

Rivista N°: 1/2014
DATA PUBBLICAZIONE: 07/02/2014

AUTORE: Mario Midiri*

L'INCERTA SORTE DELL'AUTONOMIA PARLAMENTARE**

1. L'autonomia parlamentare: i fattori di crisi – 2. Sistema parlamentare e capacità autoregolativa – 3. Il “comune sentire” della forze politiche – 4. Il rischio di delegittimazione – 5. Il “cattivo uso” dell'autonomia: primi rimedi – 6. Autonomia parlamentare e principi generali

1. L'autonomia parlamentare: i fattori di crisi

Vicende recenti hanno attirato l'attenzione dell'opinione pubblica sull'uso indebito dei fondi pubblici a disposizione dei gruppi parlamentari. Casi scandalosi hanno dato ulteriore alimento al malessere nei confronti della classe politica, tanto che il Governo ha ravvisato l'esigenza di intervenire con decreto-legge sulla disciplina del finanziamento della politica. Il tema condiziona il dibattito sulla riforma dell'assetto organizzativo e funzionale del parlamento¹.

Tutto ciò suggerisce di riesaminare alla luce della condizione presente alcuni istituti tradizionalmente ricondotti alla sfera dell'autonomia parlamentare. Richiameremo gli elementi che hanno sorretto la posizione garantita delle Camere e la limitazione del sindacato giurisdizionale; cercheremo poi di capire perché queste basi si sono incrinare e quali possano essere gli sviluppi futuri.

Per lungo tempo la posizione costituzionale delle Camere ha fornito una base giustificativa della loro capacità di autoregolazione. Gli istituti d'autonomia sono avvertiti come uno strumento della libertà d'azione dei soggetti politici *in parlamento*, organo immediatamente rappresentativo del popolo, “centrale” nell'organizzazione costituzionale. Ancora negli anni '80 la Corte richiama questa centralità per circoscrivere l'ambito del controllo di costituzionalità: sfuggono a questo controllo i regolamenti delle Camere perché espressione di una “posizione sovrana”, anche quando vengano in rilievo situazioni soggettive di soggetti terzi rispetto alla dinamica politica².

* Ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università di Modena e Reggio Emilia — mario.midiri@unimore.it

** Questo scritto è destinato agli Studi in onore di Giuseppe de Vergottini.

¹ Sulle prospettive di revisione delle norme costituzionali in tema di forma di governo v., da ult., le relazioni al seminario AIC / costituzionalisti e le riforme, Roma, 28.6.2013 di G. DE VERGOTTINI e G. FERRARA, in www.rivistaaic.it., nonché i rapporti del gruppo di lavoro nominato dal presidente Napolitano (30 marzo 2013, in www.quirinale.it) e della commissione di studio incaricata dal governo (17 settembre 2013, in www.governo.it) in vista della speciale procedura di revisione delineata dal disegno di legge costituzionale derogatorio dell'art. 138 Cost. (atto Senato XVII leg. n. 813), ora abbandonato dalle forze politiche (A. PACE, *La riforma abbandonata*, in www.rivistaaic.it). Sul danno che all'immagine pubblica del Parlamento è derivato dalla cattiva gestione dei contributi pubblici per i partiti (rimborsi elettorali) e dall'*abuso di prerogativa* torneremo più avanti; sull'abolizione del finanziamento pubblico diretto ai partiti v. il decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149.

² È la nota sentenza Corte cost. n. 154/1985 sulle norme regolamentari che conferiscono alle Camere l'autodichia sul contenzioso amministrativo (riguardante i dipendenti e i terzi che vengono in contatto con l'amministrazione parlamentare: procedure concorsuali di vario genere, compresi gli appalti pubblici per i quali vige il principio della effettività dei rimedi, di derivazione comunitaria; ancor prima vi è il diritto di difesa ex art. 24 Cost.). La Cassazione nel 1986 prende atto della pronuncia della Consulta: Cass., s.u. civ., 10.4.1986, n. 2546; 23.4.1986, n. 2861; 18.11.1988, n. 6241; 18.2.1992, n. 1993, con l'avvertenza che non vi è difetto assoluto di giurisdizione, ma difetto di giurisdizione dei giudici comuni, ordinario e amministrativo (con l'indicazione implicita che la funzione svolta dagli organi di autodichia interna delle Camere ha natura di giurisdizione speciale). Ora, per la carenza assoluta di giurisdizione v. Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529, su cui *infra* alla nota 14. Sul Parlamento quale organo che trae *diretta* investitura dai cittadini v. già Corte cost., sent. n. 4 del 1962, rel. Mortati, *cons. diritto*, n. 2: v. *Giur. cost.*, 1962, 32, 38, e *ivi* la nota di C. Esposito. Questa posizione si riflette nella collocazione della legge nel sistema delle fonti normative; secondo i principi informativi dell'ordinamento democratico ogni specie di limite imposto ai cittadini ha bisogno del consenso dell'organo “che trae da costoro la propria diretta investitura”: questo porta ad ammettere riserve di legge implicite desumibili dai principi generali informativi dell'ordinamento democratico. Sulla sent. n. 154/1985 e la giurisprudenza risalente v., anche per richiami, G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986. La

Oggi la base politico-istituzionale di questa accezione dell'autonomia appare in crisi, come è in crisi il sistema dei partiti³. Vacillano i pilastri giuridici dell'autonomia parlamentare: l'autoregolazione, l'autosufficienza dei meccanismi interni di garanzia, il ruolo di chiusura affidato al presidente di assemblea⁴, l'esenzione dal sindacato giurisdizionale⁵.

2. Sistema parlamentare e capacità autoregolativa

Secondo la tradizione, il sistema parlamentare ha in sé le risorse per autoregolarsi. Il Presidente è uno snodo importante di questo sistema quale garante del *buon andamento* della Camera, considerata come istituzione complessa nel cui ambito l'Assemblea ha un ruolo preminente, ma non esclusivo⁶.

La salvaguardia degli *interna corporis actae* la barriera posta al sindacato giurisdizionale esterno sono riflessi dell'ampia autonomia funzionale delle assemblee elettive.

Sui caratteri - e i confini - di detta autonomia si apre un dilemma.

La dottrina degli *interna corporis* non soltanto esclude il sindacato giurisdizionale esterno⁷; in alcune elaborazioni si avvale della teoria del pluralismo ordinamentale per riconoscere l'esistenza di un *ordinamento parlamentare* che ha dimensione, fonti e rimedi propri, *speciali* rispetto all'ordinamento generale. Non si parla più del parlamento "alla Laband", come corporazione distinta rispetto alla persona giuridica statale⁸.

Corte ha nuovamente qualificato il Parlamento come "istituto caratterizzante dell'ordinamento" (citando la sent. 154/1985) nella sent. n. 26 del 1997, che dichiara inammissibili le richieste referendarie per l'abrogazione parziale delle leggi elettorali di Camera e Senato.

³ La contestazione del sistema dei partiti (e della classe politica parlamentarizzata) ha assunto in Italia toni particolarmente aspri, ma anche altrove ci si chiede se la *forma partito*, come l'abbiamo conosciuta, possa reggere il peso del vasto processo di decostruzione sociale su cui v. sopratt. A. TOURAINE, *La fin dessociétés*, Paris, Seuil, 2013.

