcune delle principali imprese legislative del periodo, come il Codice penale del 1931 ed il Codice civile del 1942, oppure distaccati presso il Governo, come nel caso di Antonio Verdirosi e

Giuseppe Schirò ⁽¹⁰²⁾. Rimase inoltre la prassi dell'impiego degli stenografi e di altri funzionari al servizio di altre amministrazioni, compreso il Gran Consiglio del fascismo ⁽¹⁰³⁾. Per coloro che erano in maggiore sintonia con gli indirizzi del fascismo, gli spazi di azione erano evidentemente più ampi. È, ad esempio, il caso del Segretario generale Rossi Merighi, che svolse un ruolo importante nell'ambito della Commissione Solmi e nei dibattiti che portarono alla creazione della Camera dei fasci e delle corporazioni ⁽¹⁰⁴⁾.

L'attività della burocrazia camerale nel corso degli anni '30 si caratterizza dunque per un crescente interesse per le tematiche della legislazione e della comparazione giuridica, testimoniate anche dalla pubblicazione, a partire dal 1927, del *Bollettino parlamentare*, diretto dai due Segretari generali Alberti e Rossi Merighi e redatto da tutti i più importanti funzionari.

Nato con la doppia finalità di essere «fonte di informazione sui lavori dei due rami del Parlamento e sulla legislazione fascista [...] e nello stesso tempo quale osservatorio della legislazione straniera» ⁽¹⁰⁵⁾, il *Bollettino* conteneva un resoconto analitico della legislazione italiana, con ampie schede illustrative dei provvedimenti, dati statistici sulla legislazione e, soprattutto, un'analisi ampia e puntuale della legislazione straniera, non limitata ai soli paesi europei, ma con una copertura mondiale ⁽¹⁰⁶⁾. Completavano la pubblicazione un supplemento bibliografico, comprendente le nuove accessioni delle biblioteche di Camera e Senato e l'elenco degli spogli da pubblicazioni periodiche. Non ebbe invece esito una delle intenzioni espresse nella breve presentazione della nuova pubblicazione: «rivelare e illustrare vecchi e importanti documenti conservati negli archivi di Montecitorio» ⁽¹⁰⁷⁾.

Parallelamente al *Bollettino* e in relazione con esso, a partire dal 1929, i tradizionali repertori legislativi che fornivano l'*iter* dei provvedimenti ed elementi statistici sull'attività parlamentare, si trasformarono in una pubblicazione di carattere bicamerale, che prese il nome di *La legislazione fascista*. Notevoli furono anche i cambiamenti nei contenuti. Coerentemente con un'impostazione che svaloriava il dibattito parlamentare, il nuovo repertorio divenne una completa ed articolata analisi dei contenuti delle politiche di settore, con una enfattizzazione dei successi del regime, ma anche con una completezza che lo rese un aggiornato strumento di ricerca normativa.

Anche la Biblioteca della Camera dei deputati orientò le sue attività verso il supporto all'analisi legislativa, redigendo un'apposita sezione bibliografica del *Bollettino* ed avviando altre iniziative editoriali. Tra queste, l'iniziativa più fortemente legata alla celebrazione del regime fu il catalogo delle *Opere sul fascismo possedute dalla Biblioteca della Camera dei deputati*, uscito in

tre edizioni (1930, 1932 e 1935). Al 1932 risale invece il progetto di una bibliografia sulla prima guerra mondiale, che fu affidata a Giovanni Bach e Giacomo Perticone ⁽¹⁰⁸⁾.

Ma le opere più schiettamente caratteristiche della burocrazia della Camera negli anni '30 sono le monografie di due funzionari, Romolo Astraldi e Carlo Finzi, che, insieme, compongono un piccolo trattato di diritto parlamentare. Pur nelle loro specificità, esse sono accomunate da diversi elementi: il loro essere espressive di un *idem* sentire amministrativo, la loro collocazione in un filone di costituzionalismo latamente liberale, la grande attenzione per la comparazione giuridica.

La prima, cronologicamente, è l'opera di Astraldi, *Le norme regolamentari del Parlamento italiano* ⁽¹⁰⁹⁾, che si presenta come una puntuale analisi del Regolamento della Camera e del Senato, posti in relazione con i regolamenti stranieri; non a caso, l'autore sottolinea il rapporto della monografia con il *Bollettino parlamentare*. Nell'economia dell'opera ha particolare rilievo l'analisi storico-costituzionale delle vicende dei regolamenti, che consente ad Astraldi di valorizzare il nuovo testo unico regolamentare della Camera, approvato il 1° maggio 1929, che aveva sancito il passaggio ad una "Camera totalitaria", con il superamento del principio "elezionistico" e della tutela delle minoranze ⁽¹¹⁰⁾. Nonostante questa ed altre affermazioni di principio, l'opera di Astraldi si collocava però lungo il solco di un costituzionalismo molto tradizionalista, attento alla continuità storica degli istituti. Di qui l'affacciarsi, ad esempio nell'analisi del ruolo del Presidente del Consiglio dopo la legge 24 dicembre 1925, n. 2263, di una tesi, non marginale nel costituzionalismo del Ventennio, che vedeva nell'azione del fascismo il ripristino di alcuni elementi della tradizionale monarchia costituzionale, alterati dall'evoluzione del periodo giolittiano ⁽¹¹¹⁾. La posizione di Astraldi, attenta a preservare un ruolo per la Camera, si ritroverà anche anni dopo in uno scambio di idee con Sergio Panunzio a proposito della riforma corporativa della rappresentanza ⁽¹¹²⁾.

L'opera di Finzi, *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative* ⁽¹¹³⁾, affrontava e sistematizzava una questione che aveva da tempo percorso la dottrina costituzionalistica e che assumeva particolare delicatezza nel contesto degli anni '30, alla luce del progressivo orientarsi del fascismo verso un regime di natura totalitaria. Nel suo studio, caratterizzato da grande attenzione per gli aspetti storici e comparativi dell'autonomia delle Camere, Finzi prendeva decisamente posizione a favore dell'autonomia amministrativa delle Camere, legandola sia ad una lunga tradizione storica sia, soprat-

tutto, al carattere “sovrano” dell’organo. Di qui derivava la valorizzazione del principio della “giurisdizione domestica” e la coraggiosa sottolineatura dell’assoluta autonomia dei dipendenti della Camera dal Capo dello Stato e dal Capo del Governo, sulla base degli indirizzi maturati nella dottrina e nella giurisprudenza del Consiglio di Stato. Dietro l’analitica ricostruzione degli istituti proposta da Finzi c’era, insomma, l’idea che le garanzie degli organi costituzionali costituissero il presupposto della loro «integrità ed autonomia» (p. 9), in un quadro complessivo che era ancora quello statutario.

Altri funzionari della Camera presero altre direzioni, muovendosi anche su terreni diversi dal diritto costituzionale. E’ il caso dello stenografo Ugo Redanò, professore di filosofia all’università di Roma dal 1927, che nelle sue opere di dottrina dello Stato e filosofia del diritto presenta una consapevole apertura verso forme di rappresentanza corporativa ⁽¹¹⁴⁾. Quello di Redanò sembra peraltro l’unico esempio di un attivo coinvolgimento nei dibattiti sulla riforma della rappresentanza. Gli altri funzionari attivi nel dibattito giuridico si dedicarono piuttosto a tematiche di settore, a conferma di una sostanziale estraneità rispetto alle dinamiche del regime, come nel caso di Ubaldo Cosentino, autore di diversi commenti ai codici, di Romolo Astraldi, che approfondì tematiche di diritto civile, o di Antonio Traversa, attivo nel diritto comparato. Lo stenografo Ettore Scandale, che restò nei ruoli della Camera dal 1913 al 1928, si specializzò invece nel diritto tributario, fondando insieme ad un altro funzionario, Giuseppe Schirò, la rivista *Giustizia tributaria*; fu in seguito professore universitario ⁽¹¹⁵⁾.

Il sommario esame delle nuove attività che presero corpo negli anni ’30 sembra dunque evidenziare come, pur nel contesto di uno Stato totalitario, esistessero, nel corpo dei funzionari, tendenze ad una rivisitazione del proprio ruolo, che portavano a guardare con diffidenza le spinte totalitarie del fascismo ed a collocarsi nel circuito dell’elaborazione normativa. Naturalmente, gli esiti di questi processi non erano scontati e dipendevano, in ultima analisi, dalle dinamiche di potere interne al regime ed alla realtà di un progetto fascista di riforma costituzionale, la cui evoluzione, alla fine degli anni ’30, rimaneva ancora difficile da cogliere.

8 - Guerra e ricostruzione

Con l'istituzione, nel 1939, della Camera dei fasci e delle corporazioni, si completò il superamento del regime rappresentativo previsto dallo Statuto albertino. Sotto il profilo amministrativo il nuovo Regolamento della Camera dei fasci recepiva le innovazioni degli anni precedenti, specificando il ruolo del Segretario generale (articolo 70) e demandando ad appositi regolamenti l'organizzazione dei servizi della Camera. Il Regolamento interno degli uffici e del personale aggiornato al marzo 1940 riconfermava la tripartizione dell'amministrazione (Segreteria generale e Servizi di Questura; Direzione dei resoconti e degli studi legislativi; Biblioteca), la dipendenza degli uffici dal Segretario generale, le norme per il reclutamento e la carriera.

La non irrilevante attività legislativa svolta dalla Camera dei fasci nel breve periodo della sua esistenza, per quanto vincolata agli indirizzi dell'Esecutivo, poté valersi di un corpo di funzionari stabile e tecnicamente preparato. Molti di essi erano entrati in ruolo negli ultimi anni della Camera prefascista e conservavano, in diversa maniera, l'impronta montalciniana, ma partecipavano ormai attivamente a diversi aspetti dell'amministrazione del regime. Ad esempio, il 7 febbraio 1941 Antonio Verdirosi fu nominato segretario particolare del Sottosegretario alla cultura popolare, ⁽¹¹⁶⁾ nel 1942 Antonio Traversa collaborava al Centro di studi e d'azione per l'ordine nuovo, mentre Renato Aletto Linares, impiegato della Biblioteca ed in seguito attivo propagandista del fascismo repubblicano, fu prima distaccato presso il segretario del Partito nazionale fascista, Adelchi Serena, e poi presso il Direttorio nazionale del Partito per creare un'emeroteca ⁽¹¹⁷⁾. Particolare è il caso di Antonio Giuriato, segretario particolare del Presidente Ciano, che fu assunto nei ruoli della Camera dal 1936 per chiamata diretta e che, dal 1° luglio 1939, fu distaccato presso la Segreteria particolare del Ministro degli esteri (e Presidente della Camera), Dino Grandi ⁽¹¹⁸⁾. In piena guerra mondiale, il segretario Mario Marozza fu destinato, dal 15 giugno 1941, alla Segreteria particolare del duce.

Negli anni della guerra, peraltro, l'attività della Camera si ridusse progressivamente, mentre numerosi impiegati furono richiamati sotto le armi (5 stenografi su 9 nell'aprile del 1943) ⁽¹¹⁹⁾. E' tuttavia significativo che proprio dal Presidente della Camera, Dino Grandi, fu avviata l'iniziativa che portò al pronunciamento del Gran Consiglio del Fascismo del 25 luglio 1943 ed al colpo di stato monarchico che estromise Mussolini dal potere.

Con la caduta del Fascismo, nell'estate del 1943, si aprirono gli spazi per la ricostruzione di un quadro politico multipartitico. In una prima fase, un ruolo di rilievo fu giocato da esponenti del vecchio mondo liberale, come Vittorio Emanuele Orlando, che si proposero come garanti di una fuoriuscita dal regime in senso moderato. Orlando aveva mantenuto stretti legami con alcuni funzionari, in particolare con Ubaldo Cosentino, che utilizzò per stabilire contatti con Dino Grandi, all'indomani del pronunciamento del Gran Consiglio del Fascismo ⁽¹²⁰⁾. Una simile prospettiva politica tramontò però rapidamente e il 17 agosto 1943 Grandi abbandonò Roma e l'Italia, dopo aver consegnato il palazzo di Montecitorio al Vicepresidente anziano, alla presenza del Segretario generale, Rossi Merighi, e di Ubaldo Cosentino ⁽¹²¹⁾.

Con il tracollo delle strutture dello Stato italiano a seguito dell'armistizio dell'8 settembre 1943 vennero meno le condizioni affinché la burocrazia della Camera potesse giocare un qualche ruolo. Mentre il Governo regio si trasferiva al Sud e Roma passava sotto l'occupazione tedesca, il fascismo tentò di ricostruire, nel territorio della Repubblica di Salò, un embrione di amministrazione parlamentare, ma la maggior parte dei dipendenti, a partire dal Segretario generale, non aderì al fascismo repubblicano e fu collocata in quiescenza ⁽¹²²⁾. Nel complesso 38 impiegati su 220 furono trasferiti al Nord; alcuni di essi, in particolare alcuni stenografi, di imperio. Uno di loro, Emanuele Mancuso assunse la carica di Segretario generale facente funzioni, mentre a Roma Francesco Ferri rimase a gestire i beni ed i palazzi. Elio Turola, ormai fuori dai ruoli della Camera, assunse nell'ambito della Presidenza del Consiglio fascista l'incarico di commissario per il trasferimento delle amministrazioni parlamentari fino all'8 marzo 1944, quando fu sostituito da Araldo di Crollanza ⁽¹²³⁾. Nel frattempo, Carlo Finzi, ormai in quiescenza, fu arrestato nell'ambito di un rastrellamento antiebraico e successivamente ucciso.

La maggior parte del personale rimase dunque a Roma, in attesa che, con la liberazione della città (giugno 1944), si determinassero le condizioni per svolgere la propria funzione sotto il Governo dell'Italia liberata. Nel luglio 1944 l'ex Presidente Orlando, che, in questa fase di transizione costituzionale, aveva ricevuto dal Governo Bonomi l'incarico di garantire la continuità di un organo ormai non più esistente, poté riunire l'Ufficio di Presidenza provvisorio della Camera, composto dai deputati Micheli, Mazzolani e Romita, deputati della Camera prefascista.

Nelle sue prime sedute, l'Ufficio decise, come altre amministrazioni dello Stato, di avviare procedure epurative interne, i cui criteri furono esplicitati nella seduta del 18 luglio 1944 ⁽¹²⁴⁾. In quella sede, Orlando tracciò con chia-

rezza la linea di azione del nuovo Ufficio di Presidenza: attuare un'opera di riconsacrazione dell'istituto parlamentare, chiudendo "la parentesi ventennale di marasma" e ricollegandosi idealmente alla Camera del 1922. Era una linea di schietta impostazione liberale, simile a quella che avrebbe condotto Benedetto Croce a proporre una lettura del fascismo come "parentesi" della storia italiana ed avrebbe portato alla riadozione, con limitati aggiustamenti, del Regolamento della Camera prefascista.

Relativamente all'epurazione, l'Ufficio di Presidenza deliberò di procedere tenendo presenti le disposizioni emanate al riguardo dal Governo, ma provvedendo in maniera del tutto autonoma, "sia per la forma che per il merito". La difesa dell'autonomia di una Camera non ancora ricostituita si tradusse in un processo epurativo interno che, come nel caso di altre amministrazioni, fece largo uso del collocamento in quiescenza e consentì di recuperare le migliori professionalità presenti nell'amministrazione sulla base di una distinzione, poi affermata anche a livello giurisprudenziale, tra collaboratori dello Stato e collaboratori del regime. Il Segretario generale Rossi Merighi fu collocato in quiescenza, invalidando la sua chiamata del 1929, mentre furono esclusi dall'esame una serie di funzionari per i quali non esistevano le condizioni formali e sostanziali per avviare il procedimento. Si trattava del vecchio nocciolo prefascista: Cosentino, Giuganino, Damiani, Traversa, Bach, Migliore, Collamarini, Piermani, La Mesa, Morisani e De Franceschi. Ubaldo Cosentino fu nominato provvisoriamente Segretario generale. Fu inoltre riammesso in servizio Vittore Bonfigli, lo stenografo antifascista licenziato nel 1925, attivo nella Resistenza romana e sfuggito rocambolescamente alla fucilazione ad opera dei tedeschi, che divenne segretario della Commissione per l'epurazione.

All'inizio di agosto l'onorevole Micheli tornò a riferire sull'andamento del processo, chiarendo di aver deciso di collocare a riposo «coloro che hanno, in diversi modi, svolto attività fascista» e proponendo di tornare al Regolamento dei servizi prefascista. Ne derivarono provvedimenti di collocazione in quiescenza per una serie di funzionari (in alcuni casi modificati successivamente) tra i quali Mancuso, Ferdinandi, Schirò, Verdirosi, Giuriato, Caniggia. Francesco Ferri fu riammesso in servizio con una decurtazione di stipendio ed una retrocessione di carriera in ragione del ruolo svolto nella difesa dei beni della Camera tra il 1943 ed il 1944 ⁽¹²⁵⁾.

La situazione andò poi stabilizzandosi tra il 1945 ed il 1946, con la riunificazione del territorio nazionale ed il rientro dal Nord del personale che vi si era trasferito. Nel complesso i processi epurativi, che Orlando poté svol-

gere in maniera autonoma dall'Alto commissariato per le sanzioni contro il fascismo, portarono all'allontanamento di diversi importanti dirigenti ed alla affermazione di un gruppo di funzionari (da Cosentino e Giuganino a Migliore) legati al liberalismo ed alla tradizione montalciniana, diversamente da quanto accadde al Senato, dove Domenico Galante, Segretario generale fino al 1943, riprese il suo posto, che mantenne fino al pensionamento, nel 1954 ⁽¹²⁶⁾. Ne risultò un'amministrazione quantitativamente ridotta, ma in grado di svolgere la sostanza dei suoi compiti di supporto.

Coronamento di questo tentativo di ritorno a moduli organizzativi della Camera prefascista furono le modifiche ai regolamenti amministrativi (1944, 1945 e 1947) confluite nel nuovo Regolamento interno per gli uffici e il personale del 1° luglio 1947, che riportava le nomine, le promozioni e lo stato giuridico degli impiegati all'organo collegiale (Ufficio di Presidenza), laddove il Regolamento interno della Camera dei fasci prevedeva che fossero determinati «con decreto del Presidente, sentito il Consiglio di Presidenza». Veniva inoltre ripristinata (articolo 1) la formulazione, invero assai datata, secondo la quale «Il Presidente della Camera dei deputati è il capo di tutti i servizi», prospettando il mantenimento negli organi politici di funzioni di direzione immediata degli uffici. Abolita la carica di Vicesegretario generale, erano previsti sei Servizi, posti sotto l'«autorità e sorveglianza» del Segretario generale: Segretariato generale, Segreteria, Studi legislativi, Verbalì e Resoconti, Ufficio dei Questori, Biblioteca ⁽¹²⁷⁾.

Un primo momento di rilancio dell'amministrazione della Camera giunse con l'Assemblea Costituente, che si valse essenzialmente del supporto organizzativo della Camera. L'Assemblea manifestò, come è noto, un sostanziale disinteresse per la tematica delle amministrazioni parlamentari, ma i suoi lavori costituirono una straordinaria occasione per lo sviluppo delle funzioni di segreteria/documentazione e per la crescita professionale di molti funzionari, più della Camera che del Senato. Nell'ambito della elaborazione tecnico-giuridica che sorresse i lavori della Costituente si segnarono molti funzionari della vecchia leva liberale, a partire dal Segretario generale Ubaldo Cosentino, che già era stato uno dei commissari nella commissione ministeriale per l'elaborazione della legge elettorale per la Costituente ⁽¹²⁸⁾, ma rimane ancora difficile fornire un quadro chiaro dell'attività amministrativa in questa fase. Certo è che, oltre a quelli attivamente impegnati nella Costituente, si riscontra la presenza di diversi funzionari anche a supporto di importanti cariche istituzionali, come il Capo provvisorio dello Stato, Enrico

de Nicola, che ebbe tra i suoi collaboratori Umberto Collamarini e Francesco Cosentino.

Anche per questo periodo, un utile indice dell'attività dei funzionari può comunque essere rappresentata dalle loro pubblicazioni. Di particolare rilievo appare in particolare la partecipazione di diversi funzionari (Astraldi, Bonfigli, Giulietti, Traversa) all'iniziativa di pubblicazione di testi costituzionali stranieri promossa dal Ministero per la Costituente, alla quale collaborarono alcuni dei migliori giuristi italiani, da Astuti a Biscaretti, a Giannini, Jemolo e Mortati ⁽¹²⁹⁾.

9 - La prima legislatura repubblicana

Con la ricostruzione della Camera repubblicana, l'amministrazione riprese una strutturazione tradizionale, che tuttavia doveva rispondere a funzioni nuove, in particolare nel procedimento legislativo in commissione, e doveva confrontarsi con un multipartitismo spesso conflittuale ⁽¹³⁰⁾.

I collocamenti in quiescenza derivanti dal naturale *turn over* o attuati con finalità epurative posero la necessità di un rinnovamento del personale, attuato a partire dalla fine del 1946 tramite stabilizzazioni e concorsi che ridimensionarono il ruolo degli stenografi ed aprirono la strada ad una nuova leva di funzionari, destinati a costituire il nerbo di quella che sarebbe stata l'amministrazione della Camera nel periodo repubblicano: da Francesco Cosentino ad Antonio Maccanico a Mario D'Antonio e Mario Angioy a Vincenzo Longi e Guglielmo Negri al bibliotecario Silvio Furlani. Personalità diverse tra di loro, ma tutte ormai lontane dall'Italia prefascista, talora dotate di un *curriculum* talora di spessore internazionale e, in alcuni casi, legate ai partiti dell'Italia repubblicana.

La direzione degli uffici rimaneva però ancora saldamente incardinata in una *élite* di funzionari in massima parte personalmente legati all'esperienza del tardo regime liberale. Nel 1949 il Segretario generale Ubaldo Cosentino, che sarebbe morto in carica nel 1951, dirigeva una struttura articolata in sei grandi servizi. All'interno del Segretariato generale esisteva ormai un Ufficio delle commissioni permanenti, diretto da Coraldo Piermani, ed un Ufficio del personale, diretto da Umberto Collamarini. La Segreteria era diretta da Benedetto Migliore, affiancato da Giuseppe Graziani, Antonio Verdirosi e Giulio Simoncelli. Il Servizio degli studi legislativi era diretto da Antonio Traversa. Il Servizio dei processi verbali e resoconti era diretto da Alberto

Giuganino (estensore del processo verbale), affiancato da Giovanni Romaneli, Vittore Bonfigli e Coraldo Piermani, mentre Federico Mohrhoff aveva la funzione di capo stenografo. Il Servizio di Questura era tornato sotto la direzione di Francesco Ferri. La Biblioteca, che aveva mantenuto l'organigramma degli anni '30, si trovò ben presto a corto di funzionari, con il pensionamento, nel luglio 1950, del direttore Damiani e del Vicedirettore Bach, sostituiti da due funzionari di ruolo generale, Collamarini e Mohrhoff.

Il nuovo Regolamento dei servizi del 1949 presentava una forte continuità con quello del 1947 e rimaneva ancorato alla concezione prebellica del Presidente come "capo" dei servizi ed al principio di un intervento diretto degli organi politici nell'andamento dell'attività amministrativa ⁽¹³¹⁾, coerentemente con i principi che avevano portato la Camera a ripristinare come proprio Regolamento la sostanza del Regolamento prefascista del 1920 e 1922, accedendo ad un'interpretazione parentetica del regime e rinnovando l'ispirazione proporzionalista emersa all'indomani del primo dopoguerra ⁽¹³²⁾. Lo stesso testo unico del Regolamento della Camera del 27 aprile 1949 aveva dunque ribadito (articolo 146) la competenza dell'Ufficio di Presidenza sul personale, pur salvaguardando la dipendenza dei servizi dal Segretario generale.

In questo quadro organizzativo "conservativo" una delle principali novità fu rappresentata dal nuovo ruolo assunto dalle Commissioni permanenti. Nel 1949, durante le discussioni svolte in Ufficio di Presidenza, la necessità di adeguare la struttura degli uffici alla nuova realtà fu espressamente sottolineata e portò all'affermazione di un apposito Servizio. Nel Regolamento del 1949, pertanto, il disegno organizzativo conobbe una significativa evoluzione. I servizi (nel regolamento "uffici"), tutti esplicitamente compresi (articolo 5) nel Segretariato generale erano ormai otto: a quelli esistenti nel 1947 se ne aggiunsero due, quello delle Commissioni permanenti e quello dello Stato giuridico del personale ⁽¹³³⁾.

Una vera svolta giunse però solo alcuni anni dopo, con il Regolamento del 1953, che definì in termini espliciti un principio di autonomia funzionale dell'amministrazione nell'ambito della normativa interna e degli indirizzi fissati dagli organi politici. I servizi ed il personale che, nel Regolamento del 1949, erano «sotto l'autorità e sorveglianza del Segretario generale» (articolo 6), nel successivo Regolamento del 1953 «sono posti alla diretta dipendenza del Segretario generale, che è il capo del personale e ne cura la disciplina» (articolo 5). Come è stato sottolineato, in questa fase «le attribuzioni del Segretario generale quale collaboratore diretto del Presidente [...]

apparivano ormai saldate con quella del Segretario generale quale direttore generale dell'Amministrazione»⁽¹³⁴⁾.

In questa nuova impostazione, più garantista e funzionale, il Presidente manteneva la titolarità dell'assegnazione di tutti i funzionari ed impiegati, ma cessava di essere qualificato come "capo" dei servizi. La funzione presidenziale (e dell'Ufficio di Presidenza) in relazione all'amministrazione non si qualificava ormai più come una sorta di superiorità gerarchica, ma come una funzione di indirizzo, che si esprimeva attraverso atti dispositivi (concorsi, nomine, promozioni etc.) e non attraverso una direzione diretta, peraltro sempre più difficile da realizzare col crescere delle dimensioni quantitative e qualitative delle attività parlamentari. Il personale della Camera contava ormai circa 75 tra funzionari ed impiegati ed oltre 175 tra commessi ed operai, con un consistente aumento rispetto alla pianta organica del 1939-1940 che era la conseguenza della riattivazione della funzione parlamentare dopo gli anni della dittatura. Anche la struttura organizzativa si andava articolando, con la creazione di un Servizio di ragioneria e cassa, che rompeva l'antica unità della Questura, rimasta sostanzialmente inalterata dall'Ottocento in avanti.

Le innovazioni previste dal Regolamento del 1953 si svilupparono progressivamente in un contesto politico ed amministrativo che usciva lentamente dagli anni della più dura contrapposizione tra maggioranze e sinistre e vedeva un progressivo ricambio dei vertici, con la morte di Ubaldo Cosentino (2 aprile 1951) ed il rapido passaggio alla Segreteria generale di Alberto Giuganino (1951-1954) e Benedetto Migliore (1954), al quale seguì Corrado Piermani, destinato ad una più lunga permanenza nella funzione. Il passaggio "generazionale" tra la leva dei funzionari entrati alla Camera tra la prima guerra mondiale ed i primi anni '20 ed una nuova generazione va collocato proprio nel 1954, quando uscirono dai ruoli, più o meno contemporaneamente, Alberto Giuganino, Giovanni Romanelli, Benedetto Migliore, Umberto Collamarini, Antonio Verdirosi. Maturava nel contempo una più diffusa consapevolezza del ruolo di garanzia e tutela svolto dalla burocrazia parlamentare che sarà alla base della successiva riforma del 1964 e dell'interpretazione del ruolo dei funzionari in termini prossimi a quelli di magistrati amministrativi. Come pure si sviluppavano, in particolare durante la Presidenza Gronchi (1948-1955), rapporti, anche personali, con il Presidente, che avrebbero portato alcuni funzionari, come Francesco Cosentino, a svolgere un ruolo importante in delicati snodi tra Parlamento, Governo e Presidenza della Repubblica.

Alla fine della prima legislatura, l'amministrazione della Camera aveva conquistato una propria chiara funzione nel quadro costituzionale repubblicano. In un contesto politico multipartitico ed attraversato da fratture ideologiche e politiche, la burocrazia parlamentare trovò un fondamento della propria azione nell'affermazione della sua terzietà, sulla base di un quadro normativo che garantiva all'apparato servente una riconosciuta (e progressivamente più ampia) sfera di autonomia. Si poté in tal modo riprendere l'impostazione "tecnica" e garantista che era stata delineata da Montalcini sin dagli inizi del secolo. Allo stesso tempo, lo stretto legame con la Presidenza, che in questa fase era fortemente impegnata a coadiuvare l'indirizzo politico del Governo, portò l'amministrazione ad assumere un ruolo attivo nell'elaborazione delle politiche di settore, grazie anche al crescente sviluppo della documentazione parlamentare.

Se questa configurazione della burocrazia parlamentare appare indissolubilmente legata al nuovo quadro costituzionale, radicalmente diverso non solo da quello della dittatura ma anche dal parlamentarismo liberale, le forme organizzative che consentirono all'amministrazione della Camera di svolgere le proprie funzioni serventi erano l'esito di una serie di processi avviatisi all'inizio del secolo e non interrotti durante il regime fascista: l'affermazione di una struttura gerarchica che razionalizzava lo snodo del rapporto tra amministrazione ed organi politici sulla base del binomio esclusivo Presidente/Ufficio di Presidenza-Segretario generale; la crescente importanza delle funzioni di documentazione rispetto a quelle di resocontazione o genericamente procedurali; la conferma del peculiare *status* della burocrazia parlamentare rispetto ad un'amministrazione statale che, ancora nei primi decenni della Repubblica, appariva fortemente inquinata da prassi ed *habitus* mentali legati al periodo della dittatura.

Sotto molti aspetti, la prima legislatura repubblicana fu un periodo di transizione. Molti degli elementi definitisi tra l'inizio del secolo e gli anni '50 erano ormai costitutivi del modello italiano di burocrazia parlamentare, ma si era alla vigilia di profonde trasformazioni nelle attività e nella cultura dei funzionari, legate all'evoluzione complessiva del sistema politico italiano.

Con la crisi del centrismo e la contrastata transizione al centro-sinistra, si determinarono le condizioni perché il Parlamento assumesse un ruolo più forte nel sistema politico italiano, attraverso l'esercizio dei poteri di inchiesta e di indagine e l'acquisizione di una rilevante capacità di elaborazione legislativa, favorita anche dalla debolezza degli Esecutivi. In questo contesto, la Presidenza della Camera allentò i suoi vincoli con il Governo

e le amministrazioni parlamentari furono chiamate in maniera crescente a supportare le nuove funzioni parlamentari. Di qui maturò il superamento di procedure ereditate dalla prima metà del secolo, il rapido sviluppo delle funzioni di documentazione, il nuovo ruolo assunto dai segretari di commissione, persino talune funzioni di stimolo assunte nelle politiche di settore, anche grazie alla partecipazione al dibattito sulla progettazione legislativa e la programmazione sia attraverso l'Istituto di studi legislativi, fondato da Cosentino e D'Antonio nel 1962, sia nell'ambito di altri centri accademici e politici.

Tali processi trovarono una sanzione nell'affermazione di un'*élite* dirigenziale profondamente diversa da quella che aveva gestito la transizione dal fascismo alla Repubblica ed in un nuovo quadro regolamentare (1964), che per certi aspetti "anticipava" la riforma dei Regolamenti del 1971 ed adeguava le strutture amministrative ad una fase storico-politica nella quale il Parlamento si poneva come centro motore del sistema politico, anche superando talune barriere ideologiche che ancora caratterizzavano la dialettica maggioranza/opposizione.