⁴ Ampie indicazioni sul ruolo del presidente di assemblea nelle monografie di G. FERRARA, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano, 1965; A. TORRE, *Il magistrato dell'Assemblea*, Torino, 2000; A. SCIORTINO, *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Torino, 2002. Di recente, v. N. LUPO, *Presidente di assemblea*, in *Dig. disc. pubbl. aggiorn.*, Torino, 2010, IV, 444 ss. e gli atti del convegno *Le trasformazioni del ruolo dei Presidenti delle Camere* (Luiss, Roma, 6 maggio 2013), in *Filangieri*, quad. 2012-13. Sulle radici della posizione d'indipendenza delle Camere, come definita dalla prassi e dalla giurisprudenza costituzionale, ci si permetta di rinviare a MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, 1999.

⁵ La giurisprudenza costituzionale - a partire dalla sent. n. 1150/88, su cui v. *infra* alla nota 22 - ammette il conflitto di attribuzione tra poteri sugli atti di prerogativa (nella specie, l'insindacabilità ex art. 68 comma 1° Cost. quale strumento indiretto - se si vuole, "occasione" - per la salvaguardia dei diritti che l'art. 2 Cost. dichiara "inviolabili"; valorizza il controllo di ragionevolezza ed assume la *convivenza tra i poteri* quale canone regolativo per le fattispecie in cui non si rinvergono vincoli espliciti (sent. n. 462/93; sulla leale cooperazione, sentt. nn. 379/92 e 404/94). Il principio democratico si combina con il canone del governo limitato in nome della salvaguardia della rigidità costituzionale, dei diritti inviolabili, del ruolo delle opposizioni: L. ELIA, *Politica e Costituzione*, Catanzaro, Rubbettino, 2003, 20. Cfr. altresì, sulla salvaguardia dei diritti fondamentali incisi dal potere parlamentare d'inchiesta, G. DE VERGOTTINI, *Limitazioni alla tutela giurisdizionale dei diritti e inchiesta parlamentare*, in ID. (a cura di), *Le inchieste delle Assemblee parlamentari*, Maggioli, Rimini, 1985, 191 ss.

⁶ Sulla Camera come organizzazione che non si risolve nelle competenze dell'Assemblea ed ha quali snodi anche i collegi minori - commissioni, giunte - e l'organo monocratico presidenziale, v. lo scritto "apripista" di L. ELIA, *Le commissioni parlamentari nel procedimento legislativo*, in *Arch. giur. Serafini*, 1961 XXIX, 44 ss. (e su di esso, F. LONGO, *Commissioni parlamentari e organizzazione dei lavori parl. negli scritti di Elia*, in *Dir. pubbl.*, 2009, 489) e poi A. MANZELLA, *Il Parlamento*³, Bologna, Il Mulino, 2003; E. GIANFRANCESCO - N. LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parlamentare nella dialettica tra maggioranza e opposizione*, Roma, 2007; L. GIANNITI - N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, Il Mulino, 2008; A. MANZELLA (a cura di), *I regolamenti parlamentari a quarant'anni dal 1971*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁷ Il principio degli *interna corporis* è accolto in Italia dalla letteratura e dalla giurisprudenza a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso (C. FADDA, P.E. BENZA, *Note a B. WINDSCHEID, Diritto delle Pandette*, trad. it., I, 1, Torino, 1902, 107-111). Si è poi tramandato in una versione temperata. Sono esclusi dal sindacato esterno gli atti del procedimento parlamentare e le procedure regolate da norme dettate dalle stesse Camere: v. Santi ROMANO, *Diritto costituzionale generale*, Milano 1947, 231. Si finisce per identificare gli *interna corporis* con l'«ampissima autonomia funzionale delle assemblee rappresentative» (F. COSENTINO, *Competenza della Corte cost. a controllare il procedimento di formazione delle leggi*, in *Rass. parl.*, 1959, n. 4, 122), ritenendoli espressione di ordinamento particolare (A. TESAURO, *Sulla natura giuridica dei regolamenti parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, 198). Su questo dibattito v. C. ESPOSITO, *La validità delle leggi* (1934), rist., Milano, 1964, 296 ss.; ID., *Questioni sulla invalidità della legge per (presunti) vizi del procedimento di approvazione*, in *Giur. cost.*, 1957, 1326, 1330.

⁸ Secondo P. LABAND, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, Tübingen, 1911⁵, I, 344; ID. *Le droit public de l'empire allemand* (trad. francese della 3^a ed., 1895, rivista ed aggiornata dall'A.), I, Paris, 1900, 446 ss., 514, il *Reichstag* è organo dell'impero, ma non ha il diritto di esercitare la *Staatsgewalt* e di rappresentare il *Reich*; il regolamento parlamentare appartiene all'autonomia della camera, ha la forza obbligatoria di uno statuto degli affari interni dell'organo (*statutarische Regelung der internen Angelegenheit dieses Organes*) ed ovviamente vincola solo i suoi componenti. Sulle due possibili configurazioni della posizione delle Camere a seconda che si attribuisca loro "una volontà indipendente produttiva di atti statali di autorità", v. G. JELLINEK, *Allgemeine Staatslehre*, Heidelberg, 1900 (*La dottrina generale del diritto dello Stato*, trad. it. della 3^a ed. tedesca, 1914, Milano 1949, 122 ss., 244); negli Stati continentali con prevalenza del potere regio, "l'atto di volontà legislativa è esclusivamente atto del monarca, cui il parlamento ha conferito la sua approvazione"; mentre in Inghilterra la legge "vale espressamente sulla base dell'autorità del parlamento". Ma fondamentalmente il parlamento "da

Mala cornice della pluralità degli ordinamenti giuridici⁹ è utilizzata per porre una barriera al controllo giurisdizionale e neutralizzare il sindacato di legittimità costituzionale: da qui le tensioni che accompagnano la sentenza n. 9/1959 della Corte costituzionale.

Benché smentito dalla Corte con la sentenza n. 9/1959 (la violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo è vizio costituzionalmente rilevante e la Corte ne ha piena cognizione), questo orientamento ricompare come un fiume carsico. Nella sentenza sui parlamentari “pianisti”, la n. 379/1996, si riaffaccia la dicotomia tra la sfera qualificatoria nell’ordinamento generale (a cui seguono le determinazioni di illegittimità e illiceità) e quella delle fonti del diritto parlamentare, espressione del principio di autonomia¹⁰.

Si ritorna così a una formaseparazione del diritto parlamentare dall’ordinamento generale che a molti appare inaccettabile.

Si reagisce risolvendo l’autonomia nelle prerogative espressamente accordate all’organo costituzionale. Essa è ridotta a formula sintetica; nulla aggiunge a quanto disposto dal diritto positivo¹¹.

Una tesi “conciliativa” ammette invero l’esistenza di un sottosistema parlamentare: il regolamento “maggiore”, adottato ai sensi dell’art. 64 Cost., e quelli “secondari”, al primo subordinati, si inseriscono nell’ordinamento generale quale assetto normativo tutto quanto *dotato dell’efficacia delle norme primarie*¹².

Oggi, la riflessione sugli ordinamenti particolari ha diradato molte ombre. I fatti organizzativi non si risolvono necessariamente in fatti ordinamentali. La *specialità*, quando sussiste, trova altre - e meno dirimenti - spiegazioni¹³. A questi sviluppi è attenta la giurisprudenza, che è alla ricerca di una via per conciliare le esigenze dell’autonomia con l’effettività del diritto alla tutela giurisdizionale¹⁴.

per tutto si distingue dal monarca per questo: che da sé solo non può compiere alcun atto di *imperium*, che obblighi immediatamente i sudditi”. Tuttavia J. ammette che “di questa regola esistono talune eccezioni”: le più ampie in Inghilterra, dove “il carattere potestativo del Parlamento, simile a una magistratura, si manifesta *anche in ciò*: ch’esso esercita una estesa autogiurisdizione e per violazione dei suoi privilegi può chiamare a rendere conto anche persone ad esso estranee”. Dall’*antica dottrina* che nelle assemblee legislative vede non organi dello Stato, ma corporazioni poste “fuori ed accanto lo Stato medesimo, dotate di propria personalità giuridica”, prende le distanze Santi ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari* (1906), in *Scritti minori*, Milano, 1950, I, 213 ss., che distingue tra la *sovranità generale* e i *diritti speciali di supremazia*, grazie ai quali trovano spiegazione i “poteri di natura puramente interiore dello Stato”. Romano non intende negare ogni relazione tra sovranità e diritti di supremazia, ma chiarire che per i rapporti interorganici non si può far leva sulla sovranità: non v’è sovranità “nei momenti della vita interiore dello Stato”, ma quando “tal vita si esplica al di fuori”. I regolamenti, avendo carattere puramente interno, possono disciplinare solo una parte dei rapporti giuridici che interessano le Camere: quelli fra la camera e i suoi organi interni, non fra la camera ed altri organi dello Stato. Quanto ai rapporti con i ministri, le camere possono disporre sulle persone che ad esse appartengono, e su “tutti coloro che sull’attività medesima possono influire”. Anche per i ministri valgono i diritti di supremazia delle Camere: poteri, questi, che non incidono sulla posizione costituzionale del Gabinetto e si distinguono dagli altri “diritti che alle Camere competono *come organi della sovranità in senso proprio*” come quelli diretti a far valere la responsabilità ministeriale. Diviso in due sfere il diritto pubblico, l’una maggiore, espressione di sovranità, l’altra minore, espressione del potere speciale, i regolamenti parlamentari sono raffrontati con le disposizioni che si fondano sui poteri speciali: norme disciplinari d’ogni genere, norme interne, etc.

⁹ Il tema del pluralismo ordinamentale ha avuto fortuna nella prima metà del secolo scorso: dopo il celebrato scritto di Santi Romano, *L’ordinamento giuridico*, 1918, 3^a ed., Firenze, 1977 (i regolamenti parlamentari non fanno corpo con il diritto generale dello Stato; sono elementi di un ordinamento a sé, di un’istituzione particolare, compresa in quella statale: *ivi*, 222), si deve a M.S. GIANNINI lo sforzo di identificare i requisiti essenziali dell’ordinamento giuridico: la capacità autoregolativa, che si esplica mediante potestà normative e di autoorganizzazione, la sfera plurisoggettiva. V. di GIANNINI *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici* (1950), ora in *Scritti*, vol. III 1949/1954, Milano, 2003, 405 ss.; *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 219 ss.; *Le relazioni tra gli ordinamenti giuridici*, *ivi*, 1990, 997 ss. e ora la riflessione di F. MODUGNO, *Legge, ordinamento giuridico, pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, 85 ss.

¹⁰ Anche se la Corte, nella sent. n. 379/96, non evoca espressamente la figura dell’*ordinamento parlamentare*, è però evidente che l’intera motivazione è segnata dalla tensione tra le qualificazioni dell’ordinamento *generale* (e i suoi meccanismi sanzionatori) da una parte, e l’autonomia qualificatoria propria dell’ambito parlamentare (e i suoi rimedi interni) dall’altra: con ricadute sulla sindacabilità degli atti compiuti dal Presidente d’assemblea e il ruolo di garanzia della stessa Corte, chiamata a giudicare del confine tra le due sfere in sede di conflitto di attribuzione. V. *infra*, nel testo.

¹¹ G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, cit.

¹² Per questa tesi “moderata” v. A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario cod. civ. Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1977, 405 s.: non si parla più di ordinamento parlamentare, ma di “sottosistema”.

¹³ Per valutare la peculiarità di una struttura organizzativa e dar conto dei caratteri difforni rispetto al diritto comune non v’è affatto bisogno di ricorrere alla teoria della pluralità degli ordinamenti, o ipotizzare uno iato fra l’ordinamento generale dello Stato e tale ordine «speciale»: v. già V. BACHELET, *Disciplina militare e ordinamento giuridico statale*, Milano, 1962, ora in *Scritti giuridici*, II, Milano, 1981, 137 ss., e *ivi* la contestazione della separatezza degli ordinamenti “particolari” e della sua ricaduta applicativa: la limitazione di efficacia di principi costituzionali, in part. del diritto di difesa e di azione presso un giudice terzo. Anche in altre vicende la (presunta) autosufficienza ordinamentale entra in crisi in ragione del principio di effettività della tutela giurisdizionale: cfr. G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007. La giurisprudenza assume la figura di ordinamento interno nella limitata accezione di disciplina organizzativa dell’ente, senza che ne soffra la tutela giurisdizionale (Cass., sez. lav., 24.5.1979, n. 3016; 17.12.1980, n. 6537; 3.11.1981, n. 5804; s.u., 7.5.1981, n. 2949; v. anche sez. lav., 4.12.1984, n. 6354, 12.3.1988, n. 2419, e al.). Con tale formula si indica lo statuto di “aggregati sociali assunti a entità”: ad es., consorzi, Cass., s.u., 12.3.1980, n. 1642; associazioni sindacali; Cass., sez. lav., 30.3.1982, n. 1994; società di capitali, Cass., II, 16.12.1987, n. 9357. V.

3. Il “comune sentire” delle forze politiche

Si può convenire che in occasione della sentenza n. 9 del 1959 la Corte ebbe una buona dose di coraggio rivendicando sé il controllo sull'osservanza delle norme costituzionali sulla formazione della legge, mentre per l'interpretazione e l'osservanza di norme dei regolamenti parlamentari è decisivo l'apprezzamento della Camera¹⁵. La Corte riconosce la capacità autoregolativa delle Camere, ma pone il limite della inderogabilità delle norme di rango costituzionale¹⁶.