Note

⁽¹⁾ Non è un fatto solo italiano. Cfr. H. FAYAT, *Le métier parlementaire et sa bureaucratie*, in G. Courty (a cura di), *Le travail de collaboration avec les élus*, Michel Houdiard éditeur, Paris 2005. Sulla storia amministrativa della Camera cfr. in particolare M. PACELLI, *Le radici di Montecitorio: pietre, uomini, miti*, Edizioni delle Autonomie, Roma 1983; ID. *Interno Montecitorio: storie sconosciute*, Angeli, Milano 2000 (2a. ed. ampliata, Milano, Leonardo, 2006). Più sinteticamente ID., *Le amministrazioni delle Camere tra politica e burocrazia*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Einaudi, Torino 2001, pp. 743-769, M. ROMANELLI *Understanding the organizational change within historical evolution of italian parliamentary administrations* (paper al sito <http://euram2012.mindworks.eu/public/papers/paper/1362>). Dato il carattere del testo, la bibliografia è citata selettivamente.

⁽²⁾ Il portale storico della Camera è stato reso disponibile nel dicembre 2011 all'indirizzo: <http://storia.camera.it>. Per una presentazione si rimanda alla guida in linea sullo stesso sito.

⁽³⁾ Una periodizzazione della storia amministrativa della Camera è in G. CIAURRO, «Il Parlamento italiano: 3. Gli apparati», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*. (1983), n. 3, pp. 93-152. Cfr. anche E. CHELI, «Ruolo del Parlamento e nuovi caratteri della burocrazia parlamentare», in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, Giuffrè, Milano 1987, I, pp. 187-204. In termini generali cfr. *Le amministrazioni degli organi costituzionali: ordinamento italiano e profili comparati*, a cura di C. D'ORTA e F. GARELLA, Laterza, Roma - Bari 1997 e, con maggiore attenzione alla dimensione storica, G.F. CIAURRO - M. PACELLI - A. P. TANDA, *Le Camere del Parlamento: strutture, funzioni, apparati, regolamenti*, Colombo, Roma 1986.

⁽⁴⁾ Uso qui una terminologia un po' datata, che ancora caratterizza le grandi ricostruzioni di diritto pubblico. Cfr. M.S. GIANNINI, «I pubblici poteri negli Stati pluriclasse», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico* (1979), pp. 389-404; S. CASSESE, «Lo "Stato pluriclasse" in Massimo Severo Giannini», in *L'unità del diritto. Massimo Severo Giannini e la teoria giuridica*, Mulino, Bologna 1994 pp. 11-50.

⁽⁵⁾ Cfr. F. PINTO, «L'evoluzione dell'apparato camerale: brevi profili storici», in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, [Roma], Camera dei deputati, 1983, pp. 256-276.

⁽⁶⁾ Cfr. M. PACELLI, «Alcune riflessioni sui Segretari generali delle Camere del Parlamento», in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* (1984), n. 1, pp. 57-97.

⁽⁷⁾ Cfr. F. SODDU, *L'amministrazione interna del Senato regio: dallo Statuto albertino alla crisi di fine secolo*, Dessì, Sassari 1992, in particolare pp. 151-165 e S. TRAVERSA, «Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei Deputati dalle origini alla caduta del fascismo» in *Rassegna parlamentare XXXIX* (1997), n. 1, pp. 23-36. Più recentemente cfr. anche F. SODDU «The Italian parliamentary bureaucracy during the liberal age (nineteenth century)» in *Parliaments, Estates and Representation*, 31 (2011), pp. 155-163.

⁽⁸⁾ Cfr. F. SODDU, «La formazione dei funzionari parlamentari», in *Burocrazia a scuola. Per una storia del personale pubblico nell'Otto-Novecento*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg e Sellier, Torino 2000, pp. 181-198.

⁽⁹⁾ Sul Parlamento in questa fase cfr. S. MONTALDO, «Il Parlamento e la società di massa», in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante..., cit. pp. 197-251 e F. SODDU, *Il Parlamento di Giolitti: Camera e Senato nella 22. legislatura: 1904-1909*, Unidata, Sassari 1999. Per una visione più limitativa del ruolo della Presidenza Marcora cfr. F. BONINI, «Présidents et bureaux de présidence de la Chambre des Députés de l'Italie libérale: repères statistiques et prosopographiques (second XIXe siècle)», in *Assemblées et Parlements dans le monde du Moyen-âge à nos jours*, Assemblée nationale, Paris 2010, pp. 235-243.

⁽¹⁰⁾ G. MARCORA, «Note autobiografiche», a cura di M. SORESINA, numero monografico de *Il Risorgimento* (2006), in particolare pp. 327-332.

⁽¹¹⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza 1901-1913*, seduta del 12 aprile 1905.

⁽¹²⁾ Qualche eco di una certa agitazione del personale si trova in alcuni giornali dell'epoca. Cfr. «Il personale della Camera contro il nuovo regolamento», in *L'azione sindacale*, 10 giugno 1907; «I nuovi organici della Camera dei deputati», in *Il popolo romano*, 13 giugno 1907.

⁽¹³⁾ Il nuovo regolamento prevedeva con precisione (articolo 2) l'attribuzione ai Questori dei servizi di questura, economato, ragioneria, posta e magazzini ed ai Segretari i servizi compresi nel Segretariato generale e nei processi verbali. All'articolo 15 si ribadiva che «il direttore degli Uffici di Questura dirige i servizi amministrativi della Camera». Va rilevato che ancora nel 1925 il Segretario generale dichiarò di non poter dare un giudizio sicuro su un progetto di riduzione dei commessi in quanto si trattava di aspetti sui quali non aveva diretta competenza (ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1913-1924). Sul tema cfr. M. Pacelli, *Interno Montecitorio...* cit.

⁽¹⁴⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1901-1913.

⁽¹⁵⁾ Per le riforme regolamentari, cfr. *Il regolamento della Camera dei deputati da Giolitti a Mussolini*, a cura di A. P. Tanda, Roma, Camera dei deputati, 2010, *ad indicem*. Per altri aspetti del ruolo di

Montalcini cfr. H. ULLRICH, *La classe politica nella crisi di partecipazione dell'Italia giolittiana: liberali e radicali alla Camera dei deputati 1909-1913*, Roma, Camera dei deputati, 1979.

⁽¹⁶⁾ Cfr. per i riferimenti F. Martini, *Diario: 1914-1918*, a cura di G. De Rosa, Mondadori, Milano 1966, pp. 744-1003, 1039-1040. Peraltro, Ferdinando Martini diffidava di Montalcini, definito causticamente «mellifluo, astuto commendatore» (p. 1043), ritenendolo filogiolittiano (quindi neutralista nel contesto della prima guerra mondiale).

⁽¹⁷⁾ L. GRAZIANI, *Criteri informativi del nuovo disegno di legge sulle istituzioni pubbliche di beneficenza*, Milano Vallardi, 1890; *Della responsabilità dei contabili dello Stato e della giurisdizione eccezionale della Corte dei Conti*, Vallardi, Milano 1890.

⁽¹⁸⁾ V. PASCIUTO *Il bilancio dello Stato e il controllo e la procedura parlamentare*, Tipografia della Camera dei deputati, Roma 1920; «Le modificazioni al regolamento della Camera dei deputati: le Commissioni permanenti», in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia* XIII (1921), pt. 1, pp. 175-194.

⁽¹⁹⁾ U. GALEOTTI, *Principi regolatori delle assemblee*, Flli Bocca, Torino 1900; *Il regolamento della Camera dei deputati, commentato dall'avv. Ugo Galeotti*, Camera dei deputati, Roma 1902.

⁽²⁰⁾ Cfr. il breve necrologio, con un affettuoso ricordo di Camillo Montalcini, unico figlio del defunto in *Il vessillo israelitico*, XXXI (1883), pp. 154-155. Cfr. anche nel numero XXIX (1881), p. 218, la notizia della sua laurea.

⁽²¹⁾ Cfr. ad esempio l'introduzione a C. MONTALCINI, *La legge elettorale politica nelle sue fonti e nella sua giurisprudenza*, Hoepli, Milano 1904.

⁽²²⁾ G. MARCORA, *Note autobiografiche...* cit, p. 348. Analoghe espressioni anche a p. 327 e 332.

⁽²³⁾ L. RAVANI, *Dei resoconti parlamentari*, in "Italia moderna." V (1907), n. 1, pp. 565-578.

⁽²⁴⁾ Sul Gaddi cfr. il necrologio in *Rassegna nazionale* 1904.

⁽²⁵⁾ Trinchieri fu studioso di qualche importanza di storia e diritto romano. Nel 1906 fu eletto gran maestro della Gran loggia del Rito simbolico. Sul suo ruolo cfr. F. CONTI, *Storia della massoneria italiana: dal Risorgimento al fascismo*, Il Mulino, Bologna 2003, *ad indicem*.

⁽²⁶⁾ Calvari fondò e diresse la rivista "Ultra: rivista teosofica di Roma", edita a partire dal 1907, e fu autore di diversi studi di filosofia esoterica.

⁽²⁷⁾ Il riferimento è al r.d. 22 novembre 1908. n. 693. Cfr. E. GUSTAPANE, «Il sistema dei concorsi pubblici. Le origini, l'evoluzione», in *Le fatiche di Monsù Travet. Per una storia del lavoro pubblico in Italia*, a cura di A. Varni e G. Melis, Rosenberg & Sellier, Torino 1997, pp. 21-43.

⁽²⁸⁾ Si colloca in questa fase la presentazione, da parte di Montalcini, delle dimissioni (respinte), a seguito di una polemica su una votazione (cfr. ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1913-1924).

⁽²⁹⁾ Cfr. in ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 78 due memorandum di Teresio Trinchieri a Montalcini (21 aprile e 20 giugno 1919) sui problemi della stenografia e sull'esigenza di un robusto servizio dattilografico di supporto.

⁽³⁰⁾ *La sindacalizzazione del pubblico impiego. Dalle origini delle rappresentanze alla Funzione Pubblica CGIL*, a cura di P. Iuso, Roma, Ediesse, 2006.

⁽³¹⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 78.

⁽³²⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 85.

⁽³³⁾ Non a caso, nel febbraio 1921, si rinunciò a chiamare un economo esterno, ritenendo che ciò avrebbe provocato dissensi nel personale (ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1913-1924).

⁽³⁴⁾ Cfr. in particolare M. PACELLI, *Interno Montecitorio...* cit., e S. TRAVERSA, *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera...* cit. Sui problemi di una storia istituzionale nel periodo fascista cfr., tra i contributi recenti, G. MELIS, *Le istituzioni durante il fascismo: alcune riflessioni*, in *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di E. Gentile, F.

Lanchester e A. Tarquini, Carocci, Roma 2010, pp. 193 – 203 e S. CASSESE, *Lo Stato fascista*, Mulino, Bologna 2010.

⁽³⁵⁾ Riferimenti bibliografici essenziali: A. AQUARONE, *L'organizzazione dello Stato totalitario*, (nuova ed.), Einaudi, Torino 2003; L. PALADIN, *Saggi di storia costituzionale*, Mulino, Bologna 2008, G. MELIS, *Fascismo (ordinamento costituzionale)*, in *Digesto*, IV ed., vol. VI, Utet, Torino 1990. Fondamentale, per la storia parlamentare, D. MUSIEDLAK, *Lo stato fascista e la sua classe politica: 1922-1943*, Mulino, Bologna 2003.

⁽³⁶⁾ Dei due, Giulio Rodinò aderì alla secessione dell'Aventino e fu dichiarato decaduto dal mandato nel 1926. Luigi Gasparotto, pur critico verso il fascismo dopo l'assassinio di Matteotti, non aderì all'Aventino, ma si dimise, il 14 dicembre 1926, dopo aver votato contro diverse delle "leggi fascistiche" del 1925.

⁽³⁷⁾ Uso il termine in senso generale, intendendolo come controllo politico dell'apparato amministrativo e suo coinvolgimento nelle dinamiche politiche di un regime autoritario a partito unico e caratterizzato da forti spinte totalitarie. Su queste tematiche esistono numerosi studi cfr. in particolare G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, Bologna, Mulino, 1996, pp. 294-311; M. Salvati, *Il regime e gli impiegati. La nazionalizzazione piccolo-borghese nel ventennio fascista*, Roma-Bari, Laterza, 1992.

⁽³⁸⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1913-1924.

⁽³⁹⁾ Atti parlamentari, Legislatura XXVII, Documento XX-bis, Roma, 1925. Nella relazione dei Questori si sottolineavano soprattutto gli adeguamenti ai trattamenti economici dei dipendenti.

⁽⁴⁰⁾ In Consiglio di Presidenza Montalcini aveva sottolineato come il Regolamento interno escludesse la collaborazione di impiegati ai giornali, ma come la relativa norma non fosse applicata. Bonfigli e Migliore figurano tra i sottoscrittori di un appello della Federazione nazionale della stampa contro le limitazioni alla libertà di stampa (cfr. G. CARCANO, *Il fascismo e la stampa: 1922-1925, l'ultima battaglia della Federazione nazionale della stampa italiana contro il regime*, Guanda, Milano 1984, pp. 74-75).

⁽⁴¹⁾ Sulla vicenda rimane fondamentale M. PACELLI, *Conseguenze sull'amministrazione della Camera dei deputati dell'inchiesta sulla Massoneria (1925)*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Nuova CEI informatica, Milano 1990, XI, 1923-1928: *dalla conquista del potere al regime: dal Governo Mussolini alle leggi speciali*, pp. 163-164.

⁽⁴²⁾ Sulla legge in questione cfr. B. CARUSO, *Preludio a una dittatura. La legge fascista del 26 novembre 1925. Atti, documenti, testimonianze*, Aracne, Roma 2003.

⁽⁴³⁾ Cfr. per quanto segue *Relazione della Commissione d'inchiesta composta dai deputati Paolucci presidente e relatore, Manaresi segretario, Buttafocchi, Gabbi Ciarlantini sul personale e sui servizi della Camera*. Del testo (a stampa) esistono diverse copie. Ampi sunti della relazione sono in "La stampa" (30 novembre 1925). E' inoltre pubblicata integralmente in A. Livi, *Massoneria e fascismo*, Foggia, Bastogi, 2000, pp. 138-159, da cui traggio le citazioni.

⁽⁴⁴⁾ Cfr. soprattutto M. PACELLI, *Conseguenze sull'amministrazione della Camera dei Deputati dell'inchiesta sulla Massoneria (1925)*, in *Il Parlamento italiano 1861-1988*, Nuova CEI informatica, Milano XI, 1990, pp. 163-164 e Id., *Interno Montecitorio...cit.*

⁽⁴⁵⁾ Cfr. G. MELIS, *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma 1988, in particolare pp. 82-83. Sulla Camera in particolare pp. 150-151.

⁽⁴⁶⁾ Tra i funzionari maggiormente impegnati nell'attività giornalistica c'erano Cosentino, Migliore, Bonfigli e Collamarini, quest'ultimo proveniente da "La stampa" di Frassati.

⁽⁴⁷⁾ Giudicato di scarsa produttività già nel periodo prebellico, Piperno aveva perso i due figli, il minore, nel 1919, per un incidente, il maggiore, Dario, ingegnere, giustiziato in Afghanistan dopo un processo sommario che suscitò le proteste del governo italiano. Sulla vicenda ed i suoi risvolti di diritto internazionale cfr. <http://www.prassi.cnr.it/prassi/content.html?id=2313>. Per un resoconto cfr anche "La stampa", 14 giugno 1925. Una lettera di Mussolini al padre dell'ucciso è anche in B. Mussolini,

Opera omnia, a cura di E. e D. Susmel, XXI, Firenze, 1965, p. 464. Sulla morte del primo figlio e sui giudizi su Piperno cfr. ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 78.

⁽⁴⁸⁾ Cfr. "Il Foro italiano", LIII (1928), parte terza, pp. 45-47. Importanti i materiali preparatori della difesa della Camera, affidata al deputato Filippo Ungaro, in ASCD, Questura del Regno, busta 38.

⁽⁴⁹⁾ V.E. ORLANDO, «Immunità parlamentari ed organi sovrani: a proposito del caso di un giudizio d'interdizione contro un membro del Parlamento», in *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazione in Italia*. XXV (1933), pt. 1, pp. 6-37 (citazione da p. 26).

⁽⁵⁰⁾ Citato in S. CASSESE, *Lo Stato fascista*...cit., p. 41.

⁽⁵¹⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1925-1944.

⁽⁵²⁾ Cfr. in ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 107 le dichiarazioni (gennaio 1926) con cui i funzionari Collamarini, Cosentino, Fuschini, Giulietti e Romanelli dichiarano di aver lasciato i propri impieghi presso i giornali.

⁽⁵³⁾ Per queste disposizioni, che traducevano le conclusioni della Commissione in atti normativi, cfr. *Foglio d'ordini*, 10 dicembre 1925. Esso prevedeva anche la soppressione dell'Ufficio postale dipendente dall'amministrazione.

⁽⁵⁴⁾ Su questa vicenda cfr. ASCD, *Incarti di Segreteria*, b, 107.

⁽⁵⁵⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*, b, 107.

⁽⁵⁶⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*, b, 107. Nello stesso giorno il collocamento a riposo fu annunciato in aula.

⁽⁵⁷⁾ C. MONTALCINI, *Per una storia documentaria del Parlamento italiano*, in "Educazione fascista" 5 (1927), pp. 273-282.

⁽⁵⁸⁾ C. MONTALCINI, *Per una storia documentaria*...cit., p. 280.

⁽⁵⁹⁾ Per questi aspetti cfr. S. TABACCHI, «Gli studi verdiani tra tradizione risorgimentale e fascismo: Annibale Alberti ed il carteggio Verdi-Arrivabene», in corso di pubblicazione e, più in generale, S.J. WOOLF, «Risorgimento e fascismo: il senso della continuità nella storiografia italiana», in *Belfagor* XX (1965), pp. 71-91 e M. BAIONI, *Risorgimento in camicia nera: studi, istituzioni, musei nell'Italia fascista*, Torino, Comitato di Torino dell'Istituto per la storia del Risorgimento italiano, 2006.

⁽⁶⁰⁾ A. ALBERTI, «Risorgimento e Fascismo», in *Rassegna storica del Risorgimento* (1933), pp. 235-239.

⁽⁶¹⁾ *Ibid.*, p. 235.

⁽⁶²⁾ Montalcini scrisse, tra l'altro, le voci *Parlamento: diritto pubblico; Interrogazione e interpellanza parlamentare; Mozione parlamentare; Ostruzionismo parlamentare; Indennità parlamentare*.

⁽⁶³⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza* 1925-1944.

⁽⁶⁴⁾ Il principio fu approvato all'unanimità già nel Consiglio di Presidenza del 7 dicembre 1927. Un analogo processo si realizzò anche al Senato. Cfr. R. Ferrari Zumbini, *Appunti*...cit.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. in ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 107 la comunicazione della nomina.

⁽⁶⁶⁾ A seguito della riunione, fu collocato a riposo per soppressione di posto Ferdinando Monnosi, già oggetto dell'inchiesta. Sulla riforma cfr. anche la seduta del 22 marzo 1928 (pp. 128-135). La comunicazione a Turola è in ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 107.

⁽⁶⁷⁾ Si avverte la mancanza di una biografia di Alberti. Qualche spunto nella voce del *Dizionario biografico degli italiani*, I, Roma, 1960, voce redatta da Enzo Piscitelli. Cfr. inoltre G. GULLINO, *Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti: dalla rifondazione alla seconda guerra mondiale (1838-1946)*, Istituto veneto di scienze lettere ed arti, Venezia 1996, *ad indicem* ed il necrologio di P.S. Leicht in "Rivista di storia del diritto italiano" XXII (1949), pp. 205-206. Per la collaborazione con Montalcini cfr. A. ALBERTI - C. MONTALCINI, *La nuova legge elettorale politica nella sua pratica applicazione*, Bergamo 1912; *Legge elettorale politica [...]. Commento teorico pratico*, Bologna 1919.

⁽⁶⁸⁾ Cfr. *Alfredo Rocco: dalla crisi del parlamentarismo alla costruzione dello Stato nuovo*, a cura di E. Gentile, F. Lancaster e A. Tarquini, Carocci, Roma 2010, in particolare i seguenti saggi: D. MUSIEDLAK, *Alfredo Rocco et la question du pouvoir exécutif dans l'Etat fasciste* (pp. 67-81) e F. LANCASTER, *Alfredo Rocco e le origini dello Stato totale* (pp.15-38).

⁽⁶⁹⁾ Cfr. E. GIANFRANCESCO, «Parlamento e regolamenti parlamentari in epoca fascista», in *Giornale di storia costituzionale* (2008), n. 15, p. 69-98.

⁽⁷⁰⁾ ASCD, *Carte Giurati*, e D. MUSIEDLAK, *Lo Stato fascista...* cit., pp. 169-170.

⁽⁷¹⁾ Cfr. G. GIURIATI, *La parabola di Mussolini nei ricordi di un gerarca*, a cura di E. Gentile, Laterza, Bari 1981. Giurati ricorda tra l'altro di aver contrastato provvedimenti del partito nei confronti di due funzionari, Francesco Ferri e Benedetto Migliore, che, pur coinvolto nell'inchiesta del 1925, si era ampiamente riscattato. Nel caso di Ferri, l'espulsione era motivata da una serie di lettere anonime da lui inviate nell'ambito del partito (ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 139b).

⁽⁷²⁾ Cfr. il promemoria del 1933 *Sulla riforma delle Assemblée legislative*, pubblicato in G. GIURIATI, *La parabola...* cit., pp. 301-309. Su di esso cfr. D. MUSIEDLAK, *Lo Stato fascista...* cit., pp. 435-436 e F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Roma, Bonacci, 1991, pp. 149-152.

⁽⁷³⁾ Cfr. R. FERRARI ZUMBINI, «Appunti e spunti per una storia del Parlamento come amministrazione: il Senato», in *Rivista di storia del diritto italiano* LX (1987), pp. 88-137. Sul diretto intervento di Mussolini cfr. ASCD, *Consigli di Presidenza 1925-1944* (seduta del 6 giugno 1929).

⁽⁷⁴⁾ Cfr. S. LUPO, *Il fascismo: la politica in un regime totalitario*, Donzelli, Roma 2000.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. D. MUSIEDLAK, *Lo stato fascista...* cit., pp. 229-231 e, per le proposte relative al Senato, P. COLOMBO, *La monarchia fascista 1922-1940*, Mulino, Bologna 2010, pp. 104-105. Le proposte di Giurati, un dattiloscritto datato 8 luglio 1933, ed un successivo promemoria del 7 maggio 1934 che, in nome dell'unità dello Stato fascista, affaccia la tesi che il duce dovrebbe essere anche Presidente della nuova Assemblée legislativa del fascismo, sono in ASCD, *Carte Giurati*, busta 7.

⁽⁷⁶⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza, 1925-1944*, seduta del 31 maggio 1929.

⁽⁷⁷⁾ L'intervento, dal titolo *Italiani, tedeschi, slavi e il dominio dell'Adriatico*, nasceva da una conferenza dell'associazione nazionale "Trento e Trieste" di cui c'è notizia nella "Gazzetta ufficiale" 8 maggio 1913, p. 2698. La tematica era tipica del nazionalismo romano dell'epoca. Cfr. A. Roccucci, *Roma capitale del nazionalismo: 1908-1923*, Roma, Archivio Guido Izzi, 2001. Per la data dell'adesione al fascismo cfr. Camera dei deputati, *Bollettino ufficiale del personale*, IV, fasc. 2 (14 giugno 1934), p. 5-

⁽⁷⁸⁾ *Carlo Petrocchi. Memorie di un burocratico*, a cura di F. Socrate, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico" (1984), p. 269.

⁽⁷⁹⁾ ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 107, fasc. 64. Cfr. inoltre ibid. fasc. 103 la lettera con cui il Presidente Giurati comunica a Turola di aver disposto la riunione nell'ufficio di Questura degli uffici tecnico e di economato, di controllo e cerimoniale, sotto la direzione dello stesso Turola. Contestualmente, fu collocato a riposo Ferdinando Monnosi il 2 gennaio 1928, già implicato nella inchiesta sulla massoneria.

⁽⁸⁰⁾ Giurati a Turola, 16 maggio 1929 (ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 136, 15).

⁽⁸¹⁾ La vicenda è stata ricostruita, sulla base di documentazione dell'archivio centrale dello Stato, in L. Benadusi, *Il nemico dell'uomo nuovo. L'omosessualità nell'esperimento totalitario fascista*, Milano, Feltrinelli, 2005, pp. 270-272.

⁽⁸²⁾ ASCD, *Incanti di Segreteria*, fasc. 99 e 100. Qualche sommaria notizia sul dopolavoro attivo alla Camera ed al Senato è in D. MUSIEDLAK, *Lo Stato fascista...* cit., pp. 237-239. Numerosi materiali sulle attività promosse dal dopolavoro sono in ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 139-A.

⁽⁸³⁾ *Regolamento di disciplina per il personale degli uffici*, a stampa. Cfr. inoltre in ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 137 un elenco di punizioni a carico di singoli subalterni.

⁽⁸⁴⁾ Questo stabiliva che «La nomina, le promozioni e la destituzione del personale della Camera spettano al Presidente, udito il Consiglio di Presidenza. L'ordinamento, il funzionamento degli Uffici e la disciplina del personale sono posti sotto la diretta sorveglianza del Presidente».

⁽⁸⁵⁾ I dati sono ricavati da una serie di prospetti presenti in ASCD, *Piante organiche del personale* (1901-1940). Cfr. in particolare *Confronto dell'organico ante-guerra 1 luglio 1909 con quello attuale 1 luglio 1929* (1934?).

⁽⁸⁶⁾ Cfr. *Bollettino ufficiale del personale*, IV (1934), nel quale sono riportati i decreti che riconoscono una serie di benefici di carriera ai dipendenti iscritti anteriormente al 28 ottobre 1922, in applicazione del regio decreto legge 13 dicembre 1933, n. 1706.

⁽⁸⁷⁾ L'elenco è in ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 139b. Cfr. anche D. Musiedlak, *Lo Stato fascista...* cit. Già in un concorso a segretario del 9 gennaio 1933 il requisito dell'appartenenza al partito era esplicitamente previsto (Gazzetta ufficiale del 9 gennaio 1933).

⁽⁸⁸⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 107.

⁽⁸⁹⁾ Il bando è pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 22 gennaio 1925.

⁽⁹⁰⁾ Il bando è pubblicato nella Gazzetta ufficiale del 9 gennaio 1933. Era previsto il requisito della "tessera" del partito.

⁽⁹¹⁾ Cfr. però il bando di un concorso per due posti di stenografo nella Gazzetta ufficiale 10 giugno 1939.

⁽⁹²⁾ I dati sono stati rilevati dagli annuari, dall'agenda della Camera, e dai ruoli del personale, ove disponibili.

⁽⁹³⁾ Su questa fase dell'attività di Cosentino cfr. M. SCAGLIONE, «Giovanni Borgese e la fondazione dell'Associazione Nazionalista a Palermo», in *Rassegna siciliana di storia e cultura* 11 (2000) <http://www.isspe.it/rassegna-siciliana.html>. Una sua breve biografia è nella commemorazione svolta alla Camera il 10 aprile 1951.

⁽⁹⁴⁾ Fuschini fu anche oggetto di sorveglianza poliziesca. Cfr. G. FANELLO MARCUCCI, *Sorvegliato speciale. Sturzo a Londra nel mirino dell'Ovra*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2006.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. G. MAZZITELLI, *Damiani, Enrico* in *Dizionario biografico degli italiani*, XXXIII, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma 1986, p. 327-328 e Id. *Enrico Damiani: un profilo biografico*, in "Culture del testo", n. 5 (mag.-ago. 1996), p. 69-75.

⁽⁹⁶⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 107, fasc. 19 e ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 136, fasc. 38.

⁽⁹⁷⁾ Su Tucci esiste un'ampia bibliografia. Cfr. ad es. *Ricordo di Giuseppe Tucci*, a cura di R. Gnoli, Roma, IsMEO, 1985. Per il decreto relativo alla sua uscita dai ruoli cfr. *Bollettino ufficiale del personale*, I (1 aprile 1931), p. 12.

⁽⁹⁸⁾ Su Perticone cfr. *Giacomo Perticone: Stato parlamentare e regime di massa nella cultura europea del Novecento: atti del Convegno, Roma/Cassino, 18, 19, 20 maggio 1995*, a cura di M. Silvestri, Cassino, Edizioni dell'Università degli Studi di Cassino, 1999.

⁽⁹⁹⁾ Cfr. l'ordine di servizio 17 maggio 1929 sulla facoltà per il personale di conferire con il Presidente della Camera per questioni esclusivamente personali in ASCD, *Incarti di Segreteria*, busta 139.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. in particolare D. MUSIEDLAK, *Lo Stato fascista...* cit., F. SODDU, *Il Parlamento fascista*, in *Lo Stato negli anni Trenta. Istituzioni e regimi fascisti in Europa*, a cura di G. Melis, Bologna, Mulino, 2008, pp. 121-136. In generale cfr. L. PALADIN, *Fascismo (diritto costituzionale)*, ivi, vol. XVI, Giuffrè, Milano 1967; Id., *Il problema della rappresentanza nello stato fascista*, in "Jus", XIX (1968), pp. 46-88 e M. DI NAPOLI, *Camera dei deputati, in Dizionario del fascismo*, a cura di V. de Grazia e S. Luzzatto, Einaudi, Torino 2002-2003, I, pp. 218-221. Cfr. S. SICARDI, *Il fascismo in Parlamento: lo smontamento della rappresentanza generale*, in *Il Parlamento*, a cura di L. Violante...cit., pp. 253-290. Specificamente sul Senato cfr. Archivio storico del Senato della Repubblica, *Il totalitarismo alla conquista della Camera*

alta: inventari e documenti dell'Unione nazionale fascista del Senato e delle carte Suardo; con un saggio di Emilio Gentile, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2002.

⁽¹⁰¹⁾ D. MUSIEDLAK, *Lo Stato fascista...* cit., p. 504.

⁽¹⁰²⁾ Cfr. in ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 107, fasc. 107 il carteggio tra Rocco e Casertano relativo all'impiego di Ubaldo Cosentino come segretario della Commissione per il nuovo Codice penale. In ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 36, fasc. 122 si trova invece la lettera di Giuriati a Cosentino che lo encomia per la sua attività nella Commissione. Nel luglio 1932 Antonio Verdirosi fu distaccato come segretario particolare del sottosegretario alle Finanze, Umberto Puppini (ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 139a) e poi, dal 1932 al 1939, come segretario particolare al Sottosegretario alle finanze e poi del Presidente dell'Agip ("Bollettino ufficiale del personale", X (1 gennaio 1940), p. 7). Sulla partecipazione di Cosentino ed altri funzionari alla Commissione sul Codice civile cfr. la testimonianza di F. VASSALLI, *Motivi e caratteri della codificazione civile*, in Id., *Studi giuridici*, III, Milano, 1960, p. 616 e N. RONDINONE, *Storia inedita della codificazione civile*, Milano, Giuffrè, 2003.

⁽¹⁰³⁾ Cfr. ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 139a: nel 1932 Redanò e Piermani erano destinati come stenografi del Gran Consiglio. A causa di impegni di Redanò, egli fu sostituito da Francesco Mohroff, giovane ma «fascista di vecchia data, capo manipolo della milizia». Cfr. anche ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 137, fasc. 128 Giuriati al direttore dell'agenzia Stefani, 7 maggio 1930: concede di valersi dello stenografo Corrado Piermani per il prossimo viaggio di Mussolini in Toscana.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. F. PERFETTI, *La Camera dei fasci e delle corporazioni*, Bonacci, Roma 1991 e F. FRANCHI, *La riforma fascista del Parlamento: storia della Camera dei Fasci e delle Corporazioni*, Solfanelli, Chieti 1994.

⁽¹⁰⁵⁾ *La legislazione fascista. 1929-1934*, Roma, tipografia della Camera dei deputati, 1934, p. 97. Alcune indicazioni in F. VENTURINI, *I periodici ufficiali*, in *La stampa periodica romana durante il fascismo (1927-1943)*, a cura di F. Mazzonis, I, Roma, 1998, pp. 259-278.