Al di là del complesso equilibrio di questa “storica sentenza”¹⁷, presso le forze politiche in Parlamento finì per prevalere un *comune sentire*¹⁸ di segno diverso. Il dispositivo della sentenza (non fondatezza) e lo scrutinio *deferential* dell'attività di coordinamento, effettuata in concreto dalla Presidenza, danno l'impressione di una Corte ferma nella enunciazione del principio – per difendere la sua immagine pubblica – e prudente nelle conseguenze applicative. Quello che conta è il dispositivo assolutorio, la dichiarata insindacabilità esterna degli atti applicativi del diritto parlamentare: se prova di coraggio vi fu, certamente non fu portata “alle estreme conseguenze”¹⁹.

infine Cass., I, 9.5.1991, n. 5191 e Corte cost., sentt. nn. 27/70 (ordinamento interno delle associazioni sindacali e competenza alla stipula dei contratti), 15/75 (libertà sindacale e democraticità dell'ordinamento interno). Sull'ordinamento interno come “ordinamento degli uffici”, v. Cons. Stato, sez. V, 28.7.72, n. 585; VI, 17.6.1977, n. 611; VI, 30.11.1979, n. 839; VI, 4.3.1980, n. 285; III, parere 11.5.1982, n. 253; III, parere 13.12.1983, n. 931, sui rapporti interorganici nell'ordinamento interno che si modellano secondo la disciplina dettata dall'ordinamento generale per i rapporti intersoggettivi *sempre che una disposizione interna non li disciplini diversamente*; VI, 5.10.1984, n. 555.

¹⁴ Dopo Tar Lazio, ord. 22.2.1996, n. 188 (che afferma la giurisdizione del g.a., mancando specifica normazione di tipo rimediabile della Camera dep.) v. Tar Lazio, n. 2905/05 e sopratt. n. 5779/12: anche il regolamento parlamentare minore può avere effetti esterni; “contenendo la regola dell'agire dell'istituzione che lo adotta, e che ha il potere di farlo, è destinato a conformare situazioni che riguardino soggetti esterni all'istituzione stessa, che vengano ad avere, però, con l'istituzione, un rapporto di carattere giuridico, o, meglio, “quel” rapporto di carattere giuridico regolato dal regolamento interno od altro da esso strettamente dipendente”. Il regolamento sui rimedi di autodichia per gli atti di gara d'appalto, adottato dal Consiglio di presidenza ai sensi del citato art. 12 del regolamento generale del Senato il 5 dicembre 2005, n. 180, pubblicato nella G.U. 19 dicembre 2005, n. 294, “partecipa della stessa fonte di quest'ultimo con l'effetto che gli atti che ne costituiscono espressione non sono suscettibili di essere considerati singolarmente, ma vanno riguardati nel loro insieme”. V. pure, sulle fonti regolamentari della Presidenza della Repubblica con riguardo alla normativa in tema di autodichia, Cass., sez. un., 17 marzo 2010, n. 6529, cit. (regolamento di giurisdizione in relazione a giudizio pendente innanzi al Tar Lazio). La Cassazione muove dalla sentenza della Corte europea diritti dell'uomo 28.4.2009, *Savino ed altri c. Italia*, sull'esercizio dell'autodichia della Camera dei deputati. Secondo la Corte EDU il rispetto dell'art. 6, p. 1, della Convenzione può essere assicurato devolvendo le controversie ad organismi diversi da quelli comuni, ma a condizione che siano garantite le condizioni di precostituzione, imparzialità ed indipendenza che presidiano l'esercizio della giurisdizione ordinaria. La Cassazione effettua quindi la *verifica di effettività e di congruità* di detta autodichia della Presidenza della Repubblica, che ha esito positivo; conclude, come si è anticipato, per la carenza assoluta di giurisdizione.

¹⁵ Corte cost, sent. n. 9/59, *cons. diritto*, n. 2, con riguardo alla determinazione del “senso” dell'art. 40 reg. Cam. dep., nella parte in cui esclude la procedura decentrata per l'approvazione di “progetti in materia tributaria”; in dottrina v. spec. P. BARILE, *Crollo di un antico feticcio*, in *Giur. cost.*, 1959; A.M. SANDULLI, *Considerazioni in tema di sindacato della Corte cost. sul profilo formale delle leggi* (1968), ora in ora in *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, I, 603 ss.; S.M. CICONETTI, *Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato*, Padova, 1979; M. MANETTI, *La legittimazione del diritto parlamentare*, Milano, 1990, 66 ss.

¹⁶ Un passaggio cruciale è la qualificazione del messaggio presidenziale: quest'ultimo non è fonte di certezza legale assoluta (tale da escludere qualsiasi verifica giurisdizionale sull'esattezza del contenuto), ma ha una funzione di comunicazione. Non è dunque precluso l'accertamento della Corte. V. sent. n. 9/1959, *diritto*, n.5. Sull'importanza di tale punto della motivazione v. F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli “interna corporis acta” delle Camere*, in *Riv. it. scienze giur.*, 1969, n. 13, 197 ss. e in *Scritti in onore di Ambrosini*, Milano, 1970, 1309 ss., 1361.

¹⁷ Sul carattere innovativo della sent. n. 9/59 è significativa la reazione di ESPOSITO, *La Corte costituzionale in Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1959, 622, 625: molti elementi sembravano far ritenere che la Costituzione avesse reso omaggio al principio degli *interna corporis*. La Corte, negando tale principio, non ha dimostrato che la tradizione degli *interna corporis* fosse contraria al nuovo ordinamento costituzionale e perciò da eliminare: non procede per argomentazioni, ma per asserzioni. Gli eventi successivi alla sentenza testimoniano però che quella tradizione era finita: «la nessuna reazione o emozione in Parlamento o nel Paese per la decisione della Corte (lì dove in altri ordinamenti affermazioni simili di altre Corti hanno dato luogo a gravissime crisi costituzionali) costituisce la miglior prova dell'esattezza del deciso e che la prerogativa dell'insindacabilità delle Camere, fondata sulla posizione tradizionale delle Camere stesse, non faceva più parte del diritto costituzionale italiano vigente ed era morta di morte naturale». Esposito guarda al tessuto delle argomentazioni della sentenza e al loro impatto sulla costruzione concettuale tradizionale; le forze politiche considerano l'esito della controversia, il dispositivo adottato; da qui l'assenza di “reazione o emozione”; v. anche le osservazioni di SANDULLI, riportate alla nt. 19.

¹⁸ Sulla qualificazione degli eventi da parte dei soggetti politici e sul peso dei valori, credenze, referenti culturali, C. TURPIN, *British Government and the Constitution*, London, 1990, 19: “The idea of the Constitution is more important than the Constitution itself”.

¹⁹ SANDULLI, *Considerazioni*, cit., 612: era “tutt'altro che certo che nella legge l'opera presidenziale di coordinamento non si fosse risolta in un mutamento della sostanza del testo ... Ma con quella sentenza ... adottata a meno di tre anni dall'inizio della sua attività – e cioè quando la sua forza politica e sociale non aveva ancora avuto modo di consolidarsi – la Corte ebbe a dare un'altissima prova di coraggio e di fermezza nel rifiutare lo sbarramento della dottrina degli *interna corporis*, oppostale, oltre che, decisamente, dall'assemblea legislativa interessata, anche dal più autorevole orientamento scientifico (Esposito), allora tuttavia ancorato alle tesi

La vicenda finisce per confermare il ruolo del presidente di assemblea quale garante esclusivo del rispetto del regolamento parlamentare²⁰.