⁽¹⁰⁶⁾ Cfr. "Bollettino parlamentare". *Indice della materie pubblicate nel decennio 1927-1936*, Roma, 1936. Ampia notizia sulla pubblicazione del "Bollettino" in "La stampa" 15 maggio 1927.

⁽¹⁰⁷⁾ "Bollettino parlamentare", n. 1., (maggio 1927), p. 6.

⁽¹⁰⁸⁾ ASCD, *Incanti di Segreteria*, busta 139°. Cfr. [Biblioteca della Camera dei deputati], *Contributo a una bibliografia della guerra mondiale: documenti e testimonianze politico-diplomatiche, cause, origini, responsabilità, significato della guerra*, Roma, Tipografia della Camera dei deputati, 1937.

⁽¹⁰⁹⁾ Roma, Tipografia della Camera, 1932.

⁽¹¹⁰⁾ p. 84.

⁽¹¹¹⁾ Cfr. F. QUAGLIA, «Il ruolo della Corona nella dottrina costituzionalistica dopo le riforme fasciste», in *Materiali per una storia della cultura giuridica* XXXII (2002), n. 1, pp. 83-107 e Id., «Alle origini delle riforme costituzionali fasciste: il progetto Bianchi», in *Giornale di storia costituzionale* (2001), n. 2, pp. 107-128.

⁽¹¹²⁾ Cfr. P. PASTORI, «Sergio Panunzio fra censura rivoluzionaria e riordinamento dei poteri del Regime fascista», in *Archivio storico italiano* (1988), pp. 281-309 (in particolare p. 305).

⁽¹¹³⁾ Roma, Tipografia della Camera dei Deputati, 1934. Sulle posizioni di Finzi cfr. le rapide considerazioni di V. Longi, *Carlo Finzi, studioso delle istituzioni parlamentari*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* (1983), n. 1, p. 3-7. È interessante notare che nell'opera di Finzi non ricorre il termine fascismo (al pari di altri termini connotati come totalitario etc.).

⁽¹¹⁴⁾ Cfr. in particolare, U. REDANÒ, *Lezioni di dottrina generale dello Stato: parte generale*, Signorelli, Roma 1929 e Id., «Sviluppo del principio corporativo nell'ordine costituzionale dello Stato», in *Rivista internazionale di filosofia del diritto* X (1930), pp. 3-35.

⁽¹¹⁵⁾ Ampie notizie nel necrologio apparso in *Il Consiglio di Stato* (1974), parte 2, pp. 1394-1395.

⁽¹¹⁶⁾ Cfr. breve notizia in "La stampa" (7 febbraio 1941, p. 2).

⁽¹¹⁷⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*. Busta 139b e Busta 138, fasc. 10 e 20. Aletto Linares era uno degli impiegati più legati al partito. Vecchio squadrista, marginalizzato durante il regime, aderì in seguito al fascismo repubblicano (su questa fase della sua biografia qualche indicazione in A. Osti Guerrazzi, "La Repubblica necessaria". *La Repubblica Sociale Italiana a Roma, 1943-1944*, Milano, Franco Angeli, 2004).

⁽¹¹⁸⁾ "Bollettino ufficiale del personale", X (1 gennaio 1940), p. 7.

⁽¹¹⁹⁾ ASCD, *Incarti di Segreteria*. Busta 138, fasc. 39.

⁽¹²⁰⁾ La risposta di Grandi è in D. GRANDI, *Il mio paese: ricordi autobiografici*, a cura di R. De Felice, Il Mulino, Bologna 1985, p. 659. Su questa fase mancano ancora studi. Qualche indicazione è in S. TRAVERSA, *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei Deputati...* cit., p. 33 e R. FERRARI ZUMBINI, *Appunti e spunti...* cit.

⁽¹²¹⁾ Cfr. M. ZAMBONI, *Diario di un colpo di Stato*, Newton Compton, Roma 1990, p. 187. L'autore, consigliere della Camera dei fasci, era presente alla scena.

⁽¹²²⁾ Come è noto, il governo fascista abolì il Senato regio ed avviò una sorta di "costituente" che non ebbe esito. Per le vicende dell'amministrazione cfr. U. ROSSI MERIGHI, «Il trasferimento e l'attività della Camera a Venezia», in *Il Parlamento italiano 1861-1988...* cit., XII/2, 1939-1945: dal "consenso" al crollo: dalla II guerra mondiale alla liberazione, pp. 239-240.

⁽¹²³⁾ Diverse notizie sull'attività di Turola sono in *Guida all'Archivio storico del Senato*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2003, pp. 69-82. Nel giugno 1945 risulterà tra i gerarchi assoggettati alla confisca dei beni (L. MERCURI, *L'epurazione in Italia 1943-1948*, L'arciere, Cuneo 1988, p. 127).

⁽¹²⁴⁾ ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1944-1951. Traggo le citazioni da S. BOSCATO, *Cronisti della democrazia. Il sindacato della Stampa parlamentare dalla liberazione di Roma all'Assemblea costituente 1944-1948*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, pp. 54-56.

⁽¹²⁵⁾ Cfr. *Relazione della Commissione per l'epurazione e la riorganizzazione dei servizi all'ufficio di presidenza*, dattiloscritto allegato alla seduta del 5 agosto 1944 (ASCD, *Consigli di Presidenza*, 1944-1951). Cfr. anche M. PACELLI, «L'organizzazione interna della Camera dei Deputati tra epurazione e rinnovamento», in *Il Parlamento italiano...* cit., XIII, 1943-1945: dalla Resistenza alla Democrazia; da Badoglio a De Gasperi, pp. 111-112.

⁽¹²⁶⁾ Pur agendo autonomamente la Camera si mosse sostanzialmente lungo le linee generali tracciate dagli organi incaricati dell'epurazione. Cfr. nell'ampia bibliografia R. Ferrari Zumbini, *Appunti e spunti...* cit., M. Pacelli, *L'organizzazione interna...* cit., e, più in generale, A. SOMMA, «Alle origini della Repubblica italiana. Cultura liberale e rimozione dell'esperienza fascista», in *Materiali per una storia della cultura giuridica* (2008), pp. 91-120; H. WOLLER, *I conti con il fascismo: l'epurazione in Italia, 1943-1948*, Il Mulino, Bologna 1997; G. MELIS, «La cultura dello Stato fra continuità e discontinuità», in *Quale Stato. Ricerche e proposte di nuova cittadinanza*, XI, 2006, n. 4, pp. 393-405.

⁽¹²⁷⁾ Su questa fase cfr. M. PACELLI, *Riflessioni sui Segretari generali...* cit., pp. 71-74, che colloca in questa fase un rafforzamento dei poteri di direzione del Segretario generale.

⁽¹²⁸⁾ Cfr. *Verbalì del Consiglio dei Ministri (luglio 1943-maggio 1948)*, a cura di A.G. Ricci, Roma, 1995, pp. 896-903. Cosentino, presentò, insieme ad altri (tra cui Guido Astuti e Giovanni Schepis) una relazione di minoranza sulle circoscrizioni elettorali.

⁽¹²⁹⁾ Nella collana Traversa pubblicò il volume relativo all'Austria, Bonfigli quello relativo all'Italia, Giulietti quello relativo alla Polonia, Astraldi (ormai in pensione) quello relativo agli Stati Uniti.

⁽¹³⁰⁾ Per un quadro generale cfr. U. ZAMPETTI, *L'evoluzione dell'amministrazione della Camera dei deputati nel quadro delle principali riforme istituzionali, regolamentari, legislative dell'Italia Repubblicana*, in "Nomos" (2012), n. 2, <http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/nomos/saggi/ugo-zampetti-levoluzione-dellamministrazione-della-camera-dei-deputati-nel-quadro-delle-principali-riforme-istituzionali-regolamentari-legislative-dellitalia-repubblicana/>. Per un aspetto più specifico A. M. RIEZZO, *La raccolta dei precedenti alla Camera nell'evoluzione delle strutture amministrative, in Il precedente parlamentare tra diritto e politica*, a cura di N. LUPO, Bologna, 2013, pp. 39-81. Sul quadro politico generale

cfr. *La prima legislatura repubblicana: continuità e discontinuità nell'azione delle istituzioni : atti del convegno, Roma, 17-18 ottobre 2002*, a cura di U. DE SIERVO, S. GUERRIERI, A. VARSORI, Roma, Carocci, 2004

⁽¹³¹⁾ Sui principi del Regolamento cfr. la discussione nella seduta dell'Ufficio di Presidenza del 14 ottobre 1949 (ASCD, *Uffici di Presidenza*, 1944-1951, pp. 289-295), nel quale si esplicita l'importanza delle segreterie di commissione.

⁽¹³²⁾ Cfr. tra i tanti, N. LUPO, «La persistente ispirazione proporzionalistica dei regolamenti parlamentari dal 1920 ad oggi», in *Ventesimo secolo*, VIII (2009), pp. 77-94; Id., *La continuità del diritto parlamentare: la riadozione del regolamento prefascista nella Camera dei Deputati*, in *La prima legislatura repubblicana...cit.*, II, pp. 37-52.

⁽¹³³⁾ Per l'esattezza i Servizi esplicitamente individuati erano sette, con in più il Segretariato generale, che cessava di essere presentato in maniera formalmente equiparata agli altri Servizi (come era ancora nel 1947).

⁽¹³⁴⁾ M. PACELLI, *Riflessioni sui Segretari generali...cit.*, p. 74. Su questa fase cfr. anche F. PINTO, *L'evoluzione...cit.*

Filippo Cinoglossi

Il controllo sulla politica estera dell'Unione europea nella recente esperienza parlamentare italiana

1 - Introduzione: il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona; 2 - Il rafforzamento degli strumenti d'intervento parlamentare nella fase ascendente del processo decisionale europeo. Cenni; 3 - La politica estera dell'Unione europea nelle attività delle Commissioni Affari esteri nella XVI legislatura; 3.1 - Il Comitato permanente sulla politica estera dell'Unione europea; 3.2 - Le attività conoscitive; 3.3 - Le attività d'indirizzo in relazione all'esame di atti dell'Unione europea; 3.4 - I dibattiti parlamentari sull'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna; 4 - La cooperazione interparlamentare ed il controllo sulla politica estera dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona; 4.1 - Il "modello COSAC"; 4.2 - Lo scioglimento dell'Assemblea parlamentare della UEO e l'avvio del dibattito sulla nuova istanza di cooperazione; 4.3 - Le mozioni parlamentari del 15 e del 16 settembre 2010; 5 - L'istituzione della Conferenza interparlamentare per il controllo sulla politica estera, di sicurezza e difesa comune; 5.1 - Gli sviluppi più recenti: la prima riunione della nuova Conferenza e l'approvazione del regolamento interno; 6 - Considerazioni conclusive.

1 - Introduzione: il ruolo dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nel Trattato di Lisbona ⁽¹⁾

Vi è una sostanziale linea di continuità che lega il quadro normativo dedicato ai Parlamenti nazionali, configurato dal Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004, a quello introdotto dal Trattato di Lisbona: già nel Trattato costituzionale, infatti, venivano compiuti significativi progressi nella direzione di un riconoscimento del ruolo delle Assemblee elettive nazionali nell'architettura costituzionale europea, in particolare sul versante della loro partecipazione alla formazione del diritto e delle politiche comunitarie.

Sottesa a questo impianto normativo, si coglie una tendenza politico-istituzionale, che data dalla fine degli anni Ottanta, intesa essenzialmente ad un recupero del *deficit* democratico del progetto comunitario, attraverso

una parlamentarizzazione della *governance* europea “dall'esterno” ⁽²⁾ ed un conseguente rafforzamento del ruolo dei Parlamenti nazionali ⁽³⁾.

Non a caso, questa linea evolutiva si raccorda pienamente con le interpretazioni dottrinali dell'ordinamento comunitario quale modello di “costituzionalismo multilivello” ⁽⁴⁾, all'interno del quale i Parlamenti nazionali sono chiamati a funzioni essenziali, non solo *uti singuli*, ma anche *uti universi*, non più soltanto attraverso il canale indiretto dei Governi nazionali, ma in relazione diretta con le Istituzioni europee.

Le innovazioni introdotte dal Trattato costituzionale in questo ambito sono state largamente recepite dal Trattato di Lisbona ⁽⁵⁾ (e dai Protocolli, ad esso allegati, sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea e sull'applicazione dei principi di sussidiarietà), che ha cercato di potenziare ulteriormente i poteri delle Assemblee parlamentari nazionali, tanto da essere definito in sede europea, in maniera forse un po' enfatica, il “Trattato dei Parlamenti” ⁽⁶⁾.

La visione tradizionale, che confinava lo spazio d'intervento dei Parlamenti nazionali al controllo delle politiche comunitarie poste in atto dai rispettivi Governi, appare in certa misura superata: l'art. 12 del Trattato sull'Unione europea (TUE) – che riunisce disposizioni già presenti nel Trattato costituzionale dando loro maggiore visibilità nell'articolato normativo – riconosce infatti il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri per “il buon funzionamento dell'Unione”, enumerando le singole funzioni, che sono specificate da altre disposizioni e nei due Protocolli allegati (quello sul ruolo dei Parlamenti nazionali e quello sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità).

Come già previsto dal Trattato costituzionale europeo, i Parlamenti nazionali sono parte nel procedimento di revisione ordinaria dei Trattati (art. 48, paragrafi 2-4 del TUE), consolidando lo strumento redazionale della Convenzione (di cui fanno parte anche rappresentanti dei Parlamenti nazionali), fatto salvo il rispetto delle rispettive disposizioni costituzionali nazionali nella fase di ratifica ⁽⁷⁾.

Con riferimento alla procedura di revisione semplificata dei Trattati, con il ricorso all'applicazione della cosiddetta “clausola passerella generale” (articolo 48, paragrafo 7 del TUE), similmente a quanto previsto dal Trattato costituzionale, l'iniziativa del Consiglio europeo, presa all'unanimità, può essere bloccata qualora, entro sei mesi, un solo Parlamento nazionale vi si opponga: questo potere di veto è esteso all'ipotesi di misure relative

al diritto di famiglia aventi implicazioni transnazionali (articolo 81, paragrafo 3 del TFUE).

Sul versante del controllo della politica di allargamento dell'Unione, un rilievo peculiare potrà assumere in prospettiva la previsione, posta dall'articolo 49 del TUE, che sia il Parlamento europeo che le Assemblee parlamentari degli Stati membri, come era già previsto dal Trattato del 2004, siano informati di tutte le domande di adesione trasmesse al Consiglio da parte degli Stati che chiedano di far parte dell'Unione: è stato opportunamente sottolineato come tale previsione rischi d'ingenerare "la frammentazione, secondo dinamiche nazionali, del dibattito su ogni futura espansione dell'Unione" ⁽⁸⁾, delegittimando il ruolo dell'Assemblea di Strasburgo e contrastando l'edificazione di uno spazio pubblico europeo.

Inoltre è riconosciuto ai Parlamenti nazionali un diritto d'informazione sui contenuti e sui risultati della valutazione "oggettiva ed imparziale" dell'attuazione delle politiche europee relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, nonché sui risultati dei lavori del Comitato permanente, istituito in seno al Consiglio dell'UE, per promuovere e rafforzare la cooperazione operativa in materia di sicurezza interna (artt. 70 e 71 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea).

Le Assemblee elettive degli Stati membri poi, insieme al Parlamento europeo, sono chiamate a valutare, come già previsto nel Trattato del 2004, le attività di cooperazione svolte da *Eurojust*, nonché a controllare l'attività di polizia di *Europol*.

Si prevede, infine, nel caso della "clausola di flessibilità" (articolo 352 del TFUE) che la Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà *ex* articolo 5, par. 3 del TUE, richiami l'attenzione delle Assemblee elettive nazionali sulle proposte da adottare.

Con specifico riferimento alla disciplina contenuta nei due Protocolli già richiamati è da rilevare che, oltre alle riforme già introdotte dai Trattati precedenti (quali ad esempio la migliore e più ampia informazione dei Parlamenti nazionali), ciascuna Assemblea (mono o bicamerale) ha a disposizione otto settimane, e non più sei come previsto dal Trattato del 2004, per esaminare i progetti di atti legislativi (art. 4 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali) ed in specie per esprimere pareri circa il rispetto del principio di sussidiarietà (art. 6 del Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità): si tratta del meccanismo di allerta precoce o *early warning system*.

Sempre in relazione a tale meccanismo, lo stesso Protocollo dispone inoltre che, nel caso in cui i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà rappresentino un terzo dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (tale soglia è abbassata ad un quarto per le proposte riguardanti lo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia) – il cosiddetto “cartellino giallo” – il progetto debba essere riesaminato (art. 7, par. 2) ma possa essere mantenuto anche senza apportare modifiche, salvo la necessità di motivare la decisione.

L'innovazione è in questo caso rappresentata dal fatto che, secondo la procedura legislativa ordinaria, qualora i suddetti pareri rappresentino almeno la maggioranza semplice dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali – il cosiddetto “cartellino arancione” – la Commissione potrà sì mantenere la proposta, motivandone le ragioni, ma il Consiglio ed il Parlamento europeo dovranno esaminarne la compatibilità con il principio di sussidiarietà, tenendo conto dei pareri motivati dei Parlamenti nazionali e della Commissione e, sia il Consiglio (con la maggioranza del 55% dei propri membri) che il Parlamento europeo (con la maggioranza dei voti espressi al suo interno) potranno bloccare la procedura.

Oltre al controllo *ex ante* è previsto – come nel precedente Protocollo – il controllo *ex post* attraverso lo strumento del ricorso alla Corte di giustizia europea per violazione, mediante atto legislativo, del principio di sussidiarietà, trasmesso da uno Stato membro “a nome del suo Parlamento nazionale o di una Camera di detto Parlamento nazionale” (art. 8).

Per quanto attiene alla Conferenza degli organismi parlamentari specializzati negli affari comunitari (COSAC) creata nel 1989 ⁽⁹⁾, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali le assegna la funzione di promuovere lo scambio d'informazioni e migliori prassi tra i Parlamenti degli Stati membri ed il Parlamento europeo – e segnatamente tra le loro Commissioni specializzate – nonché l'organizzazione di conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare su argomenti afferenti alla politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di difesa. In ogni caso il Protocollo ribadisce il carattere non vincolante, per i Parlamenti nazionali, dei contributi approvati.

Questo *corpus* normativo – che implica indubbiamente un ampliamento delle funzioni delle assemblee elettive nazionali nell'architettura istituzionale dell'Unione – va interpretato anche alla luce delle disposizioni sul Parlamento europeo, i cui poteri risultano parimenti rafforzati, a partire dalla previsione dell'art. 14 che afferma che esso è composto di “rappresentanti dei cittadini dell'Unione”, configurandolo in un certo senso quale organo rappresentativo del *demos* europeo ⁽¹⁰⁾.

Il ruolo del Parlamento europeo si rafforza attraverso la generalizzazione della procedura di codecisione – ormai qualificata come “ordinaria” e pertanto estesa alla parte più rilevante delle materie di competenza dell’Unione –, la partecipazione ad una serie di decisioni fondamentali per la vita dell’Unione, quali la revisione ordinaria dei trattati ed il ricorso alle clausole passerella, nonché con l’equiparazione al Consiglio nell’ambito della procedura di approvazione del bilancio.

Lo stesso art. 14 fissa un legame fiduciario tra Parlamento europeo e Commissione (di cui è Vicepresidente l’Alto Rappresentante per la politica estera dell’Unione), con significative prospettive di sviluppo sul piano della direzione della politica estera dell’UE, potendo l’Assemblea “condizionare”, in un certo modo, la scelta della figura chiamata a dirigerla.

Assai limitato, per contro, resta lo spazio d’intervento del Parlamento europeo in tema di Politica estera e di sicurezza comune, tanto da indurre taluni studiosi a qualificare tale assetto alla stregua di un “*parliamentary vacuum*” ⁽¹¹⁾: se si fa eccezione per alcuni aspetti marginali, l’esclusione è resa maggiormente esplicita in una norma sulla conclusione degli accordi dell’Unione (art. 218, par. 6 TUE), in forza della quale gli accordi che riguardino la PESC non sono soggetti all’approvazione da parte del Parlamento europeo. La compressione del suo ruolo è altresì rafforzata dal fatto che il Trattato esclude espressamente l’adozione di atti legislativi nel settore della Politica estera e di sicurezza comune (art. 24, par. 1 ed art. 31, par. 1).

La soluzione istituzionale di un maggior coinvolgimento dei Parlamenti nazionali – accompagnata ad un rafforzamento del ruolo dell’Assemblea di Strasburgo, sia pure di minore portata – non poteva non destare perplessità tra i sostenitori del metodo comunitario ⁽¹²⁾, poiché sembra implicare una rottura con quel metodo, incentrato sul triangolo istituzionale Parlamento europeo-Consiglio-Commissione, e su criteri di coordinamento Unione-Stati fondati sull’assoluta *primauté* governativa.

Il nuovo Trattato sembra invece promuovere un’effettiva valorizzazione dei Parlamenti nazionali come forma di “legittimazione democratica esterna” ⁽¹³⁾ dell’ordinamento istituzionale dell’Unione, conferendo loro un inedito “ruolo europeo”, indipendente da quello degli Esecutivi ⁽¹⁴⁾.

La dottrina ⁽¹⁵⁾ ha evidenziato le potenziali criticità connesse a questa nuova articolazione istituzionale: dall’appesantimento del procedimento legislativo comunitario all’alterazione dei tradizionali assetti decisionali dell’Unione, attraverso l’amplificazione del peso delle assemblee parlamentari dei piccoli Stati nella formazione di maggioranze meramente numeriche,

segnatamente nei casi di attivazione delle procedure previste dal Protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.

2 - Il rafforzamento degli strumenti d'intervento parlamentare nella fase ascendente del processo decisionale europeo. Cenni

Un'interessante linea interpretativa ⁽¹⁶⁾ – maggiormente attenta alle recenti esperienze di costituzionalizzazione dei principi di raccordo tra gli ordinamenti degli Stati membri ⁽¹⁷⁾ e quello sovranazionale, maturate in alcuni Stati membri, ed ai noti orientamenti giurisprudenziali espressi con la decisione del Tribunale costituzionale tedesco del 30 giugno 2009 sulla ratifica del Trattato di Lisbona – ha correttamente posto in evidenza come il nuovo Trattato non implichi soltanto un potenziamento delle prerogative dei Parlamenti nazionali nel quadro costituzionale europeo, ma anche nuove forme di esercizio delle funzioni d'indirizzo e di controllo delle Assemblies rappresentative nazionali sulle opzioni di politica europea messe in atto dai rispettivi Esecutivi.

A partire dalla seconda metà dello scorso decennio prende forma un processo di riforma degli strumenti di partecipazione parlamentare al processo decisionale comunitario che si realizza lungo le direttrici dell'innovazione legislativa, con la legge n. 11 del 2005 (cosiddetta “legge Buttiglione”) e con l'avvio di nuove forme di raccordo informativo tra il Parlamento e la Commissione europea (attraverso il cd. “Dialogo politico” attuato con la “Procedura Barroso” a partire dal 2006) ⁽¹⁸⁾.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – la cui autorizzazione legislativa alla ratifica è avvenuta in Italia in tempi assai ristretti e con consensi parlamentari pressoché unanimi ⁽¹⁹⁾ – questa tendenza ha conosciuto una sensibile intensificazione: si assiste da un lato ad una crescita esponenziale degli interventi delle Camere nel processo decisionale comunitario ⁽²⁰⁾ e, dall'altro, vengono introdotte alcune significative modifiche all'impianto della legge n. 11 del 2005 ⁽²¹⁾, che incidono sul raccordo Parlamento-Governo nella “fase ascendente” del diritto comunitario.

La legge comunitaria per il 2009 (legge 4 giugno 2010, n. 96) ha infatti novellato la legge n. 11 del 2005, delineando le modalità di partecipazione parlamentare alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà nei progetti legislativi europei (art. 4-*quater*), ed ha espressamente previsto, con una disposizione *ad hoc* (art. 4-*bis*, comma 1), che il Governo assicuri “che

la posizione rappresentata dall'Italia in sede di Consiglio dei ministri dell'Unione europea ovvero nelle relazioni con altre istituzioni od organi dell'Unione europea tenga conto degli indirizzi definiti dalle Camere”.

Nella prospettiva dell'esercizio della funzione parlamentare d'indirizzo e di controllo appaiono ancora più rilevanti le previsioni recate dai due commi successivi: il Presidente del Consiglio – ovvero il Ministro per le politiche europee – è infatti tenuto a riferire regolarmente alle Camere del seguito dato agli indirizzi di cui al comma precedente, fornendo tempestivamente alle stesse le appropriate motivazioni della posizione assunta nei casi in cui non si sia potuto conformare agli indirizzi parlamentari (art. 4-*bis*, comma 2). Il comma 3 prevede inoltre che il Governo trasmetta semestralmente una relazione al Parlamento sui profili richiamati al comma 2.

Un'ulteriore novella, all'art. 15 della legge, recepisce un orientamento già emerso nella prassi parlamentare, articolando la tradizionale *Relazione sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea* in due distinti documenti, uno – a carattere spiccatamente programmatico, da presentare al Parlamento entro il 31 dicembre di ogni anno – sugli orientamenti e le priorità dell'azione di Governo in relazione agli sviluppi del processo d'integrazione europea ed in merito a specifici progetti di atti normativi e documenti di consultazione della Commissione; l'altro, invece, a carattere consuntivo, da presentare entro il 31 gennaio di ogni anno, finalizzato a prospettare alle Camere tutti gli elementi conoscitivi necessari per valutare la partecipazione italiana all'Unione europea nell'anno precedente.

Sul piano regolamentare questo processo di rinnovamento non ha finora portato all'adozione di modifiche testuali, quanto piuttosto all'introduzione di alcune “procedure sperimentali”, intese comunque a adeguare gli strumenti regolamentari alle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona ⁽²²⁾.

Al Senato tali sperimentazioni sono state disciplinate da una lettera presidenziale del 1° dicembre 2009 – in concomitanza con l'entrata in vigore del nuovo Trattato – diretta a tutti i Presidenti di Commissioni, avente ad oggetto la disciplina transitoria, sulla base delle norme fissate dall'art. 144 del Regolamento, dell'esercizio del controllo di sussidiarietà ⁽²³⁾.

Alla Camera è stata la Giunta per il Regolamento ad adottare, il 6 ottobre 2009 un parere – integrato successivamente il 14 luglio 2010 – che, oltre a dettare una disciplina sperimentale per la verifica dell'osservanza del principio di sussidiarietà, opera un consolidamento di alcune prassi interpretative già emerse con l'attuazione della legge n. 11 del 2005 ⁽²⁴⁾.

La pronuncia estende l'applicabilità delle norme sull'istruttoria legislativa (*ex art.* 79, comma 4-6) all'esame degli atti dell'Unione ai sensi dell'art. 127 e precisa le modalità per l'attivazione della riserva di esame parlamentare di cui all'art. 4 della "legge Buttiglione", collegandone la decorrenza all'effettivo avvio della discussione presso la competente Commissione di settore.

Il parere provvede altresì ad interpretare estensivamente la portata dell'art. 127-*ter* del Regolamento (riguardante le audizioni di parlamentari europei componenti della Commissione), ricomprendendovi i rappresentanti di tutte le Istituzioni comunitarie previste dai Trattati, ed amplia, confermando una prassi già invalsa, la categoria di atti dell'Unione europea suscettibili di esame ai sensi dell'art. 127, nel senso d'includervi tutti i documenti preordinati alla formazione di atti normativi, tra cui i documenti di consultazione, di strategia o di programmazione. In attuazione delle previsioni recate dal Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona, possono essere deferiti alle Commissioni di settore non solo gli atti trasmessi dal Governo ma anche quelli trasmessi direttamente dalle Istituzioni comunitarie.

3 - La politica estera dell'Unione europea nelle attività delle Commissioni Affari esteri nella XVI legislatura

Il rafforzamento del ruolo d'indirizzo e di controllo delle Commissioni Affari esteri in materia di politica estera dell'Unione europea s'inserisce quindi in un quadro più ampio di potenziamento del "ruolo europeo" delle Camere ma, per altri versi, sembra collocarsi in una prospettiva istituzionale di più lungo periodo, che ha preso avvio nel 1972 con un progressivo "recupero da parte del Parlamento dell'esercizio concreto delle sue competenze istituzionali e del suo potere di direzione e decisione politica" ⁽²⁵⁾.

All'inizio della VI legislatura, infatti, tali collegi rivendicarono progressivamente "la propria autonomia nei riguardi del Ministero degli esteri", assicurandosi "proprie fonti di conoscenza, non più mediate dal Governo", e svolgendo "sulla conduzione della politica estera un controllo continuo e consapevole" ⁽²⁶⁾.

Nelle ultime legislature si sono peraltro sviluppate delle prassi che hanno ulteriormente esteso il "potere estero parlamentare" ⁽²⁷⁾: basti pensare al ruolo assunto dalle Camere nell'autorizzazione all'invio di contingenti militari in missione all'estero, nell'ambito di operazioni promosse in sede multilaterale e dalla stessa Unione europea, che ha trovato un suo riconoscimento

parlamentare in una risoluzione approvata dalla Commissione Difesa della Camera il 16 gennaio 2001 ⁽²⁸⁾; ancora, alla significativa innovazione dell'ammissibilità di progetti di legge di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali derivanti dall'iniziativa di parlamentari, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta ⁽²⁹⁾.

Il forte peso specifico "politico" dei collegi parlamentari competenti per gli affari esteri caratterizza in un certo senso la loro peculiarità rispetto alle altre Commissioni permanenti: una peculiarità che appare un riflesso della rilevanza della politica estera nella definizione dell'indirizzo politico-governativo e che nell'esperienza repubblicana si è spesso tradotta, sul versante governativo, nella prassi di assegnare la titolarità degli Affari esteri a personalità di vertice del secondo partito della coalizione, nell'intento di potenziare la stabilità e la tenuta dell'Esecutivo ⁽³⁰⁾.

Queste connotazioni si riflettono, secondo certe ricostruzioni dottrinali, sulla figura stessa del presidente del collegio, conferendole un inedito profilo evolutivo, analogo in certa misura a quello che connota il Presidente di Assemblea, di segno quindi più "garantistico" e consensuale ⁽³¹⁾: tale orientamento è significativamente testimoniato dall'attuale presidente della Commissione Affari esteri del Senato, sen. Dini, che, riferendosi alla logica collaborativa ⁽³²⁾ che anima i lavori del suo collegio, ha affermato che "quello della Commissione Esteri è uno dei pochi angoli del Parlamento ove vige un metodo *bipartisan*. La maggior parte delle decisioni e dei pareri espressi [...] sono stati votati all'unanimità" ⁽³³⁾.

In questi ultimi anni le Commissioni Affari esteri hanno dato un contributo significativo al consolidarsi della dimensione internazionale delle Camere, riconducibile alla cosiddetta "diplomazia parlamentare", attraverso una significativa intensificazione delle missioni istituzionali e di studio all'estero ⁽³⁴⁾.

La dottrina più recente ha correttamente posto in rilievo il ruolo svolto dai componenti delle Commissioni Affari esteri nel promuovere il "dialogo" interparlamentare ⁽³⁵⁾, poiché essi rappresentano *ratione materiae* gli interlocutori privilegiati nelle iniziative di rilievo bilaterale o multilaterale promosse da analoghe commissioni di assemblee parlamentari straniere.

Il sensibile incremento di questa tipologia di contatti internazionali, che può inquadrarsi in una più vasta tendenza globale alla "moltiplicazione dei soggetti della politica estera" ⁽³⁶⁾ è agevolata dalla composizione delle Commissioni Affari esteri che, tradizionalmente, riuniscono molte perso-

nalità dalla spiccata *seniority* politico-internazionale, quali, ad esempio, *ex* Presidenti del Consiglio ed *ex* Ministri degli affari esteri ⁽³⁷⁾.

Un cenno a sé merita l'esperienza della partecipazione di delegazioni italiane agli incontri interparlamentari promossi in ambito europeo su temi specifici riguardanti la Politica estera, di sicurezza e di difesa comune ⁽³⁸⁾, ed alle Conferenze dei presidenti delle Commissioni specializzate negli affari esteri (*Conference of Foreign Affairs Committee Chairs* - COFACC) ⁽³⁹⁾ e nella difesa (*Conference of Defence Affairs Committee Chairs* CODAC) ⁽⁴⁰⁾.

Proprio quest'ultima tipologia di riunioni interparlamentari, su base semestrale, affermatesi in via di prassi negli anni Novanta per impulso dei Parlamenti degli Stati membri che esercitano la Presidenza di turno dell'Unione, ha conosciuto in questi ultimi mesi un rilevante processo di riassetto organizzativo e funzionale, conseguente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, (*cfr. infra*).

3.1 - *Il Comitato permanente sulla politica estera dell'Unione europea*

La condivisa esigenza, emersa in seno alla III Commissione sin dall'avvio della XVI legislatura, di seguire in modo più approfondito e continuativo l'evoluzione della politica estera dell'Unione europea, si è concretizzata anche nell'istituzione, ai sensi dell'art. 22, comma 4 del Regolamento, del Comitato permanente sulla politica estera dell'Unione europea, presieduto dall'on. La Malfa, che si è insediato il 9 ottobre 2008 ⁽⁴¹⁾ con la finalità di svolgere l'esame istruttorio, ai sensi dell'art. 127, degli atti europei in materia di politica estera trasmessi al Parlamento dalle Istituzioni europee.

Nella seduta d'insediamento del Comitato, l'on. La Malfa, dopo avere ricollegato la creazione del nuovo collegio all'indagine conoscitiva sulla politica estera europea svoltasi nella XV legislatura (*v. infra*), individuava, quali linee d'azione del nuovo Comitato, l'approfondimento del quadro istituzionale che disciplina la definizione degli indirizzi della politica estera europea e le sue prospettive di evoluzione; la ricostruzione delle strategie delle relazioni esterne dell'Unione europea in relazione ai diversi ambiti geografici e tematici, l'esame degli atti trasmessi ritenuti più significativi. Egli esponeva, in quella stessa circostanza, l'opportunità che il Comitato potesse audire un rappresentante del Governo mensilmente, in occasione delle regolari convocazioni del Consiglio Affari generali e relazioni esterne, "così come del resto avviene in altri Paesi degli Stati membri" ⁽⁴²⁾.

Il Comitato ha svolto un accurato lavoro istruttorio e conoscitivo ⁽⁴³⁾, esaminando alcuni importanti documenti comunitari in materia di politica estera, quali la Relazione sull'attuazione della strategia dell'UE in materia di sicurezza ⁽⁴⁴⁾ e contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (relatore, per entrambi i documenti, l'on. La Malfa) ⁽⁴⁵⁾, e la comunicazione della Commissione sul Partenariato orientale (relatore, l'on. Barbi) ⁽⁴⁶⁾, promuovendo altresì un'audizione con il Rappresentante italiano presso l'Unione europea sugli aspetti principali e le scelte di base della PESC ⁽⁴⁷⁾, nonché alcuni audizioni informali (in relazione al Partenariato orientale ⁽⁴⁸⁾ ed alle priorità del semestre di Presidenza svedese in materia di relazioni esterne) ⁽⁴⁹⁾.

3.2 - *Le attività conoscitive*

Se da un lato l'attività delle Commissioni Affari esteri appare largamente centrata sull'esame di progetti di legge di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali ⁽⁵⁰⁾, in cui si esprime «la funzione istituzionale del Parlamento nella politica estera nazionale» ⁽⁵¹⁾, non va sottovalutata la dimensione delle attività conoscitive dispiegate da questi collegi, prettamente funzionale alla “politicalità” che tradizionalmente li connota.

In linea con una tendenza assai risalente nella prassi dei due collegi ⁽⁵²⁾, tendente alla valorizzazione degli strumenti conoscitivi previsti dal Regolamento, già all'avvio della XV legislatura, in una fase assai critica del processo d'integrazione comunitaria – nel pieno della “pausa di riflessione” promossa dal Consiglio europeo di Bruxelles del 16 e 17 giugno 2005 in esito ai risultati dei *referendum* sulla ratifica del Trattato costituzionale europeo svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi nella primavera dello stesso anno – la III Commissione aveva promosso un'indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea, finalizzata all'analisi della proiezione esterna europea in rapporto a tre grandi direttrici geopolitiche, corrispondenti a tre grandi “aree d'impegno”, strategiche e prioritarie per l'Unione: il Partenariato mediterraneo, la fascia di Stati interessati dalla Politica europea di vicinato, il processo di stabilizzazione e associazione dei Balcani occidentali ⁽⁵³⁾.

L'indagine, deliberata dalla Commissione l'11 luglio 2006, si apriva il 5 ottobre 2006 con l'audizione di Javier Solana, all'epoca Alto rappresentante per la politica estera dell'Unione europea ⁽⁵⁴⁾, e si concludeva circa un anno dopo, il 17 ottobre 2007, alla vigilia dell'approvazione definitiva del Trat-

tato di Lisbona, con l'audizione del Commissario europeo per le relazioni esterne, Benita Ferrero Waldner ⁽⁵⁵⁾.

Il documento conclusivo ⁽⁵⁶⁾, approvato il 17 dicembre 2007 congiuntamente a quello dell'altra indagine conoscitiva promossa dalla Commissione, riguardante le istituzioni ed i processi di governo della globalizzazione, veniva presentato il giorno successivo presso la Biblioteca della Camera dei deputati, alla presenza di Hubert Vedrine, *ex* capo della diplomazia francese ed autore del *Rapport pour le Président de la République sur la mondialisation*, e di Erich G. Fritz, Presidente della Sottocommissione per la globalizzazione istituita presso la Commissione Affari esteri del *Bundestag* ⁽⁵⁷⁾.

Il documento conclusivo, approvato dalla III Commissione il 17 dicembre 2007 ⁽⁵⁸⁾, presenta numerosi profili d'interesse, poiché non solo sintetizza efficacemente le principali questioni geopolitiche e geostrategiche che, ancora oggi, impegnano l'azione esterna dell'Unione, ma cerca di coglierli – in un esercizio non comune nella tradizione politico-culturale del nostro Paese – le opportunità e le ricadute per gli interessi nazionali.

In particolare meritano di essere richiamate, per la loro perdurante attualità, le risultanze emerse con riferimento all'area di Stati interessati dalla Politica europea di vicinato, avviata nel 2003 per dare impulso alle relazioni con i paesi terzi confinanti con l'Unione, nell'intento di evitare il prodursi di nuove linee di demarcazione sul territorio europeo.

Il testo evidenziava le criticità geopolitiche di una “linea di faglia” che ha inizio nella zona baltica, tocca la Bielorussia, per continuare in Ucraina, in Moldova e proseguire nella regione del Caucaso, caratterizzata da “conflitti congelati”, ma a forte rischio di recrudescenza, come peraltro avrebbe dimostrato lo scontro russo-georgiano per l'Ossezia meridionale dell'estate del 2008. Lungo questo saliente di frattura si collocano anche le Repubbliche centro-asiatiche che, a lungo trascurate dalla politica estera comunitaria, presentano una loro rilevanza strategica per il convergere di grande rotte energetiche che attirano gli interessi russi, cinesi e statunitensi.

L'indagine registrava per contro il buon successo colto dalla politica estera europea in Libano, dove la convergenza tra l'UE e le Nazioni Unite aveva evidenziato tutte le potenzialità di quel “multilateralismo efficace” che costituisce tradizionalmente una delle linee-guida della proiezione internazionale dell'Unione, contribuendo a porre fine al conflitto israelo-libanese dell'estate 2006.

In relazione ai Balcani occidentali l'indagine – conclusasi prima della dichiarazione unilaterale d'indipendenza del Kosovo – sottolineava l'esi-

genza di mantenere la prospettiva d'integrazione comunitaria per tutti i paesi dell'area, senza eccezioni, secondo l'organizzazione dei tempi definita dal Consiglio europeo di Salonicco del 19-20 giugno 2003.

Nella XVI legislatura si assiste ad una piena attuazione delle previsioni della legge n. 11 del 2005 in tema di informativa degli organi parlamentari da parte del Governo (art. 3, commi 4-6), attraverso lo svolgimento di "comunicazioni del Governo" (*ex* art. 22, comma 3; 30, comma 4 e 118 del Regolamento della Camera ed *ex* art. 46, comma 3, e 105 del Regolamento del Senato), rese dal Ministro degli Affari esteri – o, secondo una prassi più recente, dal Ministro per gli affari europei – alle Commissioni riunite Affari esteri e Politiche dell'Unione europea (e, in alcuni casi, anche alle Commissioni Bilancio) ⁽⁵⁹⁾ sia, più frequentemente, prima dello svolgimento delle riunioni del Consiglio europeo ⁽⁶⁰⁾, che in esito alle stesse ⁽⁶¹⁾.

Accanto a questa tipologia, è proseguita nel corso della XVI legislatura, presso le Commissioni Affari esteri, la consueta attività conoscitiva sulle grandi problematiche del processo d'integrazione, promossa attraverso le audizioni del Presidente della Commissione europea ⁽⁶²⁾ e di alcuni Commissari ⁽⁶³⁾, nonché di alcuni direttori generali della Commissione ⁽⁶⁴⁾ e dirigenti delle Agenzie comunitarie ⁽⁶⁵⁾, spesso nel quadro di indagini conoscitive, canalizzando un flusso d'informazioni particolarmente qualificate in materia comunitaria e valorizzando la sede decentrata come arena istituzionale del confronto politico tra maggioranza ed opposizione.

3.3 - Le attività d'indirizzo in relazione all'esame di atti dell'Unione europea

Nel corso della XVI legislatura le Commissioni Affari esteri hanno iniziato a svolgere, in una prospettiva di "europeizzazione" delle prassi e degli istituti procedurali, una significativa attività d'indirizzo sui processi decisionali dell'Unione nel settore della politica estera, vagliando le linee direttrici dell'azione internazionale dell'Unione più rilevanti ai fini degli interessi geopolitici e geoeconomici del nostro Paese.

Il marcato decentramento della funzione d'indirizzo – che pure è stata oggetto di rilievi critici in dottrina ⁽⁶⁶⁾ – appare funzionale all'esigenza di duttilità che non può non caratterizzare, in un sistema parlamentare, i rapporti tra le Camere ed il Governo sul piano del delicato esercizio di questa funzione parlamentare, ma sembra rispondere anche all'ampiezza delle tematiche che vengono in rilievo davanti alle Commissioni, che spesso

adottano degli indirizzi «che sono decisi – evidenzia la prassi – a larghissima maggioranza, contrariamente a ciò che accade in altri settori contrassegnati dal modello di parlamentarismo fortemente contrappositivo» ⁽⁶⁷⁾.

Venendo ad una sintetica disamina degli atti adottati ⁽⁶⁸⁾, la Commissione Affari esteri della Camera ha approvato, ai sensi dell'art. 127, commi 1 e 2 del Regolamento ⁽⁶⁹⁾ cinque documenti finali che contengono puntuali indicazioni al Governo ed alle istituzioni europee su altrettante grandi questioni di attualità internazionale (l'Unione per il Mediterraneo, l'azione dell'UE per la promozione dei diritti umani, il Partenariato orientale, l'aiuto internazionale allo sviluppo, le priorità dell'azione dell'UE nel quadro delle Nazioni Unite). Il collegio ha adottato altresì un documento d'indirizzo sull'organizzazione ed il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna (*v. infra*).

La Commissione, con l'ausilio del Comitato permanente, ha potuto effettuare una disamina accurata degli atti dell'UE, contenendo i rischi derivanti dall'*information overloading* di fonte comunitaria: è un'attività parlamentare dai tratti ancora inediti per gli stessi commissari, chiamati per la prima volta a svolgere un ruolo – sia pure d'indirizzo e non d'intervento diretto – nell'ambito delle scelte della politica estera europea ⁽⁷⁰⁾.

Emerge costantemente, nel corso dei lavori parlamentari dedicati all'esercizio di questa attività d'indirizzo all'esame di questi documenti, l'esigenza di valutare l'impatto che le opzioni dell'UE possono avere sulle priorità della politica estera nazionale, e di fornire alcune chiare direttive politiche all'Esecutivo.

Ad esempio, in esito all'esame della Comunicazione della Commissione europea sull'Unione per il Mediterraneo, la Commissione adotta il 26 giugno 2008 un documento, su proposta del relatore, on. Malgieri, che impegna il Governo a riaffermare il ruolo dell'Italia nel nuovo Partenariato euro-mediterraneo, a sostenerne con convinzione e determinazione l'istituzione nel Vertice di Parigi (che si sarebbe tenuto il 13 luglio dello stesso anno) ed a contribuire attivamente alla redazione di una dichiarazione finale che possa registrare l'unanime consenso dei partecipanti ⁽⁷¹⁾.

Un altro tema prioritario per l'agenda internazionale del nostro Paese, quello del Partenariato orientale tra l'Unione europea e la Bielorussia, la Moldova, l'Ucraina e gli Stati caucasici, porta all'adozione, il 14 luglio 2009, di un documento, presentato dal relatore, on. Barbi, che riflette l'esigenza di contemperare l'azione esterna dell'Unione in quell'area con alcune direttrici della politica estera nazionale e con la stessa valorizzazione del ruolo dei Parlamenti nazionali nel nuovo quadro istituzionale del Partenariato.

L'atto d'indirizzo vincola infatti l'Esecutivo a «sostenere convintamente l'evoluzione del Partenariato orientale, ferma restando l'esigenza che esso proceda in parallelo con il Partenariato strategico con la Russia e non alteri, con riferimento alla determinazione delle risorse finanziarie, il rapporto attualmente esistente con il Partenariato euro-mediterraneo di un terzo e due terzi, nonché a favorire il coinvolgimento dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea nell'Assemblea parlamentare del Partenariato orientale, contrastando ogni suo eventuale riconoscimento di natura istituzionale ove tale condizione non sia assicurata» ⁽⁷²⁾.

In altri casi, l'esame degli atti dell'Unione europea trae spunto dall'imminenza di alcuni grandi eventi della comunità internazionale, come il *forum* ad alto livello sull'efficacia degli aiuti allo sviluppo svoltosi a Busan, in Corea del sud, dal 29 novembre al 1° dicembre 2011, e la 67^a Sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (settembre 2012) ⁽⁷³⁾.

Prevale in tali occasioni l'esigenza di fornire un contributo – espresso nella forma della raccomandazione – in vista della definizione della posizione comune dell'UE in seno a queste grandi assise ⁽⁷⁴⁾.

In particolare, per quanto attiene alla definizione delle priorità comunitarie in vista della LXVII sessione ordinaria delle Nazioni Unite, l'indicazione parlamentare è circoscritta alla riaffermazione di un'idea-forza dell'azione italiana nel quadro dell'ONU, quella del seggio europeo nel Consiglio di sicurezza.

Il relatore, on. Tempestini, pone in rilievo il punto politico della proposta di documento, affermando che l'«impegno del Governo per il seggio europeo nel Consiglio di sicurezza, [...] non è avanzato in termini retorici, pur nella consapevolezza delle diverse posizioni esistenti in seno all'UE. Ritiene che tale questione debba essere affrontata con il Governo in termini strategici ai fini della precisazione della nostra politica estera in un quadro più generale» ⁽⁷⁵⁾.

È opportuno inoltre ricordare, per completezza di analisi, che nel quadro delle attività conoscitive sulla promozione e la tutela dei diritti umani, che costruiscono uno dei principali poli d'interesse della III Commissione in questa legislatura ⁽⁷⁶⁾, sono state discussi due documenti comunitari in materia.

Nella seduta dell'8 luglio 2008, infatti, sono state esaminate ed approvate, ai sensi dell'art. 125 del Regolamento, due risoluzioni sui diritti umani in Birmania approvate dal Parlamento europeo il 24 aprile ed il 22 maggio. Nelle sedute del 23 giugno e del 14 luglio 2009, invece, la Commissione ha

discusso ed approvato un documento sulla Relazione annuale dell'UE sui diritti umani nel 2008, che impegna il Governo a promuovere il rispetto della clausola relativa ai diritti umani e alla democrazia nell'attuazione degli accordi sottoscritti dall'Unione europea con i paesi terzi, nonché «a svolgere un'efficace azione di coordinamento con i Governi degli altri Stati membri», nell'intento di «incrementare le probabilità di successo delle iniziative europee, quali la dichiarazione contro le discriminazioni basate sull'orientamento sessuale e l'identità di genere, svolte in sede di Nazioni Unite» (77).

Meritano di essere richiamati, altresì, gli indirizzi espressi dalla Commissione Affari esteri nei pareri per la Commissione Politiche dell'Unione europea, in relazione al ciclo comunitario di programmazione ⁽⁷⁸⁾ e sul principale documento programmatico predisposto in materia dal Governo, la *Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*.

I documenti approvati in questa sede contengono puntuali rilievi critici e fissano alcune direttive sulla conduzione della politica estera dell'Unione europea, indirizzate all'Esecutivo, alla Commissione europea ed all'Alto rappresentante.

A titolo meramente esemplificativo, nel parere reso alla XIV Commissione nella seduta del 14 luglio 2011 ⁽⁷⁹⁾ a conclusione dell'esame congiunto del Programma di lavoro della Commissione per il 2011, del Programma di 18 mesi delle Presidenze polacca, danese e cipriota e della Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea relativa all'anno 2011 (relatore l'on. La Malfa), la III Commissione, dopo avere segnalato che l'innovazione positiva introdotta dalla novella dell'art. 15 della legge n. 11 del 2005 è stata attenuata dall'«intempestiva presentazione dei documenti in esame da parte del Governo al Parlamento, con conseguente lacunosità sul piano del merito», stigmatizza la genericità che contraddistingue i documenti in esame, nonché la loro formulazione in un linguaggio marcatamente burocratico, che tende ad offuscare le questioni politiche in essi evocate.

Il parere sottolinea l'esigenza prioritaria di una «riflessione sul ruolo dell'UE a fronte della situazione in evoluzione nel Mediterraneo, anche alla luce del fallimento dell'Unione per il Mediterraneo e della conseguente situazione di stallo del Partenariato di Barcellona; nonché sulle prospettive del rafforzamento del partenariato con la NATO e con la Russia». Valuta in termini negativi «l'analisi sulla portata del negoziato di adesione della Turchia, questione decisiva per il futuro dell'Unione, malgrado l'annuncio di un nuovo slancio che incoraggi la Turchia a procedere nelle riforme e a

raggiungere una soluzione globale al problema con Cipro, nel quadro dell'«Agenda di Salonicco»⁽⁸⁰⁾.

Il documento inoltre sottolinea la priorità di avviare «una riflessione critica sulla PEV anche al fine di considerare l'opportunità di rafforzare gli aspetti operativi e finanziari del Partenariato euro-mediterraneo», «una maggiore responsabilizzazione dell'UE nella gestione della sicurezza internazionale, sviluppando finalmente la difesa comune, come previsto dal Trattato di Lisbona, e affrontando con decisione la soluzione dei nodi ancora irrisolti che bloccano la piena sinergia con la NATO», unitamente ad «un rilancio del processo di allargamento, cogliendo il momento positivo dell'ingresso della Croazia nell'Unione europea». Il documento afferma infine che «il processo di riforma della *governance* economica europea deve essere solidamente fondato sui vincoli di solidarietà politica tra gli Stati membri dell'Unione».

Ancora più intensa è stata l'attività d'indirizzo svolta presso l'altro ramo del Parlamento con riferimento ai temi in oggetto: la 3^a Commissione ha infatti adottato quattordici risoluzioni su altrettanti atti comunitari.

L'attività d'indirizzo si è concentrata, oltre che sugli atti dell'UE esaminati dall'omologo collegio della Camera⁽⁸¹⁾, anche su altri rilevanti profili dell'azione esterna dell'Unione europea quali la strategia di allargamento⁽⁸²⁾, la creazione di un nuovo strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo⁽⁸³⁾, l'istituzione di strumenti di assistenza per i paesi in pre-adesione e dello Strumento europeo di vicinato⁽⁸⁴⁾.

Anche la proposta di regolamento sulla politica di aiuto allo sviluppo promossa dall'Unione europea è stata oggetto dell'attività d'indirizzo della Commissione Affari esteri del Senato, che sta attualmente esaminando alcune iniziative legislative di riforma della normativa nazionale di settore⁽⁸⁵⁾. La 3^a Commissione, nella seduta del 18 maggio 2010, ha approvato una risoluzione nella quale si evidenzia tra l'altro come la proposta di regolamento risulti conforme al principio di sussidiarietà, «in quanto interventi frammentari e non coordinati degli Stati membri sarebbero palesemente meno incisivi nel limitare gli effetti della liberalizzazione sulle economie dei Paesi ACP»⁽⁸⁶⁾.

In particolare, la 3^a Commissione ha seguito con attenzione gli sviluppi della creazione di un nuovo partenariato con i paesi del Mediterraneo meridionale dopo l'avvio dei rivolgimenti politici del mondo arabo-mediterraneo, adottando il 20 aprile 2011 una risoluzione che «impegna il Governo e invita la Commissione europea e l'Alto rappresentante dell'Unione» ad indirizzare ai paesi della sponda Sud del Mediterraneo «risorse della politica di vicinato, adeguate al perseguimento degli obiettivi esposti nel documento»⁽⁸⁷⁾. L'atto

d'indirizzo, presentato dal sen. Cabras, è stato approvato con una risoluzione dell'Assemblea nella seduta del 19 maggio 2011 ai sensi dell'art. 50, comma 3 del Regolamento del Senato ⁽⁸⁸⁾.

È opportuno infine rammentare che anche la Commissione Difesa del Senato, nella seduta del 22 dicembre 2010, ha approvato un'ampia ed articolata risoluzione, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, sul potenziamento delle capacità dell'Unione europea nel settore della sicurezza e della difesa, la quale contiene importanti direttive in ordine alla posizione italiana sull'evoluzione della Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) ⁽⁸⁹⁾.

Il documento, infatti, impegna il Governo «a partecipare con continuità allo sviluppo di programmi comuni ed/o europei, rilanciando il processo di integrazione europea in materia di difesa e di sicurezza; a proporre un dialogo con i paesi comunitari sugli interessi strategici dell'Unione europea e sugli obiettivi e le strutture della politica di sicurezza e di difesa comune; a promuovere la cooperazione nel quadro delle iniziative europee [...], a sviluppare una politica europea nell'ambito della Strategia europea di sicurezza e sorveglianza integrata che contribuisca alla lotta contro i traffici illeciti, il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa e la pirateria, proponendosi per un ruolo di *leadership* nel Mediterraneo, nei Balcani e nel Medio Oriente; a rafforzare la cooperazione permanente all'interno dell'Agenzia europea per la difesa e negli altri organismi europei» ⁽⁹⁰⁾.

3.4 - *I dibattiti parlamentari sull'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna*

Una breve trattazione a sé meritano i lavori parlamentari sull'istituzione del Servizio europeo per l'Azione Esterna (SEAE), per il peculiare rilievo che il nuovo strumento diplomatico europeo assume nel quadro degli organi comunitari preposti alla conduzione della politica estera dell'Unione.

L'esame dei principali nodi problematici posti dal nuovo strumento diplomatico dell'UE (la sua composizione ed il suo assetto direttivo, la partecipazione di un contingente di funzionari diplomatici italiani, il nodo del suo incardinamento all'interno dei servizi della Commissione, etc.) è stato dapprima oggetto di specifiche attività con finalità conoscitive da parte delle Commissioni Affari esteri e Politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento e poi ha costituito l'occasione per l'adozione di atti d'indirizzo

al Governo contenenti alcune chiare indicazioni sulla posizione italiana nella fase di costituzione del SEAE.

Il dibattito parlamentare sui diversi profili del SEAE ha preso le mosse il 31 marzo 2010, nella seduta delle Commissioni riunite affari esteri e politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento ⁽⁹¹⁾, in occasione delle comunicazioni del Governo sugli esiti del Consiglio Europeo del 25-26 marzo 2010.

In quella occasione il Ministro degli affari esteri Frattini si è soffermato sulle principali questioni poste dal processo di strutturazione del SEAE, di cui durante il Consiglio europeo l'Alto rappresentante Ashton aveva delineato struttura e organigramma.

Il ministro Frattini evidenziava tra l'altro le potenziali duplicazioni nella catena di comando insite nella complessa architettura delineata con il Trattato di Lisbona, che vede sì intervenire nelle relazioni esterne l'Alto rappresentante, ma nella sua qualità di vicepresidente della Commissione UE, nella quale poi altri Commissari sono competenti per gli aiuti allo sviluppo e la risposta alle crisi sul piano umanitario. Il ministro si è soffermato altresì sugli aspetti più strettamente organizzativi e di struttura, sia con riferimento all'articolazione del SEAE in direzioni generali geografiche e tematiche, sia per quanto concerne la provenienza dei funzionari del servizio.

La questione dell'implementazione del nuovo strumento diplomatico europeo è stata al centro dell'audizione del rappresentante permanente d'Italia presso l'Unione europea, Ferdinando Nelli Feroci, svolta dalla Commissione Affari esteri della Camera il 4 maggio 2010, così come dell'audizione, da parte delle Commissioni Affari esteri e Politiche dell'Unione europea di Camera e Senato, il 12 maggio dello stesso anno, di una delegazione di parlamentari italiani componenti della Commissione Affari esteri del Parlamento europeo.

La III Commissione tornava ad occuparsi della questione del SEAE in occasione dell'audizione, il 25 maggio 2010, del segretario generale del Ministero degli Affari esteri, Giampiero Massolo, che evidenziava il nuovo ruolo del servizio diplomatico europeo dall'angolo visuale, particolarmente qualificato, della diplomazia italiana ⁽⁹²⁾.

Nella seduta del 26 maggio 2010, la Commissione politiche dell'Unione europea del Senato terminava l'esame, iniziato il 19 maggio, del progetto di decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, formulando per la 3^a Commissione un parere favorevole con rilievi: tali rilievi si incentrano principalmente

sulla necessità di creare un pieno raccordo del SEAE «con le prerogative e i compiti tuttora in capo ai Commissari responsabili dell'allargamento, dei rapporti di vicinato e delle politiche di sviluppo»⁽⁹³⁾. Si sottolineava inoltre come «imperativa un'accelerazione del processo di riflessione sulle modalità del controllo parlamentare sulla PESC e sulla nuova Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)»⁽⁹⁴⁾.

Il 16 giugno l'omologa Commissione della Camera concludeva l'esame, iniziato il 12 maggio, del progetto di Decisione del Consiglio sul SEAE, esprimendo alla III Commissione un parere favorevole con condizioni e osservazioni: tra le condizioni, si chiedeva al Governo di intervenire per preservare l'autorevolezza e la capacità operativa del SEAE, da incardinare a tale scopo preferibilmente all'interno della Commissione europea, prevedendo altresì procedure di controllo sull'attività svolta dal SEAE da parte dei Parlamenti dell'Unione europea⁽⁹⁵⁾.

Inoltre veniva chiesto alla Commissione di merito di segnalare al Governo l'esigenza di una rigorosa applicazione, per le nomine dei posti disponibili nel nuovo Servizio, di un criterio meritocratico e con equilibrata ripartizione geografica. Infine, si segnalava al Governo la necessità di opporsi con forza all'introduzione nel SEAE di ulteriori lingue di lavoro oltre a quelle consolidate dell'inglese e del francese⁽⁹⁶⁾.

Alla Camera, la Commissione di merito ultimava nella seduta del 20 luglio 2010, l'esame del progetto di Decisione, avviato il 20 aprile, approvando un documento finale, *ex art.* 127, comma 1, del Regolamento, che impegna il Governo «a sollecitare la tempestiva istituzione del SEAE [...], a mettere a disposizione del SEAE i propri migliori funzionari diplomatici [...] adoperandosi in modo che siano loro assegnate adeguate posizioni di responsabilità». Inoltre, il documento impegna l'Esecutivo ad adoperarsi per «l'eventuale trasferimento alle delegazioni dell'Unione di competenze attualmente gestite dalle rappresentanze nazionali», nonché per «favorire il raccordo a livello europeo in seno alle organizzazioni multilaterali»⁽⁹⁷⁾.

Il 2 agosto 2010 la Commissione Affari esteri del Senato concludeva a sua volta l'esame del progetto di decisione, iniziato l'11 maggio, con l'approvazione di una risoluzione la cui parte dispositiva impegna il Governo a perseguire la sostanziale autonomia amministrativa e di bilancio del Servizio di azione esterna, quale presupposto della sua natura di strumento funzionale all'azione dell'Alto rappresentante, l'istanza più titolata ad assicurare un efficace coordinamento tra le istituzioni coinvolte nella definizione della politica estera dell'Unione.

La risoluzione impegna inoltre l'Esecutivo a «profondere il massimo sforzo [...] per stabilire un meccanismo di selezione che garantisca rigorosi criteri di qualità e obiettività delle scelte e il rispetto del principio di adeguata rappresentanza geografica» ⁽⁹⁸⁾. Il SEAE dovrà inoltre intrattenere una regolare consultazione con il Parlamento europeo che verta sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della Politica di sicurezza e difesa comune. Veniva poi individuata come basilare la questione di una formazione comune del personale assegnato al SEAE, esplicitando il sostegno alla candidatura dell'Istituto universitario europeo di Fiesole.

4 - La cooperazione interparlamentare ed il controllo sulla politica estera dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona

Nel Trattato di Lisbona, come si è accennato, vengono riconosciuti poteri “comunitariamente rilevanti” ⁽⁹⁹⁾ ai Parlamenti nazionali, non solo quali garanti democratico-rappresentativi dell'azione dei rispettivi Esecutivi, ma anche attraverso meccanismi “verticali” di coinvolgimento diretto dei Parlamenti stessi nei processi decisionali politici e normativi dell'Unione europea.

Il processo di rafforzamento del ruolo delle Assemblee elettive degli Stati membri avviato dall'attuazione del Trattato di Lisbona non si esaurisce tuttavia in questa direttrice, ma ne postula un'altra – basata sui due Protocolli più volte citati – che richiede l'attivazione di strumenti “orizzontali” di cooperazione e di coordinamento interparlamentare sempre più perfezionati ed efficaci.

In tale prospettiva, venuta progressivamente meno l'ipotesi di dare vita ad un'altra istituzione comunitaria *ad hoc*, anche mediante un'articolazione bicamerale del Parlamento europeo ⁽¹⁰⁰⁾, che avrebbe potuto configurarsi in termini inevitabilmente antagonistici rispetto all'Assemblea di Strasburgo, si è affermata una tendenza alla cooperazione interparlamentare volta alla “costruzione di strumenti concreti di supporto all'azione dei parlamenti” ⁽¹⁰¹⁾.

In tale direzione, un ruolo particolarmente incisivo, al quale il Parlamento italiano ha dato un apporto vivace e continuativo, è stato svolto dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione europea ⁽¹⁰²⁾ che ha adottato nella riunione dell'Aia dell'aprile 2004 le *Linee-guida per la cooperazione interparlamentare*, poi modificate nell'incontro di Lisbona del 20 e 21 giugno 2008, che definiscono una cornice istituzionale della cooperazione interparlamentare a livello comunitario ⁽¹⁰³⁾.

Secondo le *Linee-guida* la cooperazione è incentrata sulla Conferenza dei Presidenti (con funzioni d'impulso e di coordinamento), sulla Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Comunitari (COSAC), sul meccanismo degli incontri periodici delle commissioni specializzate e sui *Joint Parliamentary Meetings* (JPM) ⁽¹⁰⁴⁾ sui *Joint Committee Meetings* (JCM) ⁽¹⁰⁵⁾ promossi dal Parlamento europeo o dal Parlamento dello Stato membro che esercita il turno di presidenza dell'Unione e, a livello amministrativo, sulle riunioni dei Segretari generali dei Parlamenti e sulla rete dei Rappresentanti dei Parlamenti nazionali presso l'Unione europea.