4. Il rischio di delegittimazione

Il principio della capacità regolativa del sistema parlamentare, *autonomo anche nei rimedi*, è difeso dalla giurisprudenza costituzionale (e sembra un paradosso) proprio quando questa idea subisce le prime vistose contestazioni.

Sono note le sentenze n. 129/81 (sull'autonomia contabile) e n. 379/96 (caso dei "pianisti"). La Corte rinviene nell'art. 64 Cost. il fondamento dell'autonomia normativa e dell'insindacabilità esterna degli atti applicativi delle norme regolamentari. Sono costituzionalmente coperta le scelte delle misure atte ad assicurare l'osservanza di detta normativa e *l'attivazione dei corrispondenti rimedi*.

Questo passaggio della sentenza n. 129/81 sulla garanzia rimedi è ripreso dalla sentenza n. 379/96 che lo drammatizza deducendo dall'art. 64 Cost. la "*necessaria sottrazione a qualsiasi giurisdizione degli strumenti intesi a garantire il rispetto del diritto parlamentare*"²¹: non è rivalutabile l'attività del Presidente per quanto attenga ad atti riferibili all'applicazione e al rispetto del diritto parlamentare. La Corte riprende la dottrina della capacità autoregolativa, dandovi nuova sistemazione. Ma avverte la tensione con principi di essenziale rilievo – come il diritto alla tutela giurisdizionale, piena ed effettiva, anche se sembra trascurar quanto affermato decidendo sui conflitti in tema d'insindacabilità parlamentare²². La sentenza sui "pianisti" si chiude con un monito: il cattivo uso del potere parlamentare, l'omesso controllo, la carenza di sanzioni in caso di violazioni pur accertate, compromettono la *legittimazione degli istituti dell'autonomia*²³.

Queste dure parole – se si vuole profetiche – sono state oscurate dall'esito del conflitto, favorevole alle Camere.

Fa una certa impressione ricordare che - nei mesi successivi al deposito della sentenza n. 379/96 – si è allargata la sfera di operatività dell'autodichia parlamentare – la più contestata delle prerogative, perché priva di esplicito fondamento nel testo costituzionale – estendendola al contenzioso sulle gare d'appalto e

tradizionali. Ciò può spiegare se con quella sentenza *la Corte non abbia poi osato di portare alle ultime conseguenze la prova di coraggio*" (corsivo mio).

²⁰ Sulla valorizzazione dei Presidenti di assemblea - "garanti pressoché esclusivi" del rispetto dei regolamenti parlamentari - quale ricaduta della sentenza n. 9/1959, N. LUPO, *La difficile tenuta del diritto parlamentare*, in MANZELLA, a cura di, *I regolamenti parlamentari a 40 anni dal 1971*, cit., 220. Sulle diverse letture della sent. n. 9/59, MODUGNO, *In tema di regolamenti parl.*, cit.; ID., *Regolamenti parlamentari e autonomia delle Camere*, in *Diritto cost. come regola e limite al potere. Scritti Carlassare*, Napoli, 2009, I, 223 ss., 253, critico verso l'idea dell'ordinamento parlamentare come "separato", quale emerge nella sentenza della Corte cost. n. 154/85, che fonda l'insindacabilità del regolamento non sui caratteri dell'atto, ma sull'indipendenza dell'organo "sovrano".

²¹ Questa sottolineatura si spiega ricordando l'oggetto del conflitto di attribuzione deciso con detta pronuncia: era la vicenda dei "pianisti", sulla cui gravità insiste L. ELIA, *Qualche colpo sui pianisti*, in *Forum Quad. cost.* (8.11.2002): "Il comportamento delle "votazioni sostitutive" è molto più grave degli abusi riscontrati a proposito d'insindacabilità perché per i pianisti siamo sempre di fronte a condotte che esulano per definizione dall'esercizio delle funzioni parlamentari". L'A. prende atto che la Corte, con la sent. n. 379/96, ha "coperto con il manto degli *interna corporis* il comportamento dei pianisti nei confronti della giustizia penale", con pronuncia analoga a quella del *Conseil constitutionnel* (86-225 Dc), per evitare il pericolo di contestazioni di un numero indefinibile di leggi. Tuttavia questo rischio "non impedi alla Corte di emettere la nota sent. n. 9/1959, che consente un controllo da parte della Corte stessa su altri vizi formali del procedimento legislativo provocati da comportamenti realizzati all'interno della fase parlamentare del procedimento".

²² La sentenza n. 1150/88 richiama la tutela dei diritti inviolabili dell'uomo (fra cui il diritto all'onore e alla reputazione) come base giustificativa del controllo di legittimità della Corte sull'esercizio del potere di prerogativa. "In quanto è attribuito nei limiti della fattispecie indicata dall'art. 68, 1° comma, e solo entro questi limiti legittimamente esercitato, il potere valutativo delle Camere non è arbitrario o soggetto soltanto a una regola interna di *self restraint*. Secondo la Costituzione, "che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo come valori fondamentali dell'ordinamento giuridico e prevede un organo giurisdizionale di garanzia costituzionale", detto potere è soggetto a un controllo di legittimità, operante con lo strumento del conflitto di attribuzione e perciò circoscritto ai vizi che incidono, comprimendola, sulla sfera di attribuzioni dell'autorità giudiziaria (*diritto*, n. 3). L'esito del giudizio è di riconoscere al Senato il potere di valutare le condizioni dell'insindacabilità ai sensi dell'art. 68, primo comma, Cost.; nella specie il modo di esercizio di tale potere non legittimava la statuizione secondo cui il procedimento civile pendente, nel quale un senatore era convenuto per il risarcimento del danno, è necessariamente assorbito nella suddetta deliberazione di insindacabilità. Sull'importanza di questo passaggio v., se si vuole, il ns. *Corte, organi politici, giurisdizione*, in *Dir. società*, 2008, 583 ss. Ma si tratta di un percorso incompiuto, perché in altre pronunce (si porta ad esempio la n. 154/85, sull'autodichia delle Camere) prevale un atteggiamento culturale particolarmente sensibile alle ragioni delle prerogative parlamentari: A. PACE, *I limiti del potere*, Napoli, 2008, 166; MODUGNO, *Regolamenti parl.*, cit., 253.

²³ "Nello Stato costituzionale, la congruità delle procedure di controllo, l'adeguatezza delle sanzioni regolamentari e la loro pronta applicazione nei casi più gravi di violazione del diritto parlamentare si impongono al Parlamento come problema, *se non di legalità*, certamente di conservazione della *legittimazione degli istituti della autonomia* che presidiano la sua libertà" (sent. n. 379/96, *diritto*, n. 9, corsivo mio).

altri atti amministrativi comunque non riguardanti i dipendenti²⁴. Si è ridisegnata anche l'immunità di sede modificando la norma regolamentare sui poteri di polizia, con una novella che sembra ampliare la deroga alla generale soggezione dei cittadini alla legge²⁵.