Le *Linee-guida* individuano altresì nella circolazione delle informazioni e delle migliori prassi – attraverso lo Scambio interparlamentare d'informazioni sull'UE (IPEX) ⁽¹⁰⁶⁾ ed il Centro europeo di ricerca e documentazione parlamentare (ECPRD) ⁽¹⁰⁷⁾ – e nel monitoraggio parlamentare dei principi di sussidiarietà e solidarietà il *proprium* della cooperazione interparlamentare europea.

4.1 - Il “modello COSAC”

La COSAC ⁽¹⁰⁸⁾, oltre ad essere l'unica sede di cooperazione interparlamentare dell'UE, riconosciuta dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione, è l'unica istanza interparlamentare nella quale si possa prescindere dalla regola del consenso, è dotata di un proprio segretariato permanente e può adottare contributi – oggetto di pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* – che tuttavia non vincolano in alcun modo i Parlamenti nazionali e non pregiudicano la loro posizione.

Sin dalla sua istituzione nel 1989 la Conferenza ha svolto un ruolo-pilota nel definire *standard* minimi per la regolazione dei rapporti tra Parlamenti ed Esecutivi nelle questioni europee e, successivamente, sulla tempestiva gestione dei flussi di documenti prodotti dalle istituzioni dell'UE, soffermandosi in questo modo sui profili concreti delle modalità di esercizio del controllo parlamentare soprattutto nella cosiddetta fase ascendente ⁽¹⁰⁹⁾.

Con il delinearsi del ruolo dei Parlamenti nazionali come garanti del principio di sussidiarietà, la COSAC ha promosso, a partire dal 2004, alcuni *test* di controllo preventivo della sussidiarietà ai quali hanno preso parte numerose Assemblee elettive, finalizzati all'individuazione di meccanismi ed alla predisposizione di apparati di controllo adeguati.

I fattori determinanti della valutazione positiva espressa in più sedi verso il “metodo COSAC” ⁽¹¹⁰⁾ di cooperazione interparlamentare vanno probabilmente ricercati nel suo formato della Conferenza, che prevede la partecipazione di una delegazione del Parlamento europeo «su un piano di sostanziale parità politica e anche numerica rispetto alle altre delegazioni dei Parlamenti nazionali, che rappresentano quindi la componente maggioritaria della Conferenza» ⁽¹¹¹⁾.

In realtà la COSAC sembra vivere oggi una “crisi d'identità” ⁽¹¹²⁾, ascrivibile alla profonda differenziazione dei poteri riconosciuti dai rispettivi ordinamenti costituzionali alle Commissioni Affari europei, all'assenza di un chiaro *ubi consistam* tematico (se a vocazione generalista o settoriale), ed in parte riconducibile alla perdurante dialettica, che pure attraversa gli stessi Parlamenti nazionali, tra quanti aspirano a farne la sede privilegiata per l'esercizio associato dei poteri “europei” delle Assemblee elettive nazionali e quanti invece ritengono che essa debba concentrarsi sullo scambio d'informazioni e di migliori pratiche in vista di uno svolgimento più efficace delle prerogative dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale comunitario ⁽¹¹³⁾.

Le questioni relative all'istituzione di una Conferenza interparlamentare per il controllo sulla politica estera, di sicurezza e difesa comune sono state oggetto di un lungo e conflittuale dibattito in seno alla COSAC, a partire dalla riunione di Bruxelles dell'ottobre 2009, che ha in buona parte riflesso le diverse posizioni dei Parlamenti nazionali emerse in seno alla Conferenza dei Presidenti.

Alcune delegazioni (in particolare, le Camere britanniche e le Camere ceche) sostenevano, con diverse sfumature, che la COSAC fosse la sede appropriata per l'esercizio del controllo sulla politica estera, di sicurezza e difesa comune; altre (tra cui il *Bundestag*, il Senato francese ed il Parlamento danese) ritenevano che la COSAC potesse procedere autonomamente all'istituzione di una conferenza specializzata in materia seguendo il modello organizzativo della COSAC stessa, ai sensi dell'articolo 10 del Protocollo n. 1 annesso al Trattato di Lisbona,

Altre delegazioni si opponevano invece a queste impostazioni, sostenendo la subordinazione delle previsioni di cui all'articolo 10 alla disposizione generale sulla cooperazione interparlamentare di cui all'articolo 9, che demanda al PE e ai Parlamenti nazionali di organizzare insieme la cooperazione interparlamentare. Tale disposizione, ad avviso dei Parlamenti in questione, fonderebbe la competenza della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti, quale

massima istanza di organizzazione e coordinamento della cooperazione, a decidere anche delle competenze delle conferenze settoriali.

Il compromesso tra queste diverse posizioni è costituito dalle decisioni assunte, anche in esito alle conclusioni della Conferenza di Stoccolma, dalla XLV riunione plenaria della COSAC, svoltasi a Budapest dal 29 al 31 maggio 2010, che ha adottato – dopo lunghe discussioni – una modifica tecnica al proprio regolamento che esplicita, all’articolo 1 paragrafo 2, che la COSAC può organizzare conferenze interparlamentari su argomenti specifici tra i quali quelli rientranti nella PESC/PSDC ⁽¹¹⁴⁾.

È significativo che tale novella regolamentare non contempli un espresso riferimento alla disposizione di cui all’art. 10 del Protocollo n. 1 annesso al Trattato di Lisbona, che prevede appunto l’organizzazione da parte della COSAC di conferenze interparlamentari su argomenti specifici.

Alcune delegazioni (tra cui quella del Parlamento europeo e della Camera italiana) avevano infatti ritenuto che un richiamo al solo articolo 10 del Protocollo fosse volto a rivendicare la piena autonomia della COSAC in merito all’istituzione di conferenze settoriali – prima da tutte quella sulla PESC/PESD – senza tenere conto della disposizione generale di cui all’articolo 9.

In esito alle conclusioni della Conferenza di Stoccolma, la XLV riunione plenaria della COSAC, svoltasi a Budapest dal 29 al 31 maggio 2010, adottava una modifica tecnica al proprio regolamento che esplicitava il riferimento alla disposizione di cui all’art. 10 del Protocollo n. 1 allegato al Trattato di Lisbona, ribadendo che la COSAC può organizzare conferenze interparlamentari su argomenti specifici tra i quali quelli rientranti nella PESC/PSDC ⁽¹¹⁵⁾.

4.2 - Lo scioglimento dell'Assemblea parlamentare della UEO e l'avvio del dibattito sulla nuova istanza di cooperazione

Il confronto tra il “modello COSAC” ed altri strumenti di cooperazione interparlamentare ha assunto una sua concretezza tra il 2010 ed il 2012, quando Parlamento europeo e Parlamenti nazionali sono stati chiamati a definire la creazione di una nuova istanza per il controllo democratico sulla politica estera, di sicurezza e difesa europea, a seguito della dissoluzione dell’Unione dell’Europa Occidentale (UEO).

Il nuovo Trattato, infatti, ha determinato un riassetto del quadro istituzionale della Politica estera e di sicurezza comune e della Politica di sicurezza e difesa comune (nuova denominazione assunta dalla PESD) ⁽¹¹⁶⁾, con l’istitu-

zione del SEAE, e la previsione della «cooperazione strutturata permanente», disciplinata dall'art. 42, par. 6 e dal Protocollo n. 10 allegato al Trattato, volta a consentire agli Stati che rispondano a criteri elevati in termini di capacità militari di assumere particolari impegni in ordine alle missioni più difficili.

Ai fini di questa analisi, è opportuno richiamare la nuova configurazione assunta dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che, ai sensi dell'art. 18 del TUE, è vicepresidente della Commissione ma, a differenza di tutti gli altri Commissari, è nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione, ed al contempo sottoposto, in quanto componente di quest'ultimo organo, al voto d'investitura del Parlamento europeo.

La *ratio* di questa soluzione istituzionale è quella di garantire un processo decisionale meno segmentato ed una maggiore coerenza ed efficienza dell'azione esterna dell'UE ⁽¹¹⁷⁾, unificando nella persona dell'Alto rappresentante le funzioni esercitate, prima di Lisbona, da due distinti soggetti, facenti capo al Consiglio (l'Alto rappresentante PESC) ed alla Commissione (il Commissario europeo alle relazioni esterne).

Ciò dovrebbe portare – come già accennato – ad una valorizzazione del ruolo del Parlamento europeo, che non solo deve essere consultato regolarmente ed informato sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali di politica estera, ma estende il suo potere d'indirizzo e di controllo anche nei confronti dell'Alto Rappresentante (art. 36, par. 2, del TUE).

Il Trattato inoltre consolida gli obiettivi raggiunti nell'ultimo decennio in materia di sicurezza comune, a partire dalla Strategia europea per la sicurezza del 2003 ed amplia la gamma di missioni internazionali che è possibile promuovere anche alle tipologie di interventi di assistenza militare e di lotta al terrorismo.

Le stesse missioni *Petersberg* ⁽¹¹⁸⁾ – disciplinate dagli artt. 42 e 43 del TUE – non sono più limitate ad operazioni non offensive (*peace keeping operations*), ma possono essere anche di natura militare (*peace enforcing actions*), riguardando azioni congiunte in materia di disarmo, missioni di assistenza militare e di lotta al terrorismo, nonché compiti di stabilizzazione al termine dei conflitti.

L'altra innovazione significativa che rileva in questa sede è rappresentata dall'inserimento, all'art. 42, par. 7, della cosiddetta “clausola di legittima difesa collettiva” in forza della quale gli Stati membri sono tenuti “con tutti i mezzi in loro possesso”, quindi anche militarmente, a prestare aiuto ed assistenza allo Stato aggredito nel suo territorio.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – e quindi della richiamata clausola di mutua assistenza in caso di aggressione armata – ha perso ogni fondamento giuridico il mantenimento in vita dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), che prevedeva, all'art. V un'analoga clausola di assistenza automatica di tutti gli Stati membri in caso di aggressione contro uno di essi. Sorta come alleanza militare con il Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, la UEO era stata riformata, per iniziativa britannica, con gli accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, a seguito del fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED), quale strumento per avvicinare la Germania federale all'Alleanza atlantica ⁽¹¹⁹⁾.

Dopo una fase di stasi istituzionale, la vicenda della UEO si è progressivamente intrecciata con l'evoluzione ed il consolidamento delle politica estera, di sicurezza e di difesa della UE: un processo che risale al 1992, con l'incontro a Petersberg (Bonn) dei paesi membri dell'UEO, che s'impegnarono a mettere a disposizione le rispettive forze armate, agenti sotto l'autorità dell'Organizzazione, per lo svolgimento di missioni al di fuori della difesa comune prevista dal Trattato di Bruxelles modificato, consistenti in operazioni di natura umanitaria e di soccorso, di mantenimento della pace, di gestione delle crisi da parte di forze combattenti.

Il Trattato di Amsterdam del 1997 aveva consolidato tale innovazione, stabilendo che l'Unione si sarebbe avvalsa della UEO per elaborare ed attuare decisioni ed azioni che avessero avuto implicazioni nel settore della difesa, segnatamente per quanto riguardava l'avvio delle cosiddette "missioni Petersberg".

Successivamente, il Consiglio di Colonia del 3-4 giugno 1999 decise il trasferimento all'Unione europea delle funzioni operative e di alcuni enti dell'Organizzazione (l'Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, il Centro satellitare e l'Agenzia europea di difesa), privando completamente la UEO di ogni finalità istituzionale, anche se restava pienamente operante la sua Assemblea parlamentare – che nel 2008 ha assunto la denominazione di Assemblea europea di sicurezza e difesa – composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri, alle quali si sono affiancate, con lo *status* di osservatori, delegazioni dei Parlamenti degli Stati dell'Europa orientale e del Caucaso.

Il consesso, istituito nel 1955, è stato per decenni la sola sede interparlamentare ad esercitare il controllo su tali questioni, tanto da assumere nel 2008 la denominazione di "Assemblea europea di sicurezza e di difesa": nel corso dei decenni il consesso, i cui lavori erano organizzati attraverso sei

commissioni di settore ⁽¹²⁰⁾, ha sviluppato un'amplissima *expertise* nel campo delle tecnologie militari e della sicurezza, svolgendo un ruolo essenziale soprattutto nel controllo interparlamentare della politica europea di sicurezza e difesa.

Particolare rilievo sotto il profilo politico-strategico ha assunto la partecipazione, negli ultimi anni di vita dell'Organizzazione – accanto alle delegazioni dei Parlamenti degli Stati membri dell'UE, con pieno diritto di voto ⁽¹²¹⁾ – di delegazioni, espresse dai Parlamenti degli Stati membri dell'Alleanza atlantica (Albania, Croazia, Islanda, Norvegia e Turchia), con lo *status* di delegazioni associate, e di delegazioni con lo status di *partner*, formate da parlamentari di altri paesi dell'Europa sud-occidentale (Bosnia-Erzegovina, Macedonia, Montenegro e Serbia), dell'Europa orientale (Federazione russa, Moldova ed Ucraina) e del Caucaso (Armenia, Azerbaigian e Georgia).

Il 31 marzo 2010, la Presidenza spagnola di turno della UEO, al termine di una riunione del Consiglio permanente, annunciava ufficialmente, a nome di tutti e dieci gli Stati membri effettivi, tutti aderenti all'Unione europea ed all'Alleanza atlantica (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna) la dissoluzione di quella organizzazione internazionale, le cui attività sarebbero conseguentemente cessate a partire dal 30 giugno 2011 ⁽¹²²⁾.

La dissoluzione della UEO costituiva l'occasione per l'avvio di un interessante dibattito nelle sedi della cooperazione interparlamentare europea ⁽¹²³⁾, che coinvolgeva l'Assemblea di Strasburgo ed i ventisette Parlamenti nazionali, attorno alle soluzioni istituzionali più idonee a garantire il controllo della PESC/PSDC alla luce delle innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona.

L'11 aprile 2010 il Senato francese approvava una *Résolution européenne* ⁽¹²⁴⁾, presentata dal sen. de Rohan, presidente della Commissione Affari esteri, difesa e forze armate, sul controllo parlamentare della politica di sicurezza e di difesa comune, nella quale – preso atto della carenza creata dalla dissoluzione della UEO e della soppressione della sua dimensione parlamentare – si auspicava la creazione di un nuova struttura di cooperazione interparlamentare, richiamando espressamente le “*modèle organique de la COSAC*”, la cui organizzazione sarebbe stata curata dai Parlamenti nazionali, a rotazione, sulla base di una riunione per semestre. Nell'eventualità di un disaccordo tra i ventisette Stati membri, la risoluzione raccomandava che il nuovo organismo fosse istituito attraverso una cooperazione, su base volontaria, «*rassemblant les parlements nationaux les plus motivés*».

La risoluzione costituiva l'esito di un dibattito svoltosi presso le Commissioni riunite Difesa ed Affari europei il 31 marzo, dedicato al controllo (*suivi*) della Politica di sicurezza e difesa comune, nel corso del quale era stato audito il segretario di Stato agli Affari europei, Pierre Lellouche.

Pochi giorni dopo, nella dichiarazione finale della XII Conferenza dell'Associazione dei Senati d'Europa, svoltasi a Roma il 16 aprile 2010, si riferiva che alcuni Presidenti «ritengono opportuno intraprendere sin d'ora una riflessione al fine di definire le modalità che consentiranno domani ai Parlamenti nazionali di continuare a discutere insieme della politica europea di difesa, di scambiarsi informazioni sui dibattiti condotti a livello nazionale e di dialogare coi responsabili di tale politica» ⁽¹²⁵⁾.

Presso il Senato, inoltre, nella seduta pomeridiana del 28 aprile 2010, dedicata all'esame del disegno di legge di ratifica dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Bosnia-Erzegovina, dall'altra, il Governo accoglieva un ordine del giorno, d'iniziativa del sen. Marinaro ed altri, nel quale si dava atto della «necessità di definire, esaurita l'esperienza dell'Assemblea parlamentare dell'UEO, un sistema di cooperazioni interparlamentari, che coinvolgano i rappresentanti del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione e dei paesi candidati, per garantire ai Parlamenti dell'Unione di riunirsi regolarmente per discutere insieme delle questioni della difesa europea, con cadenza almeno semestrale e ogni qualvolta situazioni di crisi o decisioni particolarmente rilevanti, assunte dalle Istituzioni dell'Unione, lo richiedano» ⁽¹²⁶⁾.

Nel frattempo, il 4 maggio la Commissione Affari esteri del Parlamento europeo avviava una discussione sull'avvenire del controllo parlamentare dopo la soppressione dell'Assemblea della UEO. Al termine del lavoro istruttorio, svolto dall'europarlamentare britannico Andrew Duff, tutti i gruppi parlamentari concordavano su un'ipotesi che prevedeva lo svolgimento, su base semestrale a Bruxelles di riunioni interparlamentari, sulla base di una programmazione dei lavori decisa dal Parlamento europeo e dal Parlamento dello Stato esercitante la Presidenza di turno del Consiglio, senza prevedere alcuna struttura segretariale di supporto.

Questa opzione, a parere dell'on. Duff, avrebbe facilitato anche la partecipazione del Presidente dell'Unione e dell'Alto rappresentante alle riunioni, dando un'adequata visibilità mediatica agli incontri. In questo caso si sarebbe prevista la partecipazione di rappresentanti di Stati terzi e del Segretario generale dell'Alleanza atlantica.

Sfortunatamente, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'Unione svoltasi a Stoccolma il 14 e 15 maggio 2010, che avrebbe dovuto rappresentare un primo momento pluralistico di confronto sulle varie ipotesi di cooperazione nel settore della PESD/PSDC, non riusciva ad elaborare una piattaforma condivisa di principi orientativi: il compito di cercare una mediazione veniva assegnato alla successiva Presidenza di turno, esercitata dal Parlamento polacco.

Le *Conclusioni della Presidenza* ⁽¹²⁷⁾, infatti, dopo avere richiamato «la natura speciale della PESD ed il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'armonioso funzionamento dell'Unione europea», si limitavano a ribadire «il ruolo fondamentale dei Parlamenti nazionali nel futuro controllo parlamentare della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), che include la PESD».

In quella sede, il Presidente della Camera, on. Fini, esprimeva la contrarietà del Parlamento italiano alla creazione di strutture permanenti ed il sostegno al «sistema sperimentato della cooperazione interparlamentare, che dovrebbe coinvolgere le Commissioni competenti in materia di affari esteri e di difesa dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo». Sottolineava inoltre l'esigenza di dare alle riunioni un formato «che consenta alle singole Assemblee di far partecipare ai dibattiti rappresentanti sia della maggioranza sia delle opposizioni» ⁽¹²⁸⁾.

La Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare della UEO, riunitasi il 25 maggio 2010 in vista della LVIII sessione di quel consesso, si esprimeva tendenzialmente a favore della proposta avanzata dall'on. Walter, presidente dell'Assemblea, che prevedeva la creazione di un consiglio interparlamentare al quale avrebbero preso parte le delegazioni dei 27 Stati dell'Unione, degli altri Stati che intendessero partecipare, nonché rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione, con una interlocuzione continua con l'Alto rappresentante.

In quella circostanza, l'on. Fassino, presidente della Commissione politica dell'Assemblea della UEO, avanzava la proposta di predisporre un atto d'indirizzo «sul quale incontrare le Commissioni esteri e difesa dei due rami del Parlamento, per giungere poi ad una deliberazione delle Assemblee parlamentari» ⁽¹²⁹⁾.

Nel corso della sessione plenaria svoltasi a Parigi dal 15 al 17 giugno 2010, l'Assemblea parlamentare della UEO approvava la Risoluzione 138 che, fra l'altro, invita i Parlamenti nazionali «a promuovere un modello credibile di controllo interparlamentare evitando di ridurre il ruolo dei parlamentari a quello di semplici spettatori partecipanti a delle conferenze generali, costi-

tuendo invece un organo parlamentare dotato di strutture permanenti (segretariato e commissioni) e di delegazioni nazionali la cui consistenza potrebbe essere proporzionale a quella delle delegazioni nazionali all'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa» ⁽¹³⁰⁾.

4.3 - *Le mozioni parlamentari del 15 e del 16 settembre 2010*

Il Parlamento italiano ha fornito un contributo tempestivo ed originale al dibattito approvando – rispettivamente il 15, alla Camera, ⁽¹³¹⁾ ed il 16 settembre, al Senato – due mozioni di contenuto pressoché identico, in ordine all'istituzione di una Conferenza interparlamentare per la politica estera, di difesa e sicurezza europea, in vista dello scioglimento dell'Assemblea della UEO.

I documenti ⁽¹³²⁾, adottati all'unanimità alla Camera ed a larghissima maggioranza al Senato, prendevano le mosse dal riassetto della *governance* europea in materia di Politica estera, difesa e sicurezza operato dal Trattato di Lisbona, per porre la questione di definire nuove forme di controllo democratico su una materia di tale importanza strategica.

Il nuovo organismo interparlamentare – nelle parole dell'on. Fassino – «dovrebbe essere la sede di indirizzo e di controllo di tutto ciò che attiene la politica estera, di difesa e di sicurezza; in questa chiave dovrebbe quindi sostituire i tanti fori, informali o formali, di carattere settoriale che sono venuti accumulandosi in questi anni: dalle riunioni che la COSAC ha dedicato alla politica estera, alle riunioni periodiche dei presidenti delle Commissioni Affari esteri e Difesa dei paesi membri dell'Unione. Si tratta di una pluralità di sedi che in realtà non garantiva e non garantisce l'uniformità e l'unitarietà di indirizzi che invece può garantire una Conferenza per la politica estera, di sicurezza e di difesa che unifichi le attività di indirizzo e di controllo» ⁽¹³³⁾.

Le mozioni segnalavano poi come l'Assemblea parlamentare dell'UEO fosse divenuta nel corso degli ultimi anni un *forum* specializzato di dialogo sulle materie della politica estera e della sicurezza tra i Parlamenti degli Stati aderenti all'UE ed alla NATO e le Assemblee della Federazione russa, degli Stati del Caucaso e dei Balcani occidentali.

Le mozioni rilevavano pertanto l'opportunità di una sede di coordinamento in cui, tra l'altro, vengano associate in una comune responsabilità le competenze dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo nell'esercizio

della funzione d'indirizzo e di controllo sulla politica estera, di difesa e sicurezza europea.

Le mozioni impegnavano il Governo ad attivarsi per l'istituzione di una Conferenza interparlamentare della politica estera, di difesa e sicurezza europea, formata da delegazioni del Parlamento europeo, dei Parlamenti dei paesi membri e dei paesi candidati, nonché, su invito, da rappresentanze dei Parlamenti di altri paesi interessati.

La Conferenza avrebbe dovuto ordinariamente riunirsi non meno di due volte all'anno, sotto la copresidenza del presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento europeo e del presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento del paese titolare *pro-tempore* della Presidenza semestrale dell'Unione europea, nonché riunirsi straordinariamente in casi di particolare delicatezza o urgenza.

Alle riunioni della Conferenza avrebbe preso parte l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, per riferire personalmente due volte l'anno sulle grandi opzioni politico-strategiche dell'Unione. La Conferenza, basata a Bruxelles, avrebbe dovuto cooperare dal punto di vista logistico con il Parlamento europeo, limitandosi a strutture amministrative leggere.

Il dibattito al Senato si focalizzava largamente sui medesimi punti politico-istituzionali: è stata positivamente sottolineata «la capacità su alcuni temi che riguardano l'Europa di avere dei punti comuni, che rimangono fermi al di là dei Governi e delle maggioranze che cambiano» ⁽¹³⁴⁾, e l'esigenza che la nuova istanza interparlamentare possa costituire un ragionevole compromesso tra le competenze dei Parlamenti nazionali in materia di politica di difesa e sicurezza, che restano prevalenti, e la necessaria partecipazione del Parlamento europeo nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione. Non erano mancati, peraltro, accenni al rischio di uno «sbilanciamento» nei confronti del Parlamento europeo, stante anche la sua prevalenza nel porre a disposizione del nuovo organismo sede ed uffici ⁽¹³⁵⁾.

5 - L'istituzione della nuova Conferenza interparlamentare per il controllo sulla politica estera, di sicurezza e difesa comune

Il 2 novembre 2010 l'Assemblea nazionale francese adottava una risoluzione sulla riforma della *gouvernance* della politica estera dell'UE ⁽¹³⁶⁾, d'iniziativa dei deputati Elisabeth Guigou e Yves Bur, preceduta – nel giugno

precedente – da un ampio *Rapport d'information* parimenti predisposto dai due parlamentari, componenti della Commissione degli Affari europei ⁽¹³⁷⁾.

La risoluzione precisava che la nuova forma di cooperazione avrebbe dovuto essere al contempo “*souple*” e ad ampio spettro tematico, dovendo in ogni caso rispettare il principio per il quale «*la politique de defense [...] relève [...] des seuls parlements nationaux*» e, allo stesso tempo, assicurare una sede di confronto su tutti i profili dell'azione internazionale dell'UE, «*y compris des relations extérieures de l'Union ou des volets extérieurs des politiques communes lorsqu'ils interagissent avec la politique étrangère et de sécurité communes*».

Secondo il *Rapport d'information*, il dialogo interparlamentare avrebbe dovuto porsi il problema di cercare un nuovo equilibrio tra Parlamento europeo e Parlamenti nazionali istituendo un'istanza di raccordo e di confronto nella quale i parlamentari europei con quelli nazionali avrebbero potuto dibattere della politica della difesa, di competenza delle Assemblee degli Stati membri («*parce qu'ils votent les budget et autorisent l'envoi de troupes à l'étranger*»); al tempo stesso i Parlamenti nazionali dovevano potersi confrontare con i loro colleghi europei su «*tous les aspects d'une politique globale et cohérente*» ⁽¹³⁸⁾ dell'UE, anche in riferimento ai «*volets extérieurs*» dell'azione esterna dell'UE.

In conformità con il mandato ricevuto dalla Conferenza precedente, la Presidenza belga si impegnava in un intenso lavoro volto al raggiungimento di una soluzione consensuale, promuovendo una vasta consultazione tra i Parlamenti nazionali ed il Parlamento europeo sulla base di una *Proposition relative à la création d'un mécanisme de suivi interparlementaire de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la Politique de sécurité et de défense commune* ⁽¹³⁹⁾, presentando poi alla Conferenza una *Proposition de compromis* che è stata solo parzialmente accolta.

È interessante richiamare il contenuto della lettera di risposta alla proposta della Presidenza belga, del Presidente del Parlamento europeo, on. Jerzy Buzek, in data 15 marzo 2011, poiché esplicita la linea d'azione seguita dall'Assemblea di Strasburgo sulla questione: l'esponente polacco esprimeva il pieno sostegno della Conferenza dei Presidenti dei gruppi politici dell'Assemblea di Strasburgo all'ipotesi belga che prevedeva la partecipazione di una delegazione di cinquantaquattro membri del Parlamento europeo in seno alla Conferenza (pari ad un terzo del numero complessivo).

Ai fini del raggiungimento di un compromesso in sede di Conferenza, il Presidente Buzek individuava una soglia minima, pari a venticinque-trenta-

cinque parlamentari europei, che avrebbe consentito di tenere conto di tutte le tendenze politiche presenti nel Parlamento europeo e, sia pure in misura minore, dell'estrazione geografica, delle diverse responsabilità ricoperte in seno alle diverse Commissioni del PE e delle motivazioni personali *«de certains parlementaires influents et auxquels le sujet du contrôle parlementaire de la PESC et de la PSDC tient particulièrement à cœur»* ⁽¹⁴⁰⁾.

I lavori della Conferenza si aprivano a Bruxelles il 4 aprile 2011, sotto la direzione dell'on. Flahaut e del sen. Pieters, rispettivamente Presidente della Camera dei rappresentanti belga e Presidente del Senato federale di quel Paese.

La Conferenza – alla quale hanno preso parte, in rappresentanza del Parlamento italiano, il Presidente della Camera, on. Fini ed il Vicepresidente del Senato, sen. Chiti – raggiungeva un accordo su alcuni principi-guida riassunti nelle *Conclusioni della Presidenza*, che teneva conto delle risultanze della vasta consultazione promossa dai Presidenti delle Camere belghe nei mesi precedenti ⁽¹⁴¹⁾.

In primo luogo i Presidenti concordavano sulla creazione di una conferenza interparlamentare sulla PESC e sulla PSDC, composta di delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'UE e del Parlamento europeo, che avrebbe sostituito le riunioni della COFACC e della CODAC.

Secondariamente, ogni Parlamento nazionale di uno Stato candidato all'adesione (Croazia, Islanda e Turchia), o di uno Stato aderente all'Alleanza atlantica (Norvegia ed Albania) avrebbe potuto partecipare con proprie delegazioni aventi lo *status* di osservatore.

La Conferenza si sarebbe riunita su base semestrale nel paese detentore della Presidenza semestrale del Consiglio o presso il Parlamento europeo, fatta salva la facoltà d'indire delle riunioni straordinarie in caso di necessità ed urgenza.

La Presidenza sarebbe stata esercitata dal Parlamento nazionale dello Stato titolare della presidenza di turno, «in stretta cooperazione con il Parlamento europeo».

L'Alto Rappresentante avrebbe preso parte alle riunioni della nuova Conferenza, in veste d'invitato, per esporre «le linee d'indirizzo e le strategie della politica estera e di difesa comune dell'Unione».

La Conferenza avrebbe potuto adottare delle conclusioni, non vincolanti, con il metodo del consenso, ed avrebbe approvato un proprio regolamento interno.

Particolare rilievo assumevano, nelle *Conclusioni*, le precisazioni riguardanti gli obiettivi della nuova struttura, che delimitavano i suoi poteri d'intervento, escludendo ogni ipotesi di esercizio collettivo delle prerogative dei Parlamenti nazionali: «assicurare il monitoraggio della PESC/PSDC da un punto di vista parlamentare piuttosto che svolgere un vero e proprio controllo su di essa, il che comporterebbe un potere sanzionatorio».

La Conferenza parlamentare avrebbe assolto in primo luogo ad una funzione d'informazione consentendo, da un lato, un miglior controllo sul proprio Governo in relazione alla dimensione intergovernativa della PESC/PSDC, dando modo al Parlamento europeo, dall'altro, di esercitare le sue funzioni nel quadro istituzionale europeo.

Il testo adottato a Bruxelles escludeva un coinvolgimento della COSAC nell'organizzazione del nuovo meccanismo interparlamentare di controllo, pure prefigurato dal Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali; per altri aspetti, tuttavia, esso restringeva il campo d'azione della nuova struttura di cooperazione a quello delle iniziative e dei programmi adottati in ambito PESC/PSDC, finalizzandolo a quello stesso scambio informativo e di migliori prassi cui è istituzionalmente preposta la COSAC ⁽¹⁴²⁾.

Restavano invece irrisolti i nodi riguardanti il formato delle delegazioni dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo e l'assetto organizzativo del segretariato della Conferenza: sul primo punto si confrontavano le posizioni – maggioritarie in seno alla Conferenza – di quanti ribadivano la necessità di porre sullo stesso piano numerico tutte le delegazioni, secondo il “modello COSAC”, con quelle – espresse dal Parlamento europeo, da quello belga, dal *Bundestag* e dalle Camere – inclini alla presenza di una delegazione di europarlamentari con una maggiore consistenza numerica rispetto alle delegazioni nazionali.

Sul segretariato della Conferenza, alcuni Parlamenti nazionali accoglievano la proposta belga di affidare le funzioni al segretariato della COSAC, mentre altre delegazioni, tra cui quella italiana, puntavano ad un segretariato organizzato, sul “modello COSAC”, da funzionari dei Parlamenti della *Troika* di Presidenza e del Parlamento europeo impegnati nel settore della PESC/PSDC.

Il Parlamento europeo, dopo il fallimento dell'ipotesi formulata dalla Presidenza belga che implicava un'accentuata sovrarappresentazione della delegazione dell'Assemblea di Strasburgo, precisava le sue posizioni con una prima risoluzione sullo sviluppo della Politica di sicurezza e di difesa comune dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, adottata l'11 maggio 2011,

nel quadro di una relazione presentata a nome della Commissione Affari esteri dall'on. Gualtieri ⁽¹⁴³⁾.

La risoluzione richiamava l'intendimento del Parlamento europeo ad intensificare la cooperazione con i Parlamenti nazionali dell'UE nel controllo democratico della PESC e della PSDC e deplorava il mancato raggiungimento di un'intesa in occasione della Conferenza di Bruxelles.

La posizione del Parlamento europeo si precisava ulteriormente con l'approvazione di una nuova risoluzione, il 7 luglio 2011 ⁽¹⁴⁴⁾, che ribadiva la sua posizione in ordine alla consistenza numerica della sua delegazione all'interno dell'istituenda conferenza ed all'assenza di vincolatività delle conclusioni adottate da questo organismo: in particolare, la delegazione del Parlamento europeo – si legge nella risoluzione – «dovrebbe essere di dimensioni tali da rispecchiare la portata e l'importanza del suo ruolo di controllo della PESC/PSDC, riconoscere la natura europea comune di dette politiche e rispettare il pluralismo politico e geografico del Parlamento» ⁽¹⁴⁵⁾.

In ordine all'assetto del segretariato della nuova sede di cooperazione interparlamentare, la risoluzione ribadiva la disponibilità dell'Assemblea di Strasburgo, anche in un'ottica di riduzione dei costi, ad organizzare le riunioni interparlamentari sulla PESC/PSDC, mettendo a disposizione le proprie strutture e le proprie sedi.

Il compito di definire le questioni irrisolte circa il formato ed il supporto amministrativo della nuova Conferenza interparlamentare veniva assunto dalla Presidenza di turno polacca, nella seconda metà del 2011.

I Presidenti delle due Camere del Parlamento polacco, l'on. Ewa Kopacz ed il sen. Bogdan Borusewicz, formulavano pertanto un'ipotesi di mediazione sottoposta ai Parlamenti nazionali ed al Parlamento europeo ⁽¹⁴⁶⁾.

I Presidenti delle due Camere del Parlamento italiano rispondevano congiuntamente, il 13 aprile 2012, alla missiva della Presidenza polacca ribadendo che il Parlamento italiano era d'accordo sul fatto che la nuova Conferenza interparlamentare dovesse sostituire le riunioni semestrali della COFACC e della CODAC.

I Presidenti dei due rami del Parlamento condividevano altresì l'opportunità che la nuova Conferenza per la PESC e la PSDC si riunisse con cadenza semestrale, salva l'esigenza di riunioni straordinarie. Quanto alla composizione di tale Conferenza, i Presidenti di Camera e Senato sottolineavano l'esigenza di non dare vita ad un nuovo organismo a sé stante, come la cessata Assemblea parlamentare della UEO, e di chiarire che i partecipanti dovrebbero essere qualificati come rappresentanti e non come delegati permanenti

di ciascun Parlamento, designati volta per volta a partecipare alle riunioni della Conferenza, dovendosi escludere, di conseguenza, sia la nomina di membri stabili, sia quella di sostituti, come accadeva in seno all'Assemblea della UEO.

Relativamente alla proposta di partecipazione alla Conferenza secondo una formula aperta, avanzata dalla Presidenza polacca, i Presidenti di Camera e Senato segnalavano che l'indicazione di un numero massimo di sedici rappresentanti per i Parlamenti nazionali rischiava di determinare sproporzioni eccessive nella consistenza delle singole delegazioni nonché di trasformare la Conferenza stessa in un organismo pletorico, ritenendo pertanto che fosse preferibile fissare il limite numerico di rappresentanti per ciascuna delegazione in una cifra notevolmente più contenuta, pari ad esempio a quattro o sei parlamentari.

I lavori della Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE di Varsavia del 19-21 aprile 2012 – alla quale hanno preso parte, per il Parlamento, il Presidente della Camera, on. Fini ed il Vicepresidente del Senato, sen. Chiti – si concludevano con un'intesa sull'istituzione della nuova sede di cooperazione interparlamentare ⁽¹⁴⁷⁾.

Le *Conclusioni* adottate dalla Presidenza polacca hanno integrato le linee-guida fissate a Bruxelles un anno prima: in particolare, sulla scorta della proposta polacca di mediazione, si è convenuto che ogni Parlamento decida in piena autonomia circa la composizione della propria delegazione, formata in ogni caso da sei membri (per i Parlamenti bicamerali il numero dei delegati potrà essere assegnato sulla base di accordi interni), mentre la delegazione del Parlamento europeo sarà formata da sedici membri.

I Parlamenti dei paesi candidati all'adesione ed i Parlamenti di paesi europei membri dell'Alleanza atlantica potranno partecipare con una delegazione composta da quattro osservatori.

Quanto alle attività del segretariato, esse saranno svolte dal Parlamento nazionale dello Stato membro che esercita la Presidenza di turno dell'UE, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo, e dai Parlamenti nazionali della precedente e successiva Presidenza di turno dell'UE.

La Conferenza ha infine previsto che, al termine di due anni dalla prima riunione della nuova istanza interparlamentare, si avvii una revisione della formula adottata per la sua composizione.

Le decisioni di Varsavia concludono quindi il processo di strutturazione della nuova sede della cooperazione interparlamentare europea in un settore cruciale per il progetto europeo, delineandone una configurazione che

sembra discostarsi, almeno in parte, dal formato della COSAC ⁽¹⁴⁸⁾: sin dalla sua denominazione, essa abbandona il tradizionale riferimento alle competenze delle Commissioni di settore dei Parlamenti nazionali per richiamare direttamente le politiche comunitarie oggetto del controllo interparlamentare, abbandona il criterio della rappresentanza paritaria di tutte le delegazioni, prevedendo una rappresentanza del Parlamento europeo moderatamente sovradimensionata rispetto a quella delle Assemblee elettive nazionali ed esclude ogni coinvolgimento della COSAC anche nella gestione del segretariato.

In considerazione del ruolo strategico-militare svolto da alcuni paesi candidati all'adesione (come la Turchia) e da altri, non membri dell'UE ma aderenti all'Alleanza atlantica (Norvegia) – ed in linea con il formato assunto dalla stessa Assemblea della UEO – è riconosciuta loro la possibilità d'inviare delegazioni numericamente più consistenti di quelle previste dal regolamento della COSAC. Non è stata invece prevista (*cfr. infra*) l'eventualità di adottare conclusioni non vincolanti a maggioranza qualificata di $\frac{3}{4}$ dei voti espressi, come invece accade per la COSAC. Le stesse attività del segretariato della nuova Conferenza sono organizzate al di fuori di quelle promosse dall'omologa struttura della COSAC.

5.1 - Gli sviluppi più recenti: la prima riunione della nuova Conferenza e l'approvazione del regolamento interno

La prima riunione della Conferenza per il controllo parlamentare sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) si è svolta a Paphos (Cipro) dal 9 all'11 settembre 2012 ⁽¹⁴⁹⁾, nel quadro della dimensione parlamentare del semestre di Presidenza cipriota.

Nel corso della riunione – alla quale hanno preso parte, in rappresentanza delle Camere, il presidente della Commissione Difesa della Camera, on. Cirielli ed il presidente della Commissione Affari esteri del Senato, sen. Dini, ed inoltre, gli onn. Renato Farina e Maran ed i senn. Carrara e Marinaro – è stato audito l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza dell'UE, Catherine Ashton che ha esposto le priorità e le strategie dell'UE in materia di PESC/PSDC e si è svolta una sessione dedicata a "L'UE e la Primavera araba".

Nelle *Conclusioni* ⁽¹⁵⁰⁾, trasmesse all'Alto rappresentante, al Consiglio europeo ed alla Commissione europea, si evidenzia l'esigenza di rafforzare l'impegno democratico nella PESC/PSDC, promuovendo uno scambio più sistematico, regolare e rapido sui differenti profili e sulle implicazioni delle due politiche, a livello nazionale ed europeo. La Conferenza sottolinea inoltre la convinzione che i Parlamenti possano svolgere un ruolo accresciuto nella promozione dei valori democratici e della buona *governance* a sostegno delle transizioni democratiche dei paesi dell'Europa orientale e della sponda meridionale del Mediterraneo.

La Conferenza ha provveduto ad approvare il suo regolamento interno ⁽¹⁵¹⁾, predisposto sulla base di un progetto trasmesso dalla Presidenza cipriota: il testo, composto di un preambolo e nove articoli, è in larga misura coerente con le linee-guida contenute nelle *Conclusioni* della Conferenza di Varsavia e con le posizioni assunte dal Parlamento italiano negli ultimi due anni.

Il preambolo richiama l'articolo 9 del Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali allegato al Trattato di Lisbona, nel quale si stabilisce che l'organizzazione e la promozione della cooperazione interparlamentare sono definite congiuntamente da Parlamento europeo e Parlamenti nazionali.

Si richiamano, inoltre, le decisioni assunte dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE tenutesi, rispettivamente, a Bruxelles e Varsavia nel 2011 e nel 2012, in merito all'istituzione della Conferenza per il controllo parlamentare su PESC e PSDC.

A seguito di una proposta emendativa formulata dal Parlamento britannico, da quello danese e da quello estone, si richiamano le raccomandazioni adottate alla Conferenza di Varsavia, in forza delle quali, al termine di due anni dalla prima riunione della nuova sede di cooperazione interparlamentare, la Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE procederà ad una revisione della composizione dell'istanza interparlamentare.

L'articolo 1 afferma che la Conferenza costituisce la sede per promuovere lo scambio di informazioni e di migliori prassi tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo e favorire un consenso politico nelle aree della PESC e della PSDC. Non è stato accolto, a tale proposito, un altro emendamento presentato dai Parlamenti nazionali testé richiamati, inteso a definire la Conferenza "*forum* di supervisione" della PESC/PSDC.

L'articolo 1 stabilisce altresì che la Conferenza sostituisca le riunioni interparlamentari dei Presidenti delle Commissioni Affari esteri (COFACC) e delle Commissioni Difesa (CODACC). Rispetto allo schema di regolamento, il testo è stato riformulato – con una maggiore coerenza con le conclusioni

esprese dalla Conferenza di Varsavia, sostenute dal Parlamento italiano – nel senso di prevedere una piena autonomia dei Parlamenti circa la composizione della loro delegazione.

Si prevede, inoltre, sempre all'articolo 1, che la Conferenza possa adottare conclusioni non vincolanti per i Parlamenti nazionali in materia di PESC/PSDC: non sono stati accolti due emendamenti – presentati dal Senato francese – volti rispettivamente ad assicurare la vincolatività delle conclusioni ed a consentire l'approvazione di raccomandazioni.

L'articolo successivo definisce la composizione della Conferenza, che riflette il formato della COSAC: i Parlamenti nazionali sono rappresentati da 6 membri per Parlamento ed il Parlamento europeo da 16 membri; i Parlamenti nazionali dei paesi candidati all'UE e i paesi europei membri della NATO da quattro osservatori per Parlamento. Qualora il Parlamento nazionale sia a struttura bicamerale, il numero dei membri delle delegazioni è ripartito sulla base di un accordo interno. Non è stata presa in considerazione un'altra ipotesi emendativa del *Bundestag* che prospettava l'ipotesi – in contrasto, peraltro, con i principi-guida fissati a Varsavia - di una consistenza delle delegazioni dei diversi Parlamenti nazionali su base proporzionale, in coerenza con i criteri vigenti nell'ambito del Consiglio d'Europa.

L'articolo 2 dispone altresì che l'Alto rappresentante sia invitato alle riunioni della Conferenza per illustrare le priorità dell'UE in materia di PESC/PSDC. Sono state respinte, anche in questo caso, le proposte emendative del Senato francese e del *Bundestag* tendenti a prevedere la presentazione di relazioni scritte alla Conferenza da parte dell'Alto rappresentante. Si precisa infine che le riunioni della Conferenza sono pubbliche, a meno di diversa decisione.

L'articolo 3 prevede che la Conferenza si riunisca ogni 6 mesi nello Stato membro che esercita la Presidenza di turno dell'UE o presso il Parlamento europeo a Bruxelles. La decisione spetta alla Presidenza: è stato emendato, su proposta britannica, danese ed estone, il riferimento al “concerto” con il Parlamento europeo. La Conferenza può tenere riunioni straordinarie in caso di necessità o urgenza.

L'articolo 4 stabilisce che l'ordine del giorno della Conferenza includa argomenti relativi alla PESC/PSDC e debba essere trasmesso non più tardi di otto settimane prima di ogni riunione. Sia la Presidenza sia le singole delegazioni dei Parlamenti possono trasmettere documenti. Non è stato accolto un emendamento aggiuntivo proposto dal *Bundestag* inteso a consentire la

creazione di gruppi politici da parte di sei membri di almeno cinque delegazioni differenti.

L'articolo 5 dispone che le lingue di lavoro della Conferenza siano l'inglese ed il francese e che il servizio di interpretariato simultaneo da e verso queste due lingue (oltre alla lingua della Presidenza) sia fornito dal Parlamento che ospita la Conferenza. È stata soppressa, su proposta del Belgio, della Danimarca, dell'Estonia e del Regno Unito la previsione di fornire, per le riunioni che si tengono al Parlamento europeo, la traduzione simultanea in tutte le lingue addizionali, ponendo i relativi costi a carico del Parlamento europeo.

L'articolo 6 prevede che il segretariato della Conferenza sia esercitato dal Parlamento nazionale dello Stato membro che ha la Presidenza di turno dell'UE, in stretta cooperazione con il Parlamento europeo, e dai Parlamenti nazionali della precedente e successiva Presidenza. Il segretariato assiste il Parlamento che eserciti la Presidenza di turno nell'elaborazione dei documenti di ogni riunione e nella loro trasmissione alle Assemblee elettive nazionali ed al Parlamento europeo.

L'articolo 7 dispone che la Conferenza possa adottare per consenso conclusioni non vincolanti su questioni inerenti la PESC/PSDC relative all'ordine del giorno della Conferenza stessa: il progetto di tali conclusioni è redatto dalla Presidenza e trasmesso alle delegazioni per l'eventuale presentazione di emendamenti. Le conclusioni, una volta adottate, sono trasmesse per informazione anche ai Presidenti della Commissione europea e del Consiglio dell'UE ed anche – sulla scorta di un emendamento adottato per iniziativa della Camera dei rappresentanti belga, della Danimarca, dell'Estonia e del Regno Unito – all'Alto rappresentante.

Non sono state prese in considerazione invece le proposte emendative del Senato francese e del *Bundestag* – contrastanti con i principi-guida posti dalla Conferenza dei Presidenti – volte a prevedere l'adozione di conclusioni a maggioranza, nonché quella, sempre presentata dalla *Haute Assemblée*, volta a consentire l'adozione di raccomandazioni.

L'articolo 8 dispone che il regolamento della Conferenza possa essere modificato mediante una decisione presa per consenso. Anche in questo caso non è stato accolto un emendamento del *Bundestag* che prevedeva che gli emendamenti al regolamento potessero essere approvati a maggioranza dei tre quarti, con un *quorum* pari ai due terzi di tutti i membri.

Ai sensi dell'articolo 9, infine, emendato su proposta maltese, sarà la Conferenza interparlamentare stessa (e non la Conferenza dei Presidenti dei

Parlamenti dell'UE, come previsto nello schema originario), a procedere, diciotto mesi dopo la prima riunione della Conferenza interparlamentare, alla nomina di un comitato *ad hoc*, incaricato di valutare i lavori della stessa e presentare delle proposte a tale riguardo, da sottoporre alla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE.

In particolare, il comitato *ad hoc*, come precisato nelle *Conclusioni*, sarà chiamato a riesaminare le questioni sottese alla proposte emendative al Regolamento presentate dalle diverse delegazioni all'incontro di Paphos ma non accolte dalla Conferenza.

Il nuovo regolamento sembra incarnare un inedito equilibrio tra i diversi orientamenti espressi dal Parlamento europeo e dalle Assemblee elettive nazionali circa i nuovi compiti che la cooperazione interparlamentare è chiamata ad assumere per contribuire all'attuazione del Trattato di Lisbona.

Il testo cerca di ridurre, da un lato, la «*stratégie offensive en vue de défendre tous azimuts ses prérogatives présentes et d'en conquérir de nouvelles*»⁽¹⁵²⁾ del Parlamento europeo (evidenziatasi durante tutta la fase negoziale, nelle richieste di prevedere la partecipazione di una delegazione del PE sovradimensionata rispetto a quelle dei Parlamenti nazionali e di decidere, d'intesa con la Presidenza di turno, l'agenda e l'organizzazione delle riunioni).

Dall'altro lato, il regolamento limita le aspettative – espresse ad esempio dal Senato francese – di “giocare” la nuova istanza in termini di contrapposizione rispetto alle Istituzioni comunitarie ed agli Esecutivi nazionali. Al contempo non sono prevalse le posizioni, incarnate nelle proposte emendative del *Bundestag*, volte a rafforzare il profilo più prettamente “comunitario” della nuova Conferenza, anche attraverso la creazione, al suo interno, di gruppi politici multinazionali.

Si tratta di una linea – come è stato osservato⁽¹⁵³⁾ – sulla quale si registra tradizionalmente una sintonia tra il *Bundestag*, il Parlamento europeo, l'Assemblea nazionale ungherese e le Camere, che a Pafos ha stentato ad affermarsi per la rilevanza che assume, ancora oggi, la “dimensione nazionale” del controllo parlamentare sulle scelte di politica estera e di difesa operate dall'UE, che la stessa prassi pluridecennale dell'Assemblea parlamentare dell'UEO – la cui composizione escludeva il Parlamento europeo – ha finito per consolidare.

L'incisività della nuova Conferenza dipenderà dall'*expertise* che – in continuità con l'esperienza maturata dall'Assemblea della UEO – sapranno acquisire i Parlamentari nazionali ed europei chiamati a farne parte: il regolamento pone comunque alcune significative premesse – attraverso l'interlocu-

zione diretta con l'Alto rappresentante e la possibilità di adottare conclusioni per consenso – per stabilire un efficace scambio d'informazioni e di migliori prassi, prospettando una soluzione inedita ad una delle maggiori "antinomie che hanno storicamente condizionato lo sviluppo delle relazioni interparlamentari" ⁽¹⁵⁴⁾.

Attraverso l'analisi dei risultati e degli strumenti di controllo attivati dalla nuova istanza di cooperazione sarà possibile valutare le prospettive evolutive della nuova istanza di cooperazione interparlamentare che restano, ad oggi, del tutto aperte, spaziando da uno scenario segnato dall'antagonismo tra le delegazioni dei Parlamenti nazionali e quella del Parlamento europeo, che finirebbe per paralizzare il funzionamento della Conferenza, ad uno connotato da un suo progressivo *enlargement of functions* – non estraneo alla dinamica storica del processo d'integrazione – basato su un efficace raccordo tra Assemblee elettive nazionali ed Assemblea di Strasburgo. La Conferenza potrebbe acquisire non soltanto una funzione di *suivi* delle decisioni adottate nel settore della PESC/PSDC, ma anche un autentico ruolo d'impulso politico.

La nuova Conferenza interparlamentare si è comunque dotata, con il proprio regolamento, di alcuni essenziali strumenti procedurali che potranno valorizzare, in prospettiva, il "potenziale di controllo" democratico sulla politica estera, di sicurezza e difesa dell'Unione europea, a condizione che essa sappia maturare la consapevolezza che «quel che occorre [...] non è 'controllare tutto', che è un modo di disperdersi e di non controllare niente, ma decentrare il lavoro e la responsabilità riserbando la pronta e libera disponibilità di un potenziale di controllo. Questa è la forza che un Parlamento può e deve preoccuparsi di recuperare» ⁽¹⁵⁵⁾.

6 - *Considerazioni conclusive*

Pur tra incertezze e ripiegamenti, in alcune aree ed in relazione ad alcune grandi problematiche internazionali, l'Unione europea si sta gradualmente affermando quale attore non solo regionale ma anche globale, in grado di incidere sulla scena internazionale: la pace e la sicurezza sono divenuti obiettivi permanenti – con una loro specifica collocazione nel Trattato di Lisbona – del processo di costruzione comunitaria, con riguardo anche alle relazioni tra l'Unione europea ed il resto del pianeta.

All'iniziale esigenza di assicurare pace e prosperità nelle relazioni tra gli Stati membri, con la fine della Guerra fredda si è aggiunta l'ulteriore priorità per l'Unione di garantire stabilità e sicurezza al di là dei propri confini.

In questa prospettiva, la sfida è già stata affrontata e vinta, tra il 2004 ed il 2007, con lo strumento dell'allargamento ai paesi dell'Europa centro-orientale, mentre appare ancora incerto l'esito dell'adesione di Ankara al disegno comunitario. Ancora più indefinita appare inoltre la prospettiva del rinnovamento delle relazioni euro-mediterranee, con il sostanziale fallimento dapprima del Partenariato euro-mediterraneo e, successivamente, del progetto di Unione per il Mediterraneo.

Particolarmente spiccato appare il profilo dell'Unione europea quale "potenza civile" ⁽¹⁵⁶⁾ sul terreno della "diplomazia economica", attraverso la quale essa è in grado, almeno potenzialmente, di propugnare su scala globale concetti come la responsabilità economica, sociale ed ambientale, difendendo in molti sedi l'importanza di un approccio multilaterale alle problematiche globali, dalla tutela dell'ecosfera, agli *standard* sanitari e sociali: in questa prospettiva si può correttamente affermare che la politica estera europea non è altro che una proiezione delle caratteristiche proprie del processo d'integrazione europea, contrassegnato dai successi favoriti da oltre cinque decenni di multilateralismo ⁽¹⁵⁷⁾.

L'Unione europea può contare su quello che è stato definito *soft power* ⁽¹⁵⁸⁾, in altri termini la capacità di attrarre quei paesi terzi che individuano nella costruzione europea uno spazio di libertà, di benessere e di stabilità, da prendere a modello ed al quale conformarsi.

Sarebbe paradossale – come è stato più volte ricordato in occasione dell'esame delle mozioni parlamentari del 15 e del 16 settembre 2010 – che al rilevante ampliamento degli ambiti d'intervento dell'azione esterna dell'UE facesse riscontro un indebolimento del controllo assicurato dai Parlamenti nazionali, che non può trovare, nell'attuale quadro istituzionale comunitario, una qualche compensazione negli scarsi poteri riconosciuti al Parlamento europeo in materia di PESC/PSDC ⁽¹⁵⁹⁾.

Non è un caso che lo stesso Parlamento europeo nella recente risoluzione sulla *Relazione annuale del Consiglio sulla PESC* qualifichi come «fondamentale» il controllo della politica estera della UE esercitato dal Parlamento europeo e dalle Assemblee elettive nazionali «se si vuole che l'azione esterna europea sia compresa e sostenuta dai cittadini europei» ⁽¹⁶⁰⁾.

Vi è altrimenti il rischio che – con la cessazione dell'Assemblea dell'UEO – le *élites* parlamentari europee perdano un vasto patrimonio di *expertise*

tecnico-strategica, di relazioni e di contatti con i parlamentari degli Stati dell'«estero vicino» (come quelli del Caucaso e dell'area post-sovietica) e che si accentuò quindi, a livello europeo, la consapevolezza di quella che Tocqueville stigmatizzava come «*l'infériorité des régimes démocratiques dans la conduite des affaires extérieures*» ⁽¹⁶¹⁾.

Sul versante dell'ordinamento nazionale, si è registrato nella XVI legislatura un deciso rafforzamento del ruolo del Parlamento nella partecipazione ai processi decisionali europei e, grazie anche alla nota «polifunzionalità» ⁽¹⁶²⁾ dei procedimenti parlamentari, si è potuta avviare un'esperienza significativa di *scrutiny* parlamentare su tutta una serie di documenti politico-programmatici delle Istituzioni europee, che assumono una speciale rilevanza nel settore della PESC, nel cui ambito è preclusa dal Trattato di Lisbona l'adozione di atti legislativi.

Spetterà quindi al Parlamento della XVII legislatura interrogarsi sul proprio ruolo nell'architettura istituzionale dell'UE, affrontando il nodo di un'ulteriore «europeizzazione» ⁽¹⁶³⁾ non solo delle cornici legislative di raccordo tra l'ordinamento nazionale e quello dell'Unione, che appaiono oggi in via di profonda trasformazione, ma anche delle prassi e delle procedure parlamentari alla luce delle risultanze provenienti dalle sperimentazioni avviate in questa legislatura.

È stato opportunamente rilevato, a tale proposito, che la prospettiva di un più serrato controllo parlamentare sull'elaborazione delle posizioni italiane in seno al Consiglio potrà avere il duplice effetto di ridurre la rilevanza delle posizioni euroscettiche nel sistema politico italiano e di consentire una maggiore partecipazione dell'opinione pubblica italiana ai dibattiti sulle grandi questioni europee ⁽¹⁶⁴⁾.

Nella prospettiva dell'integrazione sovranazionale, invece, il dialogo tra Parlamenti nazionali e Parlamento europeo può fornire un efficace contributo al superamento del *deficit* democratico che affligge l'Unione, agevolando la creazione di uno «spazio parlamentare europeo», formato dall'Assemblea di Strasburgo, dai Parlamenti nazionali, aperto alle Assemblee interparlamentari delle grandi organizzazioni di cooperazione regionale, come la NATO, l'OSCE ed il Consiglio d'Europa, nella prospettiva di una crescente osmosi e di un più forte raccordo tra livelli politici nazionali ed europei ⁽¹⁶⁵⁾.

Note

(¹) Questo contributo si concentra sugli orientamenti assunti dal Parlamento italiano nella XVI legislatura per rafforzare il controllo democratico sulla politica estera dell'Unione europea, sia in sede di formazione del diritto e delle politiche dell'UE che nelle sedi della cooperazione interparlamentare in ambito comunitario. Il primo paragrafo, a carattere introduttivo, tratteggia le prerogative dei Parlamenti nazionali e del Parlamento europeo alla luce del Trattato di Lisbona, mentre il secondo s'incanta su una sintetica ricostruzione delle recenti linee evolutive della partecipazione del Parlamento ai processi decisionali comunitari. Nel terzo paragrafo sono analizzate le attività conoscitive e d'indirizzo poste in essere dalle Commissioni Affari esteri dei due rami del Parlamento con riferimento ad alcune grandi opzioni strategiche ed organizzative dell'azione esterna dell'UE. Il quarto ed il quinto paragrafo ripercorrono invece i passaggi attraverso i quali, dopo lo scioglimento dell'Assemblea parlamentare della UEO, la cooperazione interparlamentare in ambito europeo si è dotata di una nuova istanza per il controllo della PESC e della PSDC, alla cui creazione ha efficacemente concorso il Parlamento italiano, e fornisce una prima disamina del regolamento interno del nuovo organismo. L'ultimo paragrafo riunisce alcune considerazioni conclusive sulla valenza e sulle prospettive del controllo parlamentare sulla politica estera dell'UE, sia sul piano interno che su quello sovranazionale. Il contributo è aggiornato al 30 settembre 2012.

(²) V. ad esempio le considerazioni sul ruolo dei Parlamenti nazionali di N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006, p. 206 ss.

(³) Cfr. sul punto M. CARTABIA, «I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?», in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, atti del XX Convegno annuale (Catania, 14-15 ottobre 2005), Padova, Cedam, 2007, pp. 103-150; A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano», in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1119-1173.

(⁴) Cfr. P. SCARLATTI, «Costituzionalismo multilivello e questione democratica nell'Europa del dopo-Lisbona», in *Rivista dell'Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2012, n. 1 (consultabile all'URL http://www.rivistaaiic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Scarlatti_1.pdf) e l'ampia bibliografia ivi citata.

(⁵) Sui nuovi poteri dei Parlamenti nazionali, *ex plurimis*, v. G. BARRETT, «The king is dead, long live the king: the recasting by the Treaty of Lisbon of the provisions of the Constitutional Treaty concerning national parliaments», in *European Law Review*, 2008, p. 66 ss.; L. GIANNITI – R. MASTROIANNI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali», in F. BASSANINI – G. TIBERI, ed., *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 161 ss.; A. MANZELLA, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali nella vita dell'Unione», in S. Micossi – G.L. Tosato, ed., *L'Unione europea nel XXI secolo. Nel dubbio, per l'Europa*, Bologna, il Mulino, 2008, pp. 333 ss.; C. MORVIDUCCI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali», in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2008, n. 1, pp. 83 ss.; P. Bilancia, «The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 2, pp. 273-284; M.T. NIGRO, «Parlamento e Unione europea», in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, ed., *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUISS University Press, 2009, pp. 156-176; S. BARONCELLI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione europea», in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, vol. I, p. 325 ss.; U. VILLANI, «Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona», in C. ZANGHÌ – L. PANELLA, ed., *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 213-232; P. CARETTI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona», in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, ESI, 2011, vol. I, pp. 535 ss.; M. PESCANTE – S. GOZI – A. ADINOLFI – C. MORVIDUCCI – P. PONZANO – F. DONATI – N. LUPO – M.S. ROSSI – P. CARETTI, «I Parlamenti nazionali di fronte al

Trattato di Lisbona», in R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, con la collaborazione di E. Albanesi, E. Brogi e V. Fiorillo, Brescia, Grafo, 2011, pp. 247-275.

⁽⁶⁾ PARLAMENTO EUROPEO, 2004-2009. COMMISSIONE PER GLI AFFARI COSTITUZIONALI, *Relazione sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali* (relatore: on. E. Brok), 13 marzo 2009, p. 50.

⁽⁷⁾ Cfr. sul punto G. BUSIA, «Revisione del Trattato, ammissione di nuovi Stati e recesso dall'Unione», in F. BASSANINI – G. TIBERI, edd., *Le nuove istituzioni europee...*, op. cit., p. 401 ss.

⁽⁸⁾ L. GIANNITI – R. MASTROIANNI, «Il ruolo dei parlamenti nazionali», *ibidem*, p. 175.

⁽⁹⁾ Sulla genesi della COSAC alla fine degli anni Ottanta, la cui ideazione è attribuita solitamente alla *leadership* francese (ed in particolare a Laurent Fabius e ad Alain Poher, rispettivamente, all'epoca, presidente dell'Assemblea nazionale e del Senato) cfr. C. FASONE, «I Parlamenti degli Stati membri nel decision-making comunitario», in N. LUPO – M. DECARO, edd., *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, LUISS University Press, 2009, p. 175 ss. e D.A. CAPUANO – C. FASONE, *La Conferenza degli organismi europei specializzati negli affari comunitari (COSAC). Evoluzioni e prospettive*, Roma, Senato della Repubblica, 2010, spec. p. 9 ss.

⁽¹⁰⁾ Secondo l'articolo 189 del TCE, invece, il Parlamento era formato da «rappresentanti dei popoli degli Stati» dell'Unione. Sul punto v. L. CARBONE – L. COZZOLINO – L. GIANNITI – C. PINELLI, «Le istituzioni europee», in F. BASSANINI – G. TIBERI, edd., *Le nuove istituzioni europee*, op. cit., p. 224 ss.

⁽¹¹⁾ D. THYM, «Beyond Parliament's Reach? The Role of the European Parliament in the CFSP», in *European Foreign Affairs Review*, 2006, n. 11, pp. 109 ss.

⁽¹²⁾ V., ad esempio, M. LE BARBIER-LE BRIS, «Le nouveau rôle des parlements nationaux: avancée démocratique ou sursaut étatiste?» in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2008, p. 494 ss.

⁽¹³⁾ Cfr. C. PINELLI, «Il deficit democratico e le risposte del Trattato di Lisbona», in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 925-939 e E. TRIGGIANI, «Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona», in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, n. 1, p. 27.