Le forze politiche hanno sottovalutato il tema sollevato dalla Corte. Questione grave che si pone non sul piano della *legalità*, ma su quello - ben più impegnativo - della base degli istituti dell'autonomia: la *conservazione* della loro legittimazione²⁶.

5.5. Il "cattivo uso" dell'autonomia: primi rimedi.

Siamo così arrivati alla presente situazione di crisi. L'*abuso* di prerogativa danneggia l'immagine pubblica del Parlamento. E la delegittimazione delle Camere porta con sé quella della classe politica, che è largamente parlamentarizzata.

Notevole è la risonanza mediatica delle indagini penali sulla distrazione dei fondi pubblici destinati ai Gruppi parlamentari: ne deriva grave discredito, a conferma dell'obiettiva rilevanza esterna di queste vicende. Le indagini giudiziarie danno però la sveglia alle forze politiche, inducendole a porre mano a una prima serie di rimedi normativi e organizzativi, essendo da tutti avvertita l'assoluta inadeguatezza dei controlli e delle sanzioni in caso di sviamento per finalità estranee ai compiti istituzionali).

Giova una premessa sui poteri dei Presidenti ove venga in rilievo l'attività (in questo caso di natura amministrativa) dei Gruppi, che si svolge autonomamente rispetto a quella degli uffici delle amministrazioni della Camera. Sono i Presidenti a nominare il vecchio Collegio di controllo: la base giustificativa di siffatto potere di nomina è la funzione di garanzia del buon andamento dell'istituzione parlamentare. Ma l'estensione e i caratteri dei poteri di controllo (v. la legge 2/1997, art. 8, comma 14) sono vaghi. Sono una "incognita" per gli stessi revisori²⁷ che sollecitano i Presidenti - nelle more di un intervento del Legislatore - ad adottare d'urgenza innovazioni volte ad assicurare maggiore trasparenza e verificabilità delle voci di bilancio. Un intervento presidenziale di *moral suasion* dovrebbe indurre i partiti ad esplicitare le voci dedicate al conseguimento degli obiettivi politici "in via mediata", motivando al riguardo²⁸.

²⁴ Novella reg. Cam. 16 dicembre 1998, con modifica degli artt. 12 e 62. Era emersa la tentazione di promuovere conflitto di attribuzione innanzi alla Corte avverso Tar Lazio, ord. 22.2.1996, n. 188: il Tar, investito di un ricorso su una gara d'appalto per servizi, in sede cautelare qualificava la Camera dei deputati - in mancanza di specifico regolamento in materia - "alla stregua di un normale soggetto di diritto pubblico, come tale sottoposto alle normative comunitarie ed interne attuative delle prime", affermando quindi per implicito la giurisdizione del g.a. (favorevole alla promozione del conflitto era l'Ufficio di Presidenza, seduta 16.4.1996, in *Boll. organi collegiali Cam. Dep.*, n. 25/1996. Anche il Senato dopo un po' di tempo (e qualche esitazione) ha esteso l'autodichia al contenzioso sulle gare d'appalto e su ogni altro atto non concernente i dipendenti, integrando peraltro i collegi d'autodichia con giuristi esterni: v. il regolamento approvato dal Cons. Presidenza il 5.1.2.2005, in GURI, 19.1.2.2005, s.g., n. 294.

²⁵ Per questa valutazione della novella del reg. Cam. 16 dicembre 1998, che modifica l'art. 62, M. CERASE, *Prerogative parlamentari*, in *Filangieri*, 2007, 386.

²⁶ Come sottolinea L. CARLASSARE, *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in *Ass. studi e ricerche parl.*, quad. 10, Torino, 2000, 79, 81. Sul problema della dissociazione tra legittimità procedurale e *legittimazione sociale*, P. ROSANVALLON, *La légitimité démocratique*, Paris, 2008 e, in una diversa chiave, G. AGAMBEN, *Il mistero del male*, Bari, Laterza, 2013, 6 s.: "I poteri e le istituzioni non sono oggi delegittimati perché caduti nell'illegalità; è vero il contrario, e cioè che l'illegalità è oggi così diffusa perché i poteri hanno smarrito ogni coscienza della loro legittimità (...) È del tutto insufficiente il tentativo della modernità di far coincidere legalità e legittimità, cercando di assicurare attraverso il diritto positivo la legittimità di un potere".

²⁷ V. la lettera del 21 marzo 2012 - che trasuda inquietudine - trasmessa al Presidente della Camera dei deputati dal Collegio dei revisori dei bilanci dei partiti, resa pubblica nella seduta della I comm. Cam. 4 aprile 2012, durante l'esame dei progetti volti a dare attuazione all'art. 49 Cost. (A.C. XVI leg., C. 244 e altri).

²⁸ "Le vicende di questi ultimi giorni hanno posto in risalto, da un lato, l'aspettativa della collettività ad una trasparente gestione dei fondi (pubblici) dedicati allo svolgimento di attività politiche; dall'altro, l'insufficienza del sistema di controlli a ciò finalizzato. Questo Collegio ha già più volte rappresentato, nelle considerazioni generali poste in premessa ai propri Rapporti (a partire dal 2008) *l'incognita dei poteri istruttori* ad esso attribuiti dalla legge 2/1997 (in part. all'art. 8, comma 14). Il compito assegnatogli dalla legge si risolve nell'esecuzione di controlli di natura squisitamente formale che, ancorché necessari e financo opportuni, arrecano ben scarso contributo all'esigenza di coniugare sostegno al pieno dispiegarsi della democrazia e trasparenza nell'uso del denaro pubblico... In un sistema articolato come il nostro, è ben possibile attribuire poteri di controllo a più organi. Nel caso specifico: 1. Collegio dei revisori dei partiti; 2. Collegio dei revisori per il controllo dei rendiconti dei partiti e movimenti politici (cioè questo Collegio); 3. Corte dei Conti; 4. Collegio regionale di garanzia elettorale. Occorre domandarsi se questa articolazione di doveri e poteri si risolva in una effettiva e pregnante visione delle attività oggetto di controllo o *in una pluralità di attività di controllo, sostanzialmente inefficaci, frammentate e non coordinate* normativamente tra di loro. La risposta a questo interrogativo richiede una valutazione più complessiva di competenza del Legislatore. Pare, tuttavia, a questo Collegio che *i Presidenti delle Camere, pur in assenza o nelle more di un intervento del Legislatore, potrebbero dare luogo ad alcune iniziative compatibili con l'attuale quadro normativo*. Per esempio: a) i bilanci oggetto di esame sono attualmente redatti in forma libera quanto a principi contabili da adottare. Ne consegue che alcuni di essi seguono il principio di cassa;

Non erano sufficienti meri atti “persuasivi”.

A fine della XVI legislatura, è approvata – con una certa fatica - la legge n. 96/2012, che istituisce una nuova “Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici”, competente ad effettuare il controllo di regolarità e di conformità alla legge dei rendiconti dei partiti. La Commissione (art. 9) è nominata con atto congiunto dei Presidenti delle Camere i quali sono però vincolati dalle designazioni del Primo Presidente della Corte di cassazione (1 componente), del Presidente del Consiglio di Stato (1), del Presidente della Corte dei conti (3). I Presidenti delle Camere scelgono tra i componenti del collegio il suo presidente²⁹.