⁽¹⁴⁾ Il distinto rilievo istituzionale riconosciuto ai Parlamenti nazionale dal nuovo Trattato è stato pienamente colto, prima della sua entrata in vigore, dalla stessa Assemblea di Strasburgo nella Risoluzione del 7 maggio 2009 sullo sviluppo delle relazioni tra il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali nel quadro del trattato di Lisbona (2008/2120(INI)).

⁽¹⁵⁾ Cfr., in questo senso S. BARONCELLI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali...», op. cit., p. 335 e R. CROCE, «I Parlamenti nazionali, il Trattato e il "nuovo" panorama istituzionale europeo», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009, p. 477.

⁽¹⁶⁾ In questo senso A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona...», op. cit., p. 1120 ss. e M. ARMANNI, «Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari», in S. PAJNO – G. VERDE, edd., *Studi sulle fonti del diritto. IV. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 15-94.

⁽¹⁷⁾ F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 33 ss.

⁽¹⁸⁾ Cfr. sulle diverse direttrici d'intervento realizzatesi nell'esperienza italiana A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona...», op. cit., p. 1155 ss. (con articolati riferimenti anche al «Dialogo politico» promosso dalla Commissione europea), C. FASONE, «Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?», in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 3, *single issue*, M. ARMANNI, «Il Parlamento italiano...», op. cit., p. 67 ss.

⁽¹⁹⁾ L. GIANNITI, «La ratifica italiana del Trattato di Lisbona», in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 2, pp. 407-410.

⁽²⁰⁾ Per una valutazione statistico-quantitativa delle dimensioni della partecipazione della Camera al *decision-making* dell'UE, v. Camera dei deputati. Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Interventi della Camera dei deputati nella formazione delle politiche UE. (29 aprile – 31 agosto)*, Documentazione per le Commissioni, n. 120/122, 5 settembre 2012. Secondo i dati forniti nella *Relazione annuale della Commissione sui rapporti tra la Commissione europea e i Parlamenti nazionali* (Bruxelles, 10 giugno 2012), il Senato e la Camera sono nel 2011 rispettivamente al secondo (con 71 atti) ed al quarto posto (con 25 atti), per numero di pareri fatti pervenire alla Commissione sulla base del "Dialogo politico" avviato nel 2006. Sul nuovo dinamismo del Parlamento europeo rispetto alle problematiche, cfr. in una prospettiva politologica, R. MATARAZZO – J. LEONE, «Sleeping Beauty Awakens: the Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty», in *International Spectator*, 2001, n. 3, pp. 129-144.

⁽²¹⁾ È attualmente all'esame del Senato il disegno di legge A.S. 2646, già approvato dalla Camera, che innova – sostituendola integralmente – la legge n. 11 del 2005, adeguandola integralmente alle modifiche intervenute nell'assetto dell'Unione europea a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

⁽²²⁾ Sulle innovazioni introdotte in via sperimentale presso i due rami del Parlamento, cfr. R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011, spec. pp. 186-187; in senso critico, C. FASONE, «Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, p. 384 ss.

⁽²³⁾ Cfr. D.A. CAPUANO, «Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea», in *Amministrazione in Cammino*, 2011, n. 1 *single issue*

⁽²⁴⁾ V. C. FASONE, «Gli effetti del Trattato di Lisbona...», *op. cit.*, p. 366 ss.

⁽²⁵⁾ E. ROGATI, «I nuovi indirizzi della Commissione Affari esteri della Camera dei deputati», in A. CASSESE, ed., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni Affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, p. 90. Sulle Commissioni Affari esteri nel Parlamento repubblicano v. anche, oltre al saggio citato (alle pp. 89-99), G. ABAGNALE, «La Commissione Affari esteri della Camera dei deputati», *ibidem*, pp. 45-88; G. BERTOLINI, «La Commissione Affari esteri del Senato», *ibidem*, p. 3-44; F. ATTINA, «Le commissioni parlamentari affari esteri: unità decisionale in politica estera», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1972, n. 3, pp. 615-628; A. MASSAI, «Parlamento e politica estera: l'Italia», in *quaderni costituzionali*, 1984, n. 3, pp. 559-603; più recentemente, F. Longo, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni*, Bologna, il Mulino, 2011.

⁽²⁶⁾ F. Longo, *Parlamento e politica estera...*, *op. cit.*, pp. 233-234.

⁽²⁷⁾ *Ibidem*, *passim*.

⁽²⁸⁾ V. *ex plurimis* D. CABRAS, «Il controllo parlamentare nazionale nell'impiego delle truppe impegnate in missioni di pace», in N. RONZITTI, ed., *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari. Contributo alla riforma della Carta delle Nazioni Unite*, Milano, Angeli, 1999, pp. 69 ss.; R. DICKMANN, «L'approvazione parlamentare dell'impiego dello strumento militare. L'esperienza delle operazioni internazionali di pace», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2001, p. 26 ss.; R. SOMMA, «La partecipazione italiana a missioni internazionali. Disciplina vigente e prospettive di riforma», in *Federalismi.it*, 2011, n. 7

⁽²⁹⁾ La definitiva ammissibilità d'iniziativa parlamentari in tale materia è stata sancita dalla Giunta per il regolamento della Camera nella seduta del 5 maggio 1999, in cui si è fatto riferimento ad una prassi in corso di consolidamento anche presso l'altro ramo del Parlamento

⁽³⁰⁾ Sulla simmetria tra esecutivo e legislativo nell'assetto del potere estero, v. le considerazioni svolte da F. Longo, in *Parlamento e politica estera...*, *op. cit.*, p. 277 ss.

⁽³¹⁾ In questo senso, già G.F. CIAURRO, «Commissioni parlamentari», in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, vol. VII, p. 4, L. CIAURRO, «L'attività estera delle Commissioni parlamentari», in N. LUPO – M. DECARO, edd., *Il "dialogo" tra Parlamenti...*, *op. cit.*, p. 260 e F. LONGO, *Parlamento e politica estera...*, *op. cit.*, p. 194 ss.

⁽³²⁾ Già evidenziati da M. FRANCHINI che parla, con riferimento al rapporto tra le forze parlamentari nelle due Commissioni della presenza di «un'opposizione non sterile o 'di principio', ma più tecnica e produttiva, e comunque tendente [...] a soluzioni e risultati maggiormente fecondi e (quasi) collaborativi» (*La potestà estera*, Padova, Cedam, 1992, p. 97).

⁽³³⁾ L. TIVELLI, *Chi è Stato? Gli uomini che fanno funzionare l'Italia*, Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino, 2007, p. 63.

⁽³⁴⁾ A titolo esemplificativo, la Commissione Affari esteri, nella XVI legislatura, ha promosso l'effettuazione di 64 missioni all'estero (dati aggiornati a settembre 2012).

⁽³⁵⁾ "Dialogo interparlamentare" sembra locuzione da preferirsi a quella, meno connotativa, di "diplomazia parlamentare". A tale proposito sembra ampiamente condivisibile la tesi che tende ad escludere dalla cosiddetta "diplomazia parlamentare" le funzioni parlamentari tipiche poste in essere dalle Commissioni affari esteri, che attengono al legame fiduciario Governo-Parlamento e non ad iniziative di cooperazione interparlamentare, quali le attività concernenti le leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati; gli atti d'indirizzo o di sindacato ispettivo oppure di controllo su atti del Governo riguardanti tematiche di politica estera, di affari europei e di sicurezza internazionale; le audizioni e le comunicazioni del Governo su tali materie. V., su tali orientamenti, R. DICKMANN, «Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare», in R. DICKMANN – S. STAIANO, ed., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di Governo*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 612. *Contra* M. Decaro, «Esiste la diplomazia parlamentare?», in N. LUPO – M. DECARO, ed., *Il "dialogo" tra Parlamenti...*, op. cit., p. 315 ss.

M.A. MARTÍNEZ, «Le relazioni internazionali tra i Parlamenti e la politica estera dei Governi», in AA.VV., *Storia d'Italia*, Annali, *Il Parlamento*, Torino, Einaudi, p. 1379 cit. *ibidem*, p. 315

⁽³⁶⁾ M. DI NAPOLI, «Gli obiettivi delle relazioni interparlamentari», in C. Decaro – N. Lupo, ed., *Il "dialogo" tra Parlamenti...*, op. cit., p. 306.

⁽³⁷⁾ Ad esempio l'attuale composizione della Commissione Affari esteri della Camera può annoverare un ex Presidente del Consiglio ed un ex Vicepresidente del Consiglio, due componenti che hanno guidato il Ministero degli Affari esteri, un ex Ministro della difesa, un ex Ministro per le politiche comunitarie, quattro ex Sottosegretari agli Affari esteri ed un ex Sottosegretario al Commercio con l'estero. L'omologa Commissione del Senato riunisce invece due ex Presidenti del Consiglio e Ministri degli Affari esteri, un ex Ministro per il commercio internazionale e le politiche europee (ed ex Commissario europeo per gli aiuti umanitari), un ex Sottosegretario agli Affari esteri, un ex Sottosegretario alla Difesa ed un ex Sottosegretario al Commercio con l'estero.

⁽³⁸⁾ Nel corso di questa legislatura, a titolo esemplificativo, la Commissione Affari esteri della Camera ha invitato propri delegati alle seguenti riunioni interparlamentari promosse in ambito comunitario: riunione delle Commissioni esteri e difesa del Parlamento europeo e degli Stati membri dell'Unione europea sulla PESC-PESD, i diritti umani e la cooperazione allo sviluppo (Bruxelles, 24-26 giugno 2008); incontro interparlamentare sul Servizio europeo per l'azione esterna (Bruxelles, 1-2 giugno 2010); incontro interparlamentare sul Servizio europeo per l'azione esterna, organizzato dalla Commissione Affari esteri e comunitari dell'Assemblea della Repubblica portoghese (Lisbona, 26-28 settembre 2010); riunione interparlamentare sul tema "*Le sfide della Politica europea di sicurezza comune e di difesa dell'Unione dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*", promossa dalla Commissione Affari esteri del Parlamento europeo (Bruxelles, 27-28 settembre 2010), riunione interparlamentare sul tema "*Le rivoluzioni arabe: un anno dopo*", promosso dal Parlamento europeo (Bruxelles, 23-24 gennaio 2012); nella relazione, predisposta dall'on. Nirenstein, si segnala "la necessità di organizzare diversamente e più frequentemente tali incontri interparlamentari prevedendone una durata più adeguata ed un'impostazione meno convegnoistica e più politica, augurandosi che il neopresidente della Commissione omologa del Parlamento europeo, Elmar Brok, possa essere sensibilizzato efficacemente a tale fine" (CAMERA DEI DEPUTATI, XVI LEGISLATURA, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari*, III Commissione Affari esteri, seduta del 29 febbraio 2012, p. 130).

⁽³⁹⁾ Nella XVI legislatura la Commissione Affari esteri ha preso parte, con proprie delegazioni, alle riunioni della COFACC di Parigi (20-22 luglio 2008), di Bruxelles (20 agosto 2008), di Praga (9-10

marzo 2009), di Visby-Gotland (5-8 settembre 2009), di Stoccolma (20-21 ottobre 2009), di Madrid (24-26 febbraio 2010), di Bruxelles (18-19 ottobre 2010), di Budapest (5-6 maggio 2011).

⁽⁴⁰⁾ Nella XVI legislatura la Commissione Difesa ha preso parte, con proprie delegazioni, alle riunioni della CODAC di Stoccolma (8-9 settembre 2009) e di Varsavia (3-5 luglio 2011).

⁽⁴¹⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, *Bollettino...*, *op. cit.*, seduta del 9 ottobre 2008, p. 28 ss. Per completezza d'informazioni si segnala che nella precedente legislatura era stato costituito, il 31 luglio 2007, in seno alla III Commissione, un Comitato permanente per l'esame degli atti dell'Unione europea e delle Assemblies internazionali che non ha svolto attività, anche in ragione della conclusione anticipata della legislatura.

⁽⁴²⁾ *Ibidem*, seduta del 9 ottobre 2008, p. 29.

⁽⁴³⁾ Sulle funzioni di detti collegi minori, cfr. S. MURGIA, «Comitati delle Commissioni permanenti», in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 3, pp. 1011-1017.

⁽⁴⁴⁾ *Ibidem*, seduta del 19 marzo 2009, p. 22 ss.; *ibidem*, seduta del 26 marzo 2009, p. 48 ss..

⁽⁴⁵⁾ *Ibidem*, seduta del 19 marzo 2009, p. 25 ss.; *ibidem*, seduta del 26 marzo 2009, p. 51 ss.; *ibidem*, seduta del 31 marzo 2009, p. 18 ss.; seduta del 20 maggio 2009, p. 39 ss.. In relazione a questo tema, il Presidente del Comitato ha svolto una missione a Ginevra, dal 30 marzo al 1° aprile 2011, per prendere parte alla Riunione della NATO-Partnership for Peace sul ruolo dei Parlamenti per il controllo degli armamenti, per il disarmo e per la non proliferazione delle armi di distruzione di massa. Cfr. le comunicazioni dell'on. La Malfa sullo svolgimento della missione *ibidem*, seduta del 28 aprile 2011, p. 30 ss..

⁽⁴⁶⁾ *Ibidem*, seduta del 19 marzo 2009, p. 22 ss.; *ibidem*, seduta del 26 marzo 2009, p. 48 ss.; *ibidem*, seduta del 20 maggio 2009, p. 41 ss..

⁽⁴⁷⁾ *Ibidem*, seduta del 24 febbraio 2009, p. 67 ss..

⁽⁴⁸⁾ *Ibidem*, seduta del 31 marzo 2009, p. 18 ss.

⁽⁴⁹⁾ *Ibidem*, seduta del 24 settembre 2009, p. 60 ss..

⁽⁵⁰⁾ La III Commissione, a titolo esemplificativo, ha concluso l'esame di 146 progetti di legge in sede referente, di cui 132 di autorizzazione alla ratifica, pari al 90,41% (dati aggiornati a settembre 2012).

Il Parlamento ha approvato 128 leggi di autorizzazione alla ratifica, pari al 37,98% del totale (Dati, aggiornati al 14 settembre 2012, reperibili all'URL: <http://dati.camera.it/it/f/>).

⁽⁵¹⁾ H. CAROLI CASAVOLA, *Gli affari esteri*, in S. CASSESE, ed., *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo speciale*, Milano, Giuffrè, 2003, t. I, p. 223.

⁽⁵²⁾ Cfr. E. ROGATI, «I nuovi indirizzi...», *op. cit.*, p. 90 ss.

⁽⁵³⁾ Cfr. l'intervento del presidente della Commissione, on. Ranieri, nella seduta dell'11 luglio 2006 ora in CAMERA DEI DEPUTATI. XV LEGISLATURA. SERVIZIO COMMISSIONI. INDAGINI CONOSCITIVE E DOCUMENTAZIONI LEGISLATIVE, *Sulla politica estera dell'Unione europea. Commissione III (Affari esteri e comunitari)*, Roma, 2009.

⁽⁵⁴⁾ *Ibidem*, seduta del 5 ottobre 2006, p. 5 ss.

⁽⁵⁵⁾ I lavori dell'indagine si sono articolati in un primo nucleo di audizioni con il Rappresentante del Governo italiano, con il Rappresentante permanente dell'Italia presso l'Unione europea e con i diplomatici ai quali è affidata la direzione di settori del Ministero degli Affari esteri rilevanti ai fini dell'indagine: la Direzione generale per il Medio Oriente ed il Mediterraneo, la Direzione generale per l'integrazione europea e la Direzione generale per l'Europa. La Commissione ha infine auditato gli ambasciatori italiani in Libia ed in Turchia. La Commissione ha altresì auditato alcuni rappresentanti delle istituzioni comunitarie: il vicepresidente della Commissione europea, Franco Frattini, il commissario europeo per l'allargamento, Olli Rehn ed il rappresentante dell'UE in Afghanistan, Francesc Verdell. Nell'ambito del *focus* dedicato ai Balcani occidentali, sono state svolte le audizioni dell'inviato speciale del Segretario generale delle Nazioni Unite per il Kosovo, Marti Ahtisaari e del coordinatore

del Patto di stabilità per l'Europa sud-orientale, Erhard Busek. Il lavoro di approfondimento conoscitivo è stato integrato da un'audizione del presidente dell'Istituto universitario europeo, Yves Mény, per un inquadramento generale dei temi dell'indagine.

⁽⁵⁶⁾ CAMERA DEI DEPUTATI. XV LEGISLATURA. SERVIZIO COMMISSIONI. INDAGINI CONOSCITIVE E DOCUMENTAZIONI LEGISLATIVE, *Sulla politica estera dell'Unione europea...*, op. cit., p. 221 ss.

⁽⁵⁷⁾ Cfr. "Premessa", *ibidem*, p. VIII.

⁽⁵⁸⁾ CAMERA DEI DEPUTATI. XV LEGISLATURA. SERVIZIO COMMISSIONI. INDAGINI CONOSCITIVE E DOCUMENTAZIONI LEGISLATIVE, *Sulla politica estera dell'Unione europea. Commissione III (Affari esteri e comunitari)*, Roma, 2009.

⁽⁵⁹⁾ Non sono mancati, peraltro, casi nei quali, in relazione all'agenda dei lavori del Consiglio europeo, le comunicazioni sono state rese alle Commissioni riunite Affari esteri, Bilancio e Politiche dell'Unione europea dei due rami del Parlamento (v. nota successiva).

⁽⁶⁰⁾ È il caso delle comunicazioni sul Consiglio europeo del 19 e 20 giugno 2008, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 19 giugno 2008; sul Consiglio europeo dell'11 e 12 dicembre 2008, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III, V e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 9 dicembre 2008; sul Consiglio europeo del 18-19 giugno 2009, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 17 giugno 2009; sul Consiglio europeo del 17 giugno 2010, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 17 giugno 2010; sul Consiglio europeo del 16 settembre 2010, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 14 settembre 2010; sul Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 15 dicembre 2010; sul Consiglio europeo del 2 febbraio 2011, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 2 febbraio 2011; sul Consiglio europeo straordinario dell'11 marzo 2011, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 9 marzo 2011; sul Consiglio europeo del 23-24 giugno 2011, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 22 giugno 2011; sul Consiglio europeo del 23 ottobre 2011, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III, V e XIV della Camera e 3a, 5a e 14a del Senato il 19 ottobre 2011; sulla riunione informale del Consiglio europeo del 23 maggio 2012, rese dal Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanesi, alle Commissioni riunite III, V e XIV della Camera e 3a, 5a e 14a del Senato il 22 maggio 2012.

⁽⁶¹⁾ Si tratta delle comunicazioni sugli esiti del Consiglio europeo del 29-30 ottobre 2009, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato l'11 novembre 2009; sugli esiti del Consiglio europeo del 10-12 dicembre 2009, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 16 dicembre 2009; sugli esiti del Consiglio europeo del 25-26 marzo 2010, rese dal Ministro degli Affari esteri, Franco Frattini, alle Commissioni riunite III e XIV della Camera e 3a e 14a del Senato il 31 marzo 2010; sugli esiti del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012, rese dal Ministro per gli affari europei, Enzo Moavero Milanesi, alle Commissioni riunite III, V e XIV della Camera e 3a, 5a e 14a del Senato il 7 marzo 2012.

⁽⁶²⁾ Cfr. l'audizione del Presidente della Commissione europea, Jose Manuel Barroso, in CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, COMMISSIONI RIUNITE III e XIV DELLA CAMERA DEI DEPUTATI e 3a e 14a DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Resoconto stenografico*, seduta del 15 luglio 2008.

⁽⁶³⁾ Cfr. l'audizione del Commissario europeo per il commercio, Catherine Ashton, *ibidem*, seduta del 22 aprile 2011 e l'audizione del Commissario europeo per lo sviluppo, Andris Piebalgs, *ibidem*, seduta del 24 gennaio 2011.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. l'audizione del Direttore generale per la cooperazione allo sviluppo della Commissione europea, Stefano Manservigi, nel quadro dell'indagine conoscitiva sugli Obiettivi di sviluppo del Millennio, in CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, III COMMISSIONE, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva*, seduta del 24 marzo 2009 e l'audizione del Vice direttore generale per il commercio internazionale della Commissione europea, Péter Balás, nel quadro dell'indagine conoscitiva sui problemi e le prospettive del commercio internazionale verso la riforma dell'OMC, *ibidem*, seduta del 7 luglio 2010.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. l'audizione del Capo esecutivo per le strategie dell'*European Defence Agency* (EDA), generale Carlo Magrassi, nel quadro dell'indagine conoscitiva sull'acquisizione dei sistemi d'arma, delle opere e dei mezzi direttamente destinati alla difesa nazionale, a venti anni dall'entrata in vigore della legge 4 ottobre 1988, n. 436, in CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, IV COMMISSIONE, *Resoconto stenografico. Indagine conoscitiva*, seduta del 16 settembre 2009.

⁽⁶⁶⁾ D. GIROTTI, *Il Parlamento italiano nella formazione del diritto comunitario*, Trieste, Università degli studi di Trieste, 2004, p. 125. Per un inquadramento dei nodi definitori della funzione di controllo e indirizzo, cfr. N. LUPO, «La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano», *op. cit.*, e l'ampia bibliografia ivi richiamata.

⁽⁶⁷⁾ A. VUOLO, «Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario», in R. DICKMANN – S. STAIANO, edd., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 552.

⁽⁶⁸⁾ L'analisi, in questa sede, si è concentrata sui profili dell'esercizio della funzione d'indirizzo parlamentare in ordine ad atti in cui si è esprime la proiezione internazionale dell'Unione europea. Non sono pertanto stati presi in considerazione i casi in cui detti profili vengono in rilievo nello svolgimento della funzione legislativa, come nel caso della "sessione comunitaria" durante la quale il Parlamento esamina il disegno di legge comunitaria congiuntamente alla Relazione a consuntivo sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea di cui all'art. 15, comma 2 della legge n. 11 del 2005, come modificato dall'art. 8 della legge n. 96/2010 (legge comunitaria per il 2009).

⁽⁶⁹⁾ Tale procedimento in Commissione può concludere con l'approvazione di un "documento" finale alla Camera e di una risoluzione al Senato: «l'effetto è sempre quello di un atto di indirizzo al Governo» (N. LUPO – L. GIANNITI, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 231).

⁽⁷⁰⁾ Vi fa riferimento A. VUOLO, «Il Parlamento nella fase ascendente...», *op. cit.*, p. 543.

⁽⁷¹⁾ CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, *Bollettino...*, *op. cit.*, seduta del 26 giugno 2008, pp. 25-26 ss.

⁽⁷²⁾ *Ibidem*, seduta del 14 luglio 2009, pp. 376 ss..

⁽⁷³⁾ Si tratta, tra l'altro, di due eventi per i quali era prevista la partecipazione di delegati, in veste di osservatori, della due Commissioni Affari esteri.

⁽⁷⁴⁾ Il documento finale approvato il 29 novembre 2011 in vista del *Forum* di Busan, dopo avere espresso una valutazione favorevole della Comunicazione della Commissione sulla proposta di posizione comune dell'Unione europea, formula le seguenti raccomandazioni: «l'Unione europea promuova l'assunzione di una strategia specifica da parte della comunità internazionale a favore dell'Africa come area di privilegiato impegno per il miglioramento dell'efficacia degli aiuti e per il raggiungimento degli Obiettivi del Millennio; la stessa Unione europea operi per il pieno coinvolgimento delle cosiddette economie emergenti sui temi dell'efficacia e della trasparenza degli aiuti, secondo i principi fissati a Parigi ed Accra; si individuino nelle assemblee rappresentative lo snodo-chiave per la realizzazione della nuova strategia delle politiche per lo sviluppo, anche in un'ottica di riforma della *governance* mondiale in materia di aiuti alla cooperazione». Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, *Bollettino...*, *op. cit.*, seduta del 29 novembre 2011, p. 22 ss.

⁽⁷⁵⁾ *Ibidem*, seduta del 19 settembre 2012, p. 67 ss..

⁽⁷⁶⁾ Presso la III Commissione è stato istituito il Comitato permanente sui diritti umani, presieduto dall'on. Colombo. La Commissione ha inoltre promosso lo svolgimento di un'indagine consoci-

tiva sulla violazione dei diritti umani nel mondo ed una su diritti umani e democrazia, entrambi tuttora in corso. Presso il Senato opera invece la Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani, che sta svolgendo un'indagine conoscitiva sui livelli e i meccanismi di tutela dei diritti umani, vigenti in Italia e nella realtà internazionale

(⁷⁷) CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, *Bollettino...*, *op. cit.*, seduta del 14 luglio 2009, p. 371 ss.

(⁷⁸) Il Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2009, "*Agire adesso per un'Europa migliore*" ed il Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea presentato dalle Presidenze francese, ceca e svedese sono stati esaminati dalla Commissione nella seduta del 15 gennaio 2009 (relatore, l'on. La Malfa): *ibidem*, p. 59 ss. Nella seduta dell'8 luglio 2010 la Commissione ha approvato un relazione, su proposta dell'on. La Malfa, sul Programma legislativo e di lavoro della Commissione europea per il 2010 ed il Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea presentato dalle Presidenze spagnola, belga e ungherese: *ibidem*, seduta dell'8 luglio 2010, p. 39 ss.. Nella seduta del 14 luglio 2011, la Commissione ha espresso un parere favorevole, con osservazioni (relatore, l'on. La Malfa), sul Programma di lavoro della Commissione per il 2011, sul Programma di 18 mesi del Consiglio dell'Unione europea presentato dalle Presidenze polacca, danese e cipriota e sulla Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2011 (Doc. LXXXVII-bis, n. 1), *ibidem*, seduta del 14 luglio 2011, p. 58 ss. Da ultimo, nelle sedute del 30 maggio e del 14 giugno 2012, la Commissione ha esaminato il Programma di lavoro della Commissione per il 2012 e sulla Relazione programmatica dell'Italia all'Unione europea, relativa all'anno 2012 (Doc. LXXXVII-bis, n. 2), approvando un parere favorevole con osservazioni (relatore, l'on. La Malfa): *ibidem*, seduta del 30 maggio 2012, p. 58 ss e seduta del 14 giugno 2012, p. 100 ss.

(⁷⁹) *Ibidem*, seduta del 14 luglio 2011, p. 57 ss.

(⁸⁰) *Ibidem*, p. 70 ss.

(⁸¹) Sono state infatti approvate la risoluzione sul Processo di Barcellona (doc. XVIII, n. 1, relatore, il sen. Cabras), esaminata nelle sedute del 1° e del 9 luglio 2008, sul Partenariato orientale (doc. XVIII, n. 18, relatore, il sen. Cabras), discussa nelle sedute del 22 giugno e del 23 luglio 2009; la risoluzione sul Servizio europeo per l'azione esterna (doc. XVIII, n. 49, relatore, il sen. Dini), esaminata nelle sedute dell'11 maggio e del 2 agosto 2010.

(⁸²) Risoluzione sulla comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio "*Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2008-2009*" (doc. XVIII, n. 8, relatore, il sen. Livi Bacci), discussa nella seduta del 18 dicembre 2008 ed approvata il 14 gennaio 2009.

(⁸³) Risoluzione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo (doc. XVIII, n. 151, relatore, il sen. Marcenaro), esaminata nella seduta del 14 febbraio ed approvata nella seduta del 3 aprile 2012.

(⁸⁴) Risoluzione sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente lo strumento di assistenza preadesione, sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento europeo di vicinato e sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme e procedure comuni per l'esecuzione degli strumenti di azione esterna dell'Unione (doc. XVIII, n. 146, relatore, il sen. Mantica), esaminata nelle sedute del 6 e del 14 marzo 2012, atto sul quale l'Assemblea ha adottato una risoluzione, ai sensi dell'art. 50, comma 3, del Regolamento del Senato, nella seduta del 18 aprile 2012.

(⁸⁵) Si tratta dei disegni di legge A.S. 1744 e A.S. 2486, attualmente all'esame, in sede referente, presso la Commissione Affari esteri del Senato.

(⁸⁶) Risoluzione sulla Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica del Regolamento (CE) n. 1905/2006 che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo (doc. XVIII, n. 35, estensore, il sen. Dini), approvata nella seduta del 18 maggio 2010.

⁽⁸⁷⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. XVI LEGISLATURA. 3^a COMMISSIONE PERMANENTE, *Resoconto sommario*, seduta del 20 aprile 2011, pp. 29-30.

⁽⁸⁸⁾ A parere di S. BARONCELLI, «la possibilità di rimettere la questione all'aula, è un'opzione utile per ricevere maggiore visibilità all'esterno, poiché trasferisce nell'arena politica questioni che hanno profili prevalentemente tecnici» («Il ruolo dei Parlamenti nazionali...», *op. cit.*, p. 348).

⁽⁸⁹⁾ Risoluzione sul potenziamento delle capacità dell'Unione europea nel settore della sicurezza e della difesa (doc. XXIV, n. 14, d'iniziativa del sen. Esposito), approvata nella seduta del 22 dicembre 2010.

⁽⁹⁰⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. XVI LEGISLATURA. 4^a COMMISSIONE PERMANENTE, *Resoconto sommario*, seduta del 22 dicembre 2010, pp. 12-13.

⁽⁹¹⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. XVI LEGISLATURA. GIUNTE E COMMISSIONI, *Resoconto stenografico*, «Comunicazioni del ministro degli affari esteri Franco Frattini sugli esiti del Consiglio europeo del 25 e 26 marzo 2010», seduta del 31 marzo 2010.

⁽⁹²⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA. COMMISSIONE III AFFARI ESTERI E COMUNITARI, *Resoconto stenografico*, «Audizione del Segretario generale del Ministero degli affari esteri, ambasciatore Giampiero Massolo, sull'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna», 25 maggio 2010.

⁽⁹³⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. XVI LEGISLATURA. 14^a COMMISSIONE PERMANENTE, *Resoconto sommario*, seduta 26 maggio 2010, p. 42 ss.

⁽⁹⁴⁾ *Ibidem*, p. 50.

⁽⁹⁵⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA. *Bollettino...*, *op. cit.*, XIV Commissione Politiche dell'Unione europea, seduta del 16 giugno 2010, p. 176 ss.

⁽⁹⁶⁾ *Ibidem*, p. 182.

⁽⁹⁷⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA *Bollettino...*, *op. cit.*, III Commissione Affari esteri e comunitari, seduta del 20 luglio 2010, p. 159 ss.

⁽⁹⁸⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA. XVI LEGISLATURA. 3^a COMMISSIONE PERMANENTE, *Resoconto sommario*, seduta del 2 agosto 2010, p. 38.

⁽⁹⁹⁾ M. ARMANNO, «Il Parlamento italiano...», *op. cit.*, *passim*.

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr., per le differenti ipotesi di istituzionalizzazione, I. PERNICE, «The role of national parliaments in the European Union», in *Walter Hallstein Institute Paper*, 2001, n. 5, *single issue*

⁽¹⁰¹⁾ A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona...», *op. cit.*, p. 1128.

⁽¹⁰²⁾ Sulla Conferenza, promossa nel 1963 a Roma, per iniziativa del Presidente dell'Assemblea europea, Gaetano Martino, cfr. C. FASONE, «I Parlamenti degli Stati membri nel *decision-making* comunitario», *op. cit.*, pp. 169 ss

⁽¹⁰³⁾ Le *Linee-guida* sono consultabili presso l'URL: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530e432c20130e528aff20134>.

⁽¹⁰⁴⁾ I *Joint Parliamentary Meetings* sono conferenze interparlamentari presiedute dai Presidenti dei Parlamenti organizzatori e convocati di norma su temi di ampio respiro politico, come il futuro dell'Unione e la strategia di Lisbona in cui si realizza un'interlocuzione diretta tra parlamentari nazionali e rappresentanti delle istituzioni comunitarie, spesso carente invece a livello nazionale.

⁽¹⁰⁵⁾ I *Joint Committee Meetings*, co-presieduti dai Presidenti delle Commissioni competenti del Parlamento europeo e del Parlamento del Paese che esercita la presidenza di turno dell'Unione, non possono contare su un formato *standard* e si concentrano su questioni più circoscritte e sono più direttamente finalizzati alla valutazione ed allo scambio di opinioni tra parlamentari europei e nazionali. Cfr. <http://www.ecprd.org>.

⁽¹⁰⁶⁾ L'IPEX (*Inter-parliamentary EU Information Exchange*), istituita sulla base di una raccomandazione adottata dalla Conferenza dei Presidenti dei Parlamenti dell'UE nel 2000, è una piattaforma di documentazione per il controllo parlamentare e lo scambio d'informazioni sull'Unione europea. I

documenti parlamentari, che sono inseriti da ciascun Parlamento nazionale, costituiscono gli elementi basilari della banca dati IPEX e sono organizzati in base al documento specifico dell'Unione al quale si riferiscono. Cfr. <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/home/home.do>.

⁽¹⁰⁷⁾ Nato nel 1977 su iniziativa dei Presidenti delle Assemblee parlamentari europee, l'ECPRD è un *network* per lo scambio di informazione e documentazione tra Parlamenti, che si estende su diverse aree di interesse per l'attività parlamentare (procedure parlamentari; tecnologie dell'informazione e della comunicazione nei Parlamenti; ricerca macroeconomica; biblioteche, servizi di ricerca ed archivi parlamentari). Cfr. <http://www.ecprd.org>.

⁽¹⁰⁸⁾ Per la bibliografia sulla COSAC v. nota 8.

⁽¹⁰⁹⁾ Il risultato più significativo di questa attività è costituito dai cosiddetti "Orientamenti parlamentari di Copenaghen", contenenti le linee guida delle relazioni tra Governi e Parlamenti per la trattazione delle materie comunitarie, approvati durante la XXVIII COSAC, convocata in via straordinaria a Bruxelles il 27 gennaio 2003. Il loro testo è pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, serie C, 2 luglio 2003, n. 154.

⁽¹¹⁰⁾ A. MANZELLA, «Principio democratico e integrazione europea», in *Quaderni costituzionali*, 2006, n. 3, p. 571.

⁽¹¹¹⁾ L. GIANNITI – R. MASTROIANI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali», in F. Bassanini – G. Tiberi, *Le istituzioni europee...*, op. cit., p. 174. La COSAC riunisce gli organi parlamentari specializzati in affari comunitari ed è costituita delegazioni formate da sei parlamentari, appartenenti a quegli organi, per ciascuno Stato membro e da una delegazione, anch'essa di sei membri, del Parlamento europeo.

⁽¹¹²⁾ A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona...», op. cit., p. 1130.

⁽¹¹³⁾ *Loc. ult. cit.*

⁽¹¹⁴⁾ Il testo consolidato del regolamento della COSAC è consultabile all'URL: <http://www.cosac.eu/hongrie2011/reunion-pleniere-de-la-xxlvme-cosac-du-29-au-31-mai-2011/>

⁽¹¹⁵⁾ Il testo consolidato del regolamento della COSAC è consultabile all'URL: <http://www.cosac.eu/hongrie2011/reunion-pleniere-de-la-xxlvme-cosac-du-29-au-31-mai-2011/>

⁽¹¹⁶⁾ *Ex plurimis*, cfr. P. BILANCIA, «La Politica Estera di Sicurezza Comune dopo il Trattato di Lisbona», in <http://www.Astrid-online.it>, 9 febbraio 2010 e L. PANELLA, «La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona», in C. ZANGHÌ – L. PANELLA, ed., *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 341-365; P. FORADORI, *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione europea nel nuovo ordine globale*, Roma, Carocci, 2010.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. A. RIZZO, «L'Azione esterna dell'Unione europea secondo la riforma di Lisbona. Aspetti istituzionali e giuridici», in C. RISI, ed., *L'azione esterna dell'Unione europea dopo Lisbona*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 53-172.

⁽¹¹⁸⁾ Tali missioni (definite anche "operazioni" o "compiti di Petersberg") sono state elaborate originariamente nell'ambito della UEO il 19 giugno 1992, a Bonn, nel quadro dello sviluppo delle proprie capacità operative. Il termine è impiegato per definire le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-keeping, peace-building, peace-enforcement*).

⁽¹¹⁹⁾ V. E. DI NOLFO, *Storia delle relazioni internazionali. 1918-1992*, Bari, Laterza, 1995, p. 810 ss.

⁽¹²⁰⁾ Le sei Commissioni erano costituite all'inizio di ogni sessione ordinaria: difesa, politica, tecnica-aerospaziale, affari di bilancio ed amministrativi, del Regolamento e delle immunità, delle relazioni parlamentari e pubbliche.

⁽¹²¹⁾ La composizione delle delegazioni delle assemblee degli Stati membri era, in base allo Statuto dell'Assemblea, la medesima delle delegazioni presso l'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

⁽¹²²⁾ Sulla dissoluzione dell'organizzazione, v. A. DUMOULIN, *Union de l'Europe occidentale. La déstructuration*, Bruxelles, Bruylant, 2005. Una ricostruzione sintetica del processo di dissoluzione

della UEO in D. LISZCZYK, «Dissolution of the Western European Union», in *Bullettin of the Polish Institute of International Affairs*, 18 May 2010, single issue.

Per una sintesi ricostruttiva del processo di creazione della nuova istanza di cooperazione interparlamentare cfr. Camera dei deputati. Ufficio Rapporti con l'Unione europea, *Conferenza dei Presidenti delle Commissioni affari esteri dei Parlamenti dell'UE, Varsavia, 4-6 settembre 2011*, Roma, 28 luglio 2011.

⁽¹²³⁾ Cfr. La ricostruzione – aggiornata all'ottobre 2011 – offerta da C. CABALLERO-BOURDOT, *Le suivi interparlementaire de la PESC: possibilités pour le futur*, Annex II, *État des lieux. Recensement des initiatives passées et des discussions en cours sur le suivi interparlementaire de la PESC, y compris de la PSDC*, Paris, European Institute for Security Studies, octobre 2011.

⁽¹²⁴⁾ Il testo della risoluzione è consultabile all'URL: <http://www.senat.fr/leg/tas09-086.pdf>

⁽¹²⁵⁾ Il testo della dichiarazione finale è consultabile all'URL <http://www.senato.it/senatideuropa/275701/275705/genpagina.htm>.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI LEGISLATURA. ASSEMBLEA, *Resoconto sommario. Resoconto stenografico*, 28 aprile 2010, p. 44 ss.

⁽¹²⁷⁾ Il testo è consultabile all'URL: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?d=082dbcc530b1bef60130b6cd58140086>.

⁽¹²⁸⁾ L'intervento è consultabile all'URL http://www.camera.it/105?shadow_interventi_presidente=295.

⁽¹²⁹⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. XVI LEGISLATURA, *Bollettino delle giunte e delle commissioni parlamentari. Delegazione presso l'Assemblea parlamentare dell'UEO*, seduta del 25 maggio 2010, p. 6.

⁽¹³⁰⁾ Testo consultabile presso l'URL: <http://ueo.cvce.lu/fr/index.html> che riunisce tutto l'archivio elettronico della cessata Organizzazione.

⁽¹³¹⁾ Il dibattito sulla mozione alla Camera era iniziato nella seduta del giorno precedente, 14 settembre.

⁽¹³²⁾ La mozione alla Camera è stata presentata dagli onn. Cicchitto, Franceschini, Reguzzoni, Casini, Bocchino, Donadi, Dozzo, Fassino, Vitali, Cicu, Tempestini, Pianetta, Antonione, Volontè, Pistelli, Vernetti, Rigoni, Renato Farina, Gianni Farina, Stefani, Malgieri, Zacchera, Stucchi, Ruggia, Villecco Calipari, Arturo Mario Luigi Parisi, Barbi, Cesa, Mogherini Rebesani, Evangelisti, Gozi, Mecacci, Nirenstein, Galati, Bergamini, Formichella, Lo Monte, La Malfa. Al Senato, la mozione è stata presentata dai senn. Marcenaro, Bricolo, Santini, Boldi, Tofani, Russo, Crisafulli, Bugnano, Saro, Carloni, Marinaro, Alberto Filippi, Nessa, Chiti, Giaretta, Soliani, Valentino, Saia, Ramponi, Scanu, De Luca, Licastro, Scardino, molti dei quali – come nel caso dei firmatari della mozione presentata alla Camera, appartenenti alla Delegazione italiana presso l'Assemblea parlamentare della UEO.

⁽¹³³⁾ CAMERA DEI DEPUTATI. XVI legislatura. *Resoconto sommario e stenografico*, seduta del 14 settembre 2010, p. 30.

⁽¹³⁴⁾ Dichiarazione di voto del sen. Chiti, in SENATO DELLA REPUBBLICA. XVI LEGISLATURA. ASSEMBLEA, *Resoconto sommario. Resoconto stenografico*, seduta antimeridiana del 16 settembre 2010, p. 15.

⁽¹³⁵⁾ Cfr. l'intervento della sen. Boldi, *ibidem*, p. 21.

⁽¹³⁶⁾ Il testo della risoluzione è consultabile all'URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0552.asp>.

⁽¹³⁷⁾ Il testo del *Rapport* è consultabile all'URL: <http://www.assemblee-nationale.fr/13/europe/rap-info/i2631.asp>.

⁽¹³⁸⁾ ASSEMBLÉE NATIONALE. XIIIÈME LÉGISLATURE, *Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes sur la réforme de la gouvernance de la politique extérieure de l'Union européenne*, présenté par Mme Elisabeth Guigou et M. Yves Bur, Paris, 16 juin 2010, p. 67.

⁽¹³⁹⁾ Alla vigilia della Conferenza, la Presidenza belga aveva ricevuto trenta risposte, sia a carattere formale che a carattere informale, da parte del Parlamento austriaco (entrambe le Camere),

belga (entrambe le Camere), britannico (entrambe le Camere), bulgaro, ceco (entrambe le Camere), cipriota, estone, finlandese, francese (del solo Senato), greco, irlandese (entrambe le Camere), italiano (entrambe le Assemblee), lettone, lituano, lussemburghese, olandese (entrambe le Camere), polacco (entrambe le Camere), portoghese, svedese, spagnolo (del solo Senato), ungherese e del Parlamento europeo. Cfr. C. CABALLERO-BOURDOT, *Le suivi interparlementaire de la PESC...*, op. cit., p. 64.

⁽¹⁴⁰⁾ *Ibidem*, p. 57.

⁽¹⁴¹⁾ Il testo, in francese ed inglese, è consultabile all'URL: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530b1bef60130b64f909f0023>.

⁽¹⁴²⁾ Assai correttamente C. CABALLERO-BOURDOT osserva che «*Si les parlements nationaux sont si réticents à utiliser le terme de 'contrôle parlementaire, c'est parce qu'ils ne souhaitent pas que la coopération interparlementaire sur la PESC et la PSDC empiète de quelque manière que ce soit sur leur propre pouvoir de contrôle respectifs vis-à-vis de chacun de leurs gouvernements. C'est pourquoi ils s'accordent tous à vouloir qualifier le nouveau mécanisme à mettre en place de mécanisme de 'coopération' ou 'suivi interparlementaire' plutôt que de 'contrôle de type 'sanction' sur la PESC/PSDC. Les parlements nationaux souhaitent un lieu de rencontre mais sans compétence réelle de contrôle parlementaire tel qu'ils l'entendent au sens national. C'est pourquoi 'la COSAC elle-même, avec quelques modifications' ou 'un cadre sur le modèle de la COSAC' semble recueillir un large consensus.*» (Le suivi interparlementaire de la PESC: possibilités pour le futur, Paris, European Institute for Security Studies, octobre 2011, p. 46).

⁽¹⁴³⁾ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2011-0228&language=IT>.

⁽¹⁴⁴⁾ Risoluzione del Parlamento europeo del 7 luglio 2011 sull'approccio del Parlamento europeo all'attuazione degli articoli 9 e 10 del protocollo 1 al trattato di Lisbona per quanto riguarda la cooperazione parlamentare nel settore della PESC/PSDC, consultabile all'URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0337+0+DOC+XML+V0//IT>.

⁽¹⁴⁵⁾ «*En étant 'un des 28' (si on compte 27 parlements nationaux ou 'un des 41' (si on considère les 40 chambres parlementaires), le Parlement européen se sent constamment 'mis en minorité', même si les décisions ne font pas l'objet d'un vote à la majorité mais sont généralement adoptées au consensus. Dans un tel système purement 'égalitaire' plutôt que 'pondéré', les parlementaires européens jugent le rôle du Parlement européen amoindri et uniformisé alors qu'ils souhaiteraient mettre en exergue la singularité du PE, 'principale institution démocratique représentant les 'intérêts communs' européens.*» (C. CABALLERO-BOURDOT, *Le suivi interparlementaire de la PESC: possibilités pour le futur*, pp. 48-49).

⁽¹⁴⁶⁾ Alla consultazione promossa dalla Presidenza polacca avevano aderito il Parlamento europeo e le Assemblee dei seguenti Paesi: Austria (solo il Consiglio nazionale), Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia (entrambe le Camere), Germania (entrambe le Camere), Grecia, Irlanda (entrambe le Camere), Italia (entrambi i rami del Parlamento), Lettonia, Lituania, Malta, Paesi bassi (entrambe le Camere), Portogallo, Repubblica ceca (entrambe le Camere), Romania (entrambe le Camere), Slovacchia (entrambe le Camere), Slovenia e Turchia.

⁽¹⁴⁷⁾ I documenti relativi alla Conferenza sono consultabili all'URL: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/euspeakers/getspeakers.do?id=082dbcc530b1bef60130b6491e6c001d>.

⁽¹⁴⁸⁾ L'adozione di un nuovo modello di cooperazione interparlamentare in sede europea, diverso da quello sperimentato dalla COSAC, è stata stigmatizzata durante i lavori della XLVII riunione della COSAC, svoltasi a Copenaghen dal 22 al 24 aprile 2012. I resoconti di tale incontro sono consultabili all'URL: <http://www.cosac.eu/danemark2012/>.

⁽¹⁴⁹⁾ Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI. UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA, *Conferenza interparlamentare sulla politica estera e di sicurezza e sulla politica di sicurezza e difesa comune (PESC-PSDC). Pappos, 9-10 settembre 2012*, Roma, 5 settembre 2012.

⁽¹⁵⁰⁾ Il testo è consultabile all'URL: <http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>

⁽¹⁵¹⁾ Il documento è consultabile all'URL: <http://www.parliament.cy/parliamenteng/index.htm>

⁽¹⁵²⁾ C. CABALLERO-BOURDOT, *Le suivi interparlementaire de la PESC: possibilités pour le futur*. Annex II, *op. cit.*, p. 56.

⁽¹⁵³⁾ A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona...», *op. cit.*, p. 1153.

⁽¹⁵⁴⁾ *Ibidem*, p. 1151.

⁽¹⁵⁵⁾ G. SARTORI, *Elementi di teoria politica*, Bologna, il Mulino, 1995, p. 251.

⁽¹⁵⁶⁾ V., ad esempio, G. LASCHI – M. TELÒ, edd., *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare*, Bologna, il Mulino, 2007. Sulle aporie della politica estera europea dopo l'entrata in vigore del Trattato di riforma cfr. F. PETTIVILLE, «Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne», in *Critique internationale*, 2011, n. 2, pp. 95-112.

⁽¹⁵⁷⁾ In questo senso cf. N. Verola, *L'Europa legittima*, *op. cit.*, p. 244.

⁽¹⁵⁸⁾ Cfr., sulle categorie interpretative dell'identità internazionale dell'UE, M. TELÒ, «L'Unione europea nel mondo: scenari alternativi tra declino, impero e potenza inedita», in G. LASCHI – M. TELÒ, edd., *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, il Mulino, 2009, pp. 11-51.

⁽¹⁵⁹⁾ Tale ridotta incidenza è dimostrata dalla stessa *Relazione annuale 2009 dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo*, (Bruxelles, Segretariato generale del Consiglio, giugno 2010), in cui l'unico cenno al ruolo del Parlamento europeo è incluso nella *Prefazione*, in cui si rileva che «Nel 2009, il Parlamento europeo (PE) è stato regolarmente consultato ed informato sulle attività della PESC dalla Presidenza, dall'Alto rappresentante e, a livello operativo, da alti funzionari del Segretariato generale del Consiglio» (p. 5) e si menzionano le disposizioni di cui all'art. 36 del TUE riguardanti gli obblighi informativi e di consultazione in capo all'Alto rappresentante nei riguardi del Parlamento europeo.

⁽¹⁶⁰⁾ *Risoluzione del Parlamento europeo del 12 settembre 2012 sulla Relazione annuale 2009 dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo*, consultabile all'URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0252+0+DOC+XML+V0//IT#title1>.

⁽¹⁶¹⁾ V., su questo aspetto della riflessione tocquevilliana, J. VAISSE, «De l'infériorité des régimes démocratiques dans la conduite des affaires extérieures: une relecture contemporaine de Tocqueville», in *The Tocqueville Review/La revue Tocqueville*, 2009, n. 1, pp. 137-158.

⁽¹⁶²⁾ N. LUPO, «La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano», in *Amministrazione in cammino*, marzo 2009, single issue, p. 3.

⁽¹⁶³⁾ Sulla questione, in generale, cfr. S. FABBRINI, ed., *L'europeizzazione dell'Italia. L'impatto dell'Unione Europea nelle istituzioni e le politiche italiane*, Bari, Laterza, 2003; più specificamente I. NICOTRA, «Il processo di europeizzazione degli ordinamenti nazionali e di nazionalizzazione delle politiche europee: questioni ancora aperte», in <http://www.forumcostituzionale.it>, 22 gennaio 2007.

⁽¹⁶⁴⁾ R. MATARAZZO – J. LEONE, «Sleeping Beauty Awakens...», *op. cit.*, *passim*.

⁽¹⁶⁵⁾ Cfr. A. MERCIER, *Vers un espace politique européenne?*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Bibliografia

- G. ABAGNALE, «La Commissione Affari esteri della Camera dei deputati», in A. CASSESE, ed., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni Affari esteri*, Padova, Cedam, 1982, pp. 45-88.
- M. ARMANNO, «Il Parlamento italiano e le dinamiche di rafforzamento del ruolo dei parlamenti nazionali nei processi di formazione degli atti comunitari», in S. PAJNO – G. VERDE, edd., *Studi sulle fonti del diritto. IV. Le relazioni tra Parlamento e Governo*, Milano, Giuffrè, 2010, pp. 15-94.
- ASSEMBLÉE NATIONALE. XIII LÉGISLATURE, *Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires européennes sur la réforme de la gouvernance de la politique extérieure de l'Union européenne*, présenté par Mme Elisabeth Guigou et M. Yves Bur, Paris, 16 juin 2010.
- F. ATTINÀ, «Le commissioni parlamentari affari esteri: unità decisionale in politica estera», in *Rivista italiana di scienza politica*, 1972, n. 3, pp. 615-628.
- S. BARONCELLI, «Il ruolo dei parlamenti nazionali nell'evoluzione dinamica dell'Unione Europea», in AA.VV., *Studi in onore di Luigi Arcidiacono*, Torino, Giappichelli, 2010, vol. I, pp. 325-357.
- G. BERTOLINI, «La Commissione Affari esteri del Senato», in A. CASSESE, ed., *Parlamento e politica estera...*, op. cit., pp. 3-44.
- P. BILANCIA, «The Role and the Power of European and National Parliaments in the Dynamics of Integration», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2009, n. 2, pp. 273-284.
- F. BINDI, *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington (D.C.), Brookings Institution, 2010.
- F. BRUNO, *Le commissioni parlamentari in sede politica*, Milano, Giuffrè, 1972.
- F. BRUNO, *Stati membri e Unione europea. Il difficile cammino dell'integrazione*, Torino, Giappichelli, 2012.
- C. CABALLERO-BOURDOT, *Le suivi interparlementaire de la PESC: possibilités pour le futur*, Paris, European Institute for Security Studies, octobre 2011.
- C. CABALLERO-BOURDOT, *Le suivi interparlementaire de la PESC: possibilités pour le futur*, Annex II, *État des lieux. Recensement des initiatives passées et des discussions en cours sur le suivi interparlementaire de la PESC, y compris de la PSDC*, Paris, European Institute for Security Studies, octobre 2011.
- CAMERA DEI DEPUTATI. XV LEGISLATURA. COMMISSIONE AFFARI ESTERI E COMUNITARI, *Indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea*, Roma, Camera dei deputati, 2009.
- D.A. CAPUANO, «Funzioni delle Camere italiane nel procedimento legislativo dell'Unione europea», in *Rassegna parlamentare*, 2011, n. 3, pp. 519-550.
- D.A. CAPUANO, «Il Senato e l'attuazione del trattato di Lisbona, tra controllo di sussidiarietà e dialogo politico con la Commissione europea», in *Amministrazione in Cammino*, 2011, n. 1 single issue.
- D.A. CAPUANO – C. FASONE, *La Conferenza degli organi specializzati negli affari europei (COSAC). Evoluzione e prospettive*, Roma, Senato della Repubblica, 2010.
- P. CARETTI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona», in AA.VV., *Studi in onore di Franco Modugno*, Napoli, ESI, 2011, vol. I, pp. 535 ss.
- M. CARTABIA, «I parlamenti nazionali nell'architettura costituzionale europea: che cosa resta in caso di mancata ratifica?», in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, atti del XX Convegno annuale (Catania, 14-15 ottobre 2005), Padova, Cedam, 2007, pp. 103-150.

- A. CASSESE, ed., *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle commissioni affari esteri*, Padova, CEDAM, 1982.
- L. CIAURRO, «L'attività estera delle Commissioni parlamentari», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *Il "dialogo" tra Parlamenti: obiettivi e risultati*, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 255-265.
- G.C. DE CESARE, «Gli inconvenienti del dialogo e della diplomazia parlamentare praticati al di fuori degli organi istituzionali preposti», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 365-373.
- R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2011.
- R. DICKMANN, «Parlamento e Governo nella diplomazia parlamentare», in Id. – S. STAIANO, edd., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 611-638.
- M. DI NAPOLI, «Gli obiettivi delle relazioni interparlamentari», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 305-312.
- A. DUMOULIN, *Union de l'Europe occidentale. La déstructuration*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- A. ESPOSITO, «Il Trattato di Lisbona e il nuovo ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali: le prospettive del Parlamento italiano», in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 4, p. 1119-1173.
- S. FAGIOLO, «Verso un rafforzamento delle relazioni internazionali tra Parlamenti», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 321-324.
- C. FASONE, «La cooperazione interparlamentare nel continente europeo», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 97-157.
- C. FASONE, «I Parlamenti degli Stati membri nel decision-making comunitario», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 159-244.
- C. FASONE, «Quale è la fonte più idonea a recepire le novità del Trattato di Lisbona sui parlamenti nazionali?», in *Osservatorio sulle fonti*, 2010, n. 3, *single issue*.
- C. FASONE, «Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare», in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, n. 2, pp. 353-391.
- C. FASONE, «Verso un rafforzamento della funzione di controllo parlamentare? Il caso della partecipazione all'Unione europea», in C. DE CESARE, ed., *Lezioni sul Parlamento nell'età del disincanto*, Roma, Aracne, 2011, pp. 403-450.
- P. FORADORI, *La politica europea di sicurezza e difesa. L'Unione europea nel nuovo ordine globale*, Roma, Carocci, 2010.
- M. GENNART, «Les Parlements nationaux dans le Traité de Lisbonne: évolution ou révolution?», in *Cahiers de droit européen*, 2010, nn. 1-2, pp. 17-46.
- L. GIANNITI, «La ratifica italiana del Trattato di Lisbona», in *Quaderni costituzionali*, 2009, n. 2, pp. 407-410.
- L. GIANNITI, «Il ruolo dei Parlamenti degli Stati membri dell'Unione europea», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 287-295.
- L. GIANNITI – N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, il Mulino, 2008.
- V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione europea*, Napoli, Edizioni Scientifiche, 2003.
- CAMERA DEI DEPUTATI. XV LEGISLATURA. COMMISSIONE AFFARI ESTERI E COMUNITARI, *Indagine conoscitiva sulla politica estera dell'Unione europea*, Roma, Camera dei deputati, 2009.
- G. LASCHI – M. TELÒ, edd., *Europa potenza civile o entità in declino? Contributi ad una nuova stagione multidisciplinare*, Bologna, il Mulino, 2007.
- G. LASCHI – M. TELÒ, edd., *L'Europa nel sistema internazionale. Sfide, ostacoli e dilemmi nello sviluppo di una potenza civile*, Bologna, il Mulino, 2009.
- M. LE BARBIER-LE BRIS, «Le nouveau rôle des parlements nationaux: avancée démocratique ou sursaut étatiste?», in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2008, pp. 494 ss.

- V. LIPPOLIS, «Il Parlamento nazionale-comunitario», in *Quaderni costituzionali*, 1991, n. 2, pp. 319-347.
- V. LIPPOLIS, «Parlamento e potere estero», in S. LABRIOLA, ed., *Il Parlamento repubblicano*, Milano, Giuffrè, 1999, p. 525-573.
- V. LIPPOLIS, «Diplomazia parlamentare e diplomazia costituzionale», in C. DECARO – N. LUPO, *op. cit.*, pp. 333-337.
- V. LIPPOLIS, «Parlamento e Unione europea», in T. MARTINES ET AL., *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 415-436.
- D. LISZCZYK, «Dissolution of the Western European Union», in *Bulletin of the Polish Institute of International Affairs*, 18 May 2010, *single issue*.
- F. LONGO, *Parlamento e politica estera. Il ruolo delle Commissioni*, Bologna, il Mulino, 2011.
- F. LONGO, ed., «Diplomazia parlamentare e forme di governo», in C. DECARO – N. LUPO, *op. cit.*, pp. 375-386.
- N. LUPO, «Lo sviluppo del 'dialogo' tra i parlamenti in Italia», in L. Scaffardi, ed., *Parlamenti in dialogo. L'uso della comparazione nella funzione legislative*, Napoli, Jovene, 2011, pp. 127-146.
- N. LUPO, «La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano», in *Amministrazione in cammino*, marzo 2009, *single issue*.
- A. MANZELLA, «Il Parlamento federatore», in *Quaderni costituzionali*, 2002, n. 1, pp. 35-49.
- A. MASSAI, «Parlamento e politica estera: l'Italia», in *Quaderni costituzionali*, 1984, n. 3, pp. 559-603.
- R. MATARAZZO – J. LEONE, «Sleeping Beauty Awakens: the Italian Parliament and the EU after the Lisbon Treaty», in *International Spectator*, 2001, n. 3, pp. 129-144.
- M. MIDIRI, «Commissioni parlamentari e processo di decisione politica: la prassi recente», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2007, n. 4, pp. 1035-1056.
- C. MORVIDUCCI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali», in *Diritto pubblico comparato e europeo*, 2008, n. 1, pp. 83-94.
- S. MURGIA, «Comitati delle Commissioni permanenti», in *Rassegna parlamentare*, 2009, n. 3, pp. 1011-1017.
- G. NERI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo normativo dell'Unione europea», in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 1998, pp. 145-178.
- M.T. NIGRO, «Parlamento e Unione europea», in E. GIANFRANCESCO – N. LUPO, ed., *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI legislatura*, Roma, LUISS University Press, 2009, pp. 156-176.
- A. PALANZA, «L'attività estera delle Commissioni parlamentari», in C. DECARO – N. LUPO, *op. cit.*, pp. 255-265.
- L. PANELLA, «La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona», in C. ZANGHI – L. PANELLA, ed., *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 341-365.
- M. PESCANTE – S. GOZI – A. ADINOLFI – C. MORVIDUCCI – P. PONZANO – F. DONATI – N. LUPO – M.S. ROSSI – P. CARETTI, «I Parlamenti nazionali di fronte al Trattato di Lisbona», in R. Zaccaria, *Fuga dalla legge? Seminari sulla qualità della legislazione*, con la collaborazione di E. Albanesi, E. Brogi e V. Fiorillo, Brescia, Grafo, 2011, pp. 247-275.
- F. PETITVILLE, «Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne», in *Critique internationale*, 2011, n. 2, pp. 95-112.

F. PETRICONE, «Le procedure di collegamento della Camera con l'attività degli organismi comunitari nella XIV legislatura: nuovi sviluppi nell'attività della Commissione politiche dell'Unione europea», in AA.VV., *Il Parlamento della Repubblica. Organi, procedure, apparati*, Roma, Camera dei deputati, 2008, pp. 425-490.

C. PINELLI, «Il polimorfismo delle relazioni parlamentari», in C. DECARO – N. LUPO, *op. cit.*, pp. 345-347.

C. PINELLI, «Il deficit democratico e le risposte del Trattato di Lisbona», in *Rassegna parlamentare*, 2008, pp. 925-939.

G. RIVOSECCHI, «Le assemblee rappresentative di fronte ai processi di globalizzazione: spunti ricostruttivi», in *Rassegna parlamentare*, 2003, n. 2, pp. 499-524.

G. RIVOSECCHI, «I poteri ispettivi e il controllo parlamentare a dieci anni dalla riforma del Regolamento della Camera dei deputati», ne *Il Filangieri*, 2008, pp. 201-242.

A. RIZZO, «L'Azione esterna dell'Unione europea secondo la riforma di Lisbona. Aspetti istituzionali e giuridici», in C. RIST, ed., *L'azione esterna dell'Unione europea dopo Lisbona*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010, pp. 53-172.

G. RIZZONI, «Parlamento e Unione europea : 1998-2008 e oltre», ne *Il Filangieri*, Quaderno 2007, *Un decennio di riforme dei regolamenti delle Camere*, Napoli, Jovene, 2008, pp. 369-384.

E. ROGATI, «I nuovi indirizzi della Commissione Affari esteri della Camera dei deputati», in A. CASSESE, ed., *Parlamento e politica estera...*, *op. cit.*, pp. 89-99.

S. SICARDI, «Il problematico rapporto tra (vecchia e nuova) Unione europea e Parlamenti nazionali», in ASSOCIAZIONE ITALIANA DEI COSTITUZIONALISTI, *L'integrazione di sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, Cedam, 2008, p. 40 ss.

B. TONRA, «Democratic Oversight of the Common Foreign and Security Policy», *paper* presentato al RECON (Reconstituting Democracy in Europe) Workshop, WP 6 – *The foreign and security dimension*, Istanbul, 13-14 novembre 2008 consultabile all'URL: <http://www.reconproject.eu/projectweb/projectportalproject/RECONWorkingPapers.html>.

E. TRIGGIANI, «Gli equilibri politici interistituzionali dopo la riforma di Lisbona», in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, n. 1, pp. 9-33.

M.P. TRIPALDI, «I poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento sulla formazione degli indirizzi governativi in materia comunitaria. Impatto e prassi», in S. Baroncelli, ed., *Il ruolo del Governo nella formazione e nell'applicazione del diritto dell'Unione europea. Le peculiarità di un sistema costituzionale multilivello*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 180-193.

C. TUCCIARELLI, «Parlamento italiano, forma di governo ed Unione europea al termine della XV legislatura», in *Quaderni costituzionali*, 2008, n. 3, pp. 627-631.

C. TUCCIARELLI, «La cooperazione interparlamentare nell'Unione europea: uno strumento in trasformazione», in C. DECARO – N. LUPO, edd., *op. cit.*, pp. 433-445.

N. VEROLA, *L'Europa legittima. Principi e processi di legittimazione nella costruzione europea*, Firenze, Passigli, 2006.

U. VILLANI, «Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel trattato di Lisbona», in C. ZANGHI – L. PANELLA, ed., *Il Trattato di Lisbona...*, *op. cit.*, pp. 213-232.

A. VUOLO, «Il Parlamento nella fase ascendente della formazione del diritto comunitario», in R. DICKMANN – S. STAIANO, edd., *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 529-561.

Elaborazione grafica e stampa
a cura del C.R.D. della
Camera dei deputati
novembre 2019