Si delinea, poi, una sorta di “autonomia sorvegliata” dei Gruppi parlamentari, fin qui monadi indipendenti³⁰. Si prevede l’adozione di un “regolamento quadro” per la contabilità dei Gruppi. Sarà l’Ufficio (o Consiglio) di Presidenza a selezionare, con procedura ad evidenza pubblica, la società di revisione contabile di cui si avvarranno i Gruppi.

La “normativa derivata” affida il ruolo di vigilanza al Collegio dei Questori. Vero è che spetta alla Presidenza sospendere l’erogazione dei contributi in caso d’inottemperanza agli obblighi fissati; ma si tratta di atto a presupposto vincolato, conseguente all’accertamento fatto dalla Commissione di controllo³¹. In questo ambito, i Presidenti non sono più investiti di poteri discrezionali di nomina³² e di amministrazione attiva. Il

altri il principio di competenza. Si potrebbe raccomandare l’utilizzo di uno dei due principi (meglio il principio di competenza). Si potrebbe invitare questo Collegio a formulare un criterio di redazione del bilancio «raccomandato»: b) il Collegio dei Revisori di ciascun Partito, normalmente, limita la propria relazione all’espressione di un generico consenso sulle modalità di redazione dei conti, senza alcun riferimento specifico ai controlli effettuati. Si potrebbe invitare, anche di anno in anno, detto organo a procedere a controlli specifici che tengano conto delle indicazioni (che possono variare nel tempo) di questo Collegio; c) le spese sostenute da ciascun Partito e Movimento politico sono insindacabili. Cionondimeno alcune sono palesemente rivolte allo svolgimento diretto di attività politiche (ad es.: acquisto di spazi pubblicitari su giornali o su muri cittadini). Altre lo sono solo in via mediata e servono a preservare al meglio le risorse disponibili o anche ad investire le stesse così da renderle più durature o stabili nel tempo (ad es.: utilizzo temporaneo della liquidità o acquisto di immobili da dedicare a sedi di attività politiche). Si potrebbero invitare i Partiti e Movimenti a specificare nelle note al bilancio le voci (o la parte delle stesse) dedicata al conseguimento degli obiettivi politici solo in via mediata, aggiungendo adeguate considerazioni sulle ragioni della scelta operata; d) i rendiconti esaminati mostrano sovente trasferimenti di fondi tra partecipanti al raggruppamento elettorale che non trovano rispondenza nei documenti trasmessi a questo Collegio dalla Tesoreria della Camera. Si potrebbero, quindi, invitare i componenti del raggruppamento a comunicare tempestivamente i menzionati trasferimenti alla Camera dei Deputati. Pare, in conclusione, a questo Collegio che l’oggetto del proprio intervento richiede, se possibile, una «manutenzione all’altezza dei tempi». Ma che, anche nell’attesa di una migliore determinazione dei propri compiti e poteri, sia possibile - attraverso l’utilizzo di una sana forma di *moral suasion* - rendere più efficace ed efficiente la propria funzione e meglio garantito, quindi, l’interesse della collettività”. Il corsivo è mio.

²⁹ I componenti sono scelti fra i magistrati dei rispettivi ordini giurisdizionali con qualifica non inferiore a quella di consigliere di cassazione o equiparata. La Commissione effettua il controllo anche verificando la conformità delle spese effettivamente sostenute e delle entrate percepite alla documentazione prodotta a prova delle stesse. Entro e non oltre il 15 luglio di ogni anno, la Commissione trasmette ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati gli elenchi dei partiti e movimenti politici che risultino, rispettivamente, ottemperanti e inottemperanti agli obblighi di cui al comma 4, con riferimento all’esercizio dell’anno precedente. I casi di inottemperanza sono contestati dalla Commissione ai partiti e movimenti politici interessati. *Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati sospendono, per i fondi di rispettiva competenza, l’erogazione dei rimborsi e dei contributi spettanti ai partiti e ai movimenti politici che risultino inottemperanti.* Qualora l’inottemperanza non venga sanata entro il successivo 31 ottobre, la Commissione applica al partito o al movimento politico una sanzione amministrativa pecuniaria. Ai partiti e ai movimenti politici che nel rendiconto di esercizio abbiano omesso dati ovvero abbiano dichiarato dati difformi rispetto alle scritture e ai documenti contabili, la Commissione applica la sanzione amministrativa pecuniaria pari all’importo non dichiarato o difforme dal vero. I Presidenti, con determinazione congiunta 3.12.2012, pubblicata nella Gazz. Uff. 4 dicembre 2012, n. 283, hanno nominato i componenti della Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici.

³⁰ V. la novella delle norme regolamentari dedicate ai Gruppi del settembre 2012 (artt. 14, 15 e introduzione dell’art. 15-ter reg. Cam; artt. 15 e 16 e 16-bis reg. Sen.).

³¹ V. l’art. 3 comma 8 e l’art. 8 della normativa di attuazione degli artt. 15, 16, 16-bis reg. Sen., approvata con delibera del Consiglio di Presidenza del Senato del 16 gennaio 2013. Può essere interessante che un eccezionale intervento del Presidente in funzione di garanzia era previsto - ma per il solo Gruppo misto e a tutela di una componente che lamenta prevaricazioni - dall’art. 15-ter reg. Cam., approvato il 24 settembre 1997 (gli organi direttivi del Gruppo misto assumono le deliberazioni di loro competenza tenendo proporzionalmente conto della consistenza numerica delle componenti politiche in esso costituite. Qualora alcuna fra le componenti politiche costituite nel Gruppo ritenga che da una deliberazione, assunta in violazione del criterio predetto, risulti pregiudicato un proprio fondamentale diritto politico, può ricorrere al Presidente della Camera avverso tale deliberazione. Il Presidente decide, uditi, ove lo ritenga, il presidente del Gruppo misto e i rappresentanti delle altre componenti politiche nel medesimo costituite, ovvero sottopone la questione all’Ufficio di Presidenza).

³² Può essere letto come segno di un indirizzo volto a circoscrivere i poteri di nomina dei Presidenti la norma che disciplina la costituzione del nuovo “Ufficio parlamentare di bilancio”. L’art. 16, legge n. 243 del 2012 (disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’art. 81, sesto comma, Cost.) affida la nomina dei tre membri alla determinazione congiunta dei Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, ma circoscrive la scelta a un elenco di dieci soggetti indicati dalle Commissioni parlamentari competenti in materia di finanza pubblica a maggioranza dei due terzi dei rispettivi componenti, secondo le modalità stabilite dai regolamenti parlamentari.

passaggio ulteriore è forse quello di “deparlamentarizzare” l’intera materia, affidando erogazioni e controlli ad organi esterni all’organizzazione delle Camere³³.

Un impianto normativo claudicante è stato corretto in punti non marginali. Ma il dibattito non si è chiuso. Ad apertura della XVII legislatura anche i presidenti neo-eletti hanno assunto l’impegno di promuovere indirizzi volti ad assicurare piena trasparenza e verificabilità, nella più ampia prospettiva di un ripensamento dei meccanismi di finanziamento dell’attività politica.

6. Autonomia parlamentare e principi generali

I regolamenti parlamentari conferiscono al Presidente – quale organo monocratico e quale presidente di collegi – la funzione di regolare l’attività di tutti gli organi della Camera. Questa attribuzione si risolve in una gamma di poteri di impulso, di direttiva e di controllo che mirano ad assicurare il buon andamento delle diverse attività degli organi e degli uffici³⁴. Per chi vede due facce nell’autonomia – autonomia espressione della posizione costituzionale della Camera, autonomia amministrativa³⁵ – il Presidente è il punto di congiunzione dell’una e dell’altra dimensione.

Questi poteri - riconosciuti a salvaguardia dell’indipendenza dell’organo parlamentare - sono strumentali al buon andamento funzionale. Sono dunque imputabili alla Camera, come ha chiarito la Corte nella sentenza che decide il conflitto sui “pianisti”³⁶.

L’effettività dei rapporti costituzionali dimostra, per parte sua, che l’esercizio dei poteri presidenziali è condizionato dalla dinamica politico-istituzionale e dai vincoli di ruolo. La “soggettività politica” del Presidente, l’impronta che egli intende dare alla sua complessiva funzione si innestano necessariamente in una trama di precedenti e aspettative³⁷.

³³ È significativo il punto 15 (*uniformare le disposizioni sul controllo dei costi della politica*) della relazione del Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica: “La legge 515/1993 affida a uno specifico collegio della Corte dei Conti il controllo sui finanziamenti ricevuti e sulle spese sostenute dai partiti e movimenti politici in campagna elettorale. La legge 96/2012 affida a una specifica commissione composta da cinque magistrati delle tre diverse giurisdizioni il controllo sui bilanci dei partiti e dei movimenti politici. Il decreto-legge n. 174/2012, convertito in legge 213/2012, affida alle singole sezioni regionali della Corte dei Conti il controllo sui rendiconti dei Gruppi consiliari presenti nei Consigli regionali. Si propone, per evitare disparità di trattamento, di *uniformare i soggetti* deputati al controllo, *che devono essere esterni e indipendenti*, l’oggetto del controllo, i criteri del controllo” (corsivo ns.). Al Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali hanno partecipato M. Mauro, V. Onida, G. Quagliariello, L. Violante.

³⁴ Art. 8 reg. Cam., art. 8 reg. Sen. Il primo fa riferimento al *buon andamento* dei lavori della Camera; il secondo al *buon andamento* dell’Amministrazione: sono specificazioni di un più generale principio che investe l’intero assetto organizzativo e funzionale della Camera.

³⁵ *Selbstverwaltungrecht*, secondo la classificazione proposta da J. KAHN, *In wie weit ist der deutsche Richter berechtigt und verpflichtet, Gesetze und Verordnungen auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen?* in *Annalen des Deutschen Reichs* 1907, 604, che distingue tra *interna corporis* della Camera come organo legislativo (per i quali è ammesso il sindacato) e *interna* che si fondano sull’autonomia ad essa riconosciuta (per i quali il sindacato esterno è escluso); punto, quest’ultimo, criticato con grande efficacia da MODUGNO, *In tema di regolamenti*, cit., 1388 ss., specie sulla evocazione della consuetudine costituzionale a sostegno della presunta insindacabilità di detti *interna corporis*.

³⁶ Sulla base di tale assunto la Corte rigetta l’eccezione secondo la quale la legittimazione a proporre il conflitto spetterebbe non alla Camera dei deputati, bensì al suo Presidente: è la Camera legittimata a proporre il conflitto, non il Presidente isolatamente considerato. V. la sent. n. 379/96, *diritto*, n. 3: la Costituzione attribuisce esplicitamente al Presidente, oltre alla presidenza dell’assemblea (art. 63, primo comma), il potere di convocazione straordinaria (art. 62, secondo comma), quello di essere ascoltato dal Presidente della Repubblica nell’ipotesi di scioglimento (art. 88, primo comma); quanto al Presidente della Camera, la convocazione e la presidenza del Parlamento in seduta comune (art. 63, secondo comma); il Presidente del Senato è il supplente del Capo dello Stato (art. 86, primo comma). “*Ogni altro compito* del presidente di assemblea è rimesso alla disciplina dei regolamenti parlamentari. Poiché in questo caso il ricorso introduttivo del giudizio mira a *tutelare la complessiva posizione di autonomia costituzionalmente riconosciuta* alla Camera dei deputati e *non già una specifica attribuzione del suo Presidente*, legittimata a proporre il conflitto è la medesima Camera” (corsivo mio).

³⁷ Sulla coesistenza, nelle ultime presidenze, delle funzioni di regolazione e arbitraggio e della proiezione politica esterna, v. E. GIANFRANCESCO, *Il ruolo dei Presidenti delle Camere*, in GIANFRANCESCO, LUPO (a cura di), *Le regole del diritto parl.*, cit., 11 ss., che sottolinea la tensione insita in questa ambivalenza. Non rilevano tanto le critiche a specifiche decisioni del Presidente, ma gli attacchi alla complessiva conduzione della Camera: v. A.C., ass., 29.7.1999, su questione d’interpretazione del regolamento; v. anche – con maggioranza di diverso colore - Senato, 2 e 3 ottobre 2001: la discussione muove dall’inserimento all’o.d.g. di un testo avvertato dalle forze di opposizione e finisce per toccare l’intero operato della presidenza. Storia a sé quella della presidenza Fini alla Camera dei deputati nella seconda parte della XVI legislatura: oggetto della contestazione era l’impegno diretto, “politico-partitico” del Presidente, non la correttezza nell’esercizio delle funzioni.

Sulle aspettative e sui meccanismi di interiorizzazione, J.G. MARCH, J.P. OLSEN, *Riscoprire le istituzioni*, trad. it., Bologna, 1992. Entra in gioco anche il meccanismo delle reazioni previste: C.J. FRIEDRICH, *Man and his Government*, New York, 1963, 159 ss., in piccola parte riprodotto da G. SARTORI (cur.), *Antologia della scienza politica*, Bologna, 1970, 129 ss.

Nel difficile inizio della XVII legislatura, dopo l'incerto risultato elettorale del 2013, questa trama si è arricchita di un bisogno diffuso: la rilegittimazione dell'autonomia parlamentare. Tale istanza servirà a orientare anche i poteri regolatori e d'impulso dei Presidenti. Ma non saranno sufficienti mere correzioni della prassi. Occorrono revisioni normative affinché l'autonomia e le sue garanzie siano ricalibrate nel segno della salvaguardia dei principi generali³⁸.

La riconciliazione con i principi è opera faticosa. Ma è un passaggio obbligato per ricostituire la fiducia pubblica nell'istituzione parlamentare.

³⁸ Secondo una linea accennata dal Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica: v. la relazione citata *supra* alla nota 33.