

Un sistema a due incognite: la difesa dell'autodichia e la procedura parlamentare*

di Giampiero Buonomo **
(13 settembre 2017)

Con l'approvazione, alla Camera dei deputati, della proposta di legge n. 3225 a prima firma del deputato Richetti (*Disposizioni in materia di abolizione dei vitalizi e nuova disciplina dei trattamenti pensionistici dei membri del Parlamento e dei consiglieri regionali*), il Legislatore ordinario entra nel dominio degli emolumenti erogati per il *munus publicum* di parlamentare. Lo fa in modo assai più incisivo dei precedenti¹, visto che il testo – se approvato senza modifiche dall'altro ramo del Parlamento prima della fine della legislatura – comporterebbe il ricalcolo anche dei vitalizi in essere: richiamando i criteri di calcolo del sistema contributivo, le amministrazioni dei due organi costituzionali sarebbero tenute ad corrispondere agli attuali titolari un trattamento sostanzialmente diverso (ed in molti casi inferiore) da quello previsto dalla disciplina interna, sedimentatasi dal 1954. Impregiudicate le valutazioni di merito, in ordine alla ragionevolezza dell'intervento normativo, è rimarchevole il modo in cui, nel corso dell'esame a Montecitorio, si sono inchinati al feticcio dell'autodichia vari interventi di deputati, in Commissione² ed in Assemblea³. La cosa non sorprende, visto che la tesi funzionalista della guarentigia ancora non ha ricevuto un riconoscimento ufficiale, pur essendo stata enunciata oramai otto anni fa con il disegno di legge del senatore Maritati⁴ e di recente affacciata dal giudice

* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Per i quali v. Testa-Gerardi, *Parlamento zona franca*, Rubbettino ed., 2013.

2 Anche questo argomento spingeva il deputato Sisto ad annunciare il voto contrario del suo gruppo; il deputato Melilla, poi, sosteneva che sarebbe "illegittimo intervenire su una materia riservata dall'articolo 64 della Costituzione ai regolamenti delle Camere, che sono fonti primarie sottoposte solo alla Costituzione e non possono essere superate dalla legge"; il deputato Pisicchio "ritiene illegittimo il ricorso allo strumento legislativo per regolamentare una materia riservata in via assoluta all'autonomia regolamentare delle Camere dall'articolo 64 della Costituzione e giudica più corretto intervenire con una proposta di legge costituzionale" (Camera dei deputati, prima Commissione, resoconto del 25 maggio 2017).

3 In tal senso, nella seduta dell'Assemblea della Camera del 25 luglio 2017, si vedano gli interventi del deputato Marotta ("il Padre costituente aveva previsto che fossero la Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, il Parlamento, ad avere che cosa? Una riserva di autonomia parlamentare, che noi esplichiamo in tutti i nostri lavori: dal principio dell'autorganizzazione al principio degli *interna corporis*, all'autonomia finanziaria e contabile..."), del deputato Melilla ("il Parlamento, nel corso dei secoli e soprattutto nel Novecento, si basa su alcuni pilastri e questi pilastri sono le sue prerogative, le sue guarentigie, l'autodichia, l'autonomia contabile e finanziaria...") ed ancora del deputato Melilla nella seduta del 26 luglio 2017 ("La proposta di legge, fortunatamente, ha perso un pilastro, quello dell'INPS, perché l'autonomia organizzativa della Camera dei deputati è un elemento fondamentale per garantire la centralità del Parlamento nella democrazia italiana. Lo ripeteva il collega Cicchitto, prima citando Nilde Iotti. C'è un insieme di norme che insieme costituiscono la centralità e il primato del Parlamento nella democrazia rappresentativa. E in questo sistema complesso di norme, che si sono sedimentate in secoli di democrazia - da noi soprattutto nel Novecento, in altri Paesi anche prima, come la Gran Bretagna o gli Stati Uniti d'America o la Francia - è l'autoregolamentazione della Camera, il principio dell'*interna corporis*, l'autodichia, l'autonomia finanziaria (...").

4 A.S. 1560 della XVI legislatura, sostanzialmente riprodotto dal disegno di legge A.C. n. 5472 della medesima legislatura e dal disegno di legge n. 1175 della presente: su quest'ultimo, cfr. Gina Gioia, *Autodichia in declino*, in Riv. Dir. Proc., 2015, 1, 230: "Insomma, sembra quasi che la Consulta abbia voluto semplicemente prender tempo, nella speranza che quel disegno di legge (1175) di abolizione dell'autodichia delle Camere possa essere approvato".

Amato⁵.

Semmai, è meno comprensibile il percorso accidentato prescelto dalle Presidenze per salvare questo feticcio e, nel contempo, ricavarsi un minuscolo pertugio che consentisse alla proposta di legge di essere esaminata. Nella prima lettura, sono stati messi in campo, a questo fine, tutti i possibili modelli di "dosaggio" dell'esercizio del potere di iniziativa parlamentare.

Sia che si acceda alla concezione, per la quale tale iniziativa discende dall'articolo 71 Cost.⁶, sia che invece la si ricolleggi ai soli regolamenti parlamentari⁷, è noto che la prassi parlamentare conosce casi - sempre meno rari - di non messa ai voti di testi proposti: ciò avviene non più soltanto per le declaratorie di inammissibilità o di improponibilità delle Presidenze, ma oramai anche per lo spirare dei tempi contingentati o ovvero per la mancata "segnalazione" dei Gruppi⁸. Nessuno può contestare, infatti, che il temperamento delle opposte esigenze di rappresentatività e di governabilità (proclamato, a livello di normativa elettorale nazionale, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 1/2014), debba avere un precipitato anche nel funzionamento delle assemblee rappresentative: la funzione decisionale, da queste esercitata, si arricchisce del dibattito provocato dalla presentazione di proposte, ma non può restare indefinitamente ostaggio di tecniche dilatorie, eccentriche rispetto all'oggetto ovvero vistosamente ostruzionistiche.

L'importante è che il quadro regolatorio del potere emendativo sia chiaro, deciso *ex ante* e

5 "È un tema delicato e difficile nel quale si intravede lo schema già utilizzato dalla Corte per l'immunità parlamentare, che viene riconosciuta laddove si coglie un nesso funzionale evidente con le funzioni primarie delle Camere coperte dall'autonomia e non invece laddove questo nesso non, non è altrettanto diretto": intervento del professor Giuliano Amato al Convegno di Italiadecide del 19 giugno 2017, reperibile alla URL www.radioradicale.it.

6 F. Morhoff, *Trattato di diritto e procedura parlamentare*, Roma, 1948, p. 192 s.; L. Paladin, voce *Emendamento*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. VI, Torino, 1960, p. 510 s.; A. Pizzorusso, *Delle fonti del diritto (artt. 1-9 disp. prel.)*, in *Commentario del codice civile*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1977, p. 185; M. Mazziotti di Celso, voce *Parlamento (principi generali e funzioni)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXI, Milano, 1981, p. 757 s., par. 19; A.A. Cervati, *Commento all'art. 71*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, p. 61 s. Significativa anche la seguente citazione da Nicolò Zanon, «*Sfere relazionali*» riservate a Parlamento e Magistratura e attribuzioni individuali del singolo parlamentare: una distinzione foriera di futuri sviluppi?, in *Giur. cost.* 1998, pag. 1481, fasc. 3: "si pensi, ad esempio, ad ipotesi in cui decisioni imputabili alla Camera d'appartenenza, derivanti da un cattivo uso di poteri regolamentari, arbitrariamente limitino o impediscano in capo al singolo l'esercizio del potere di iniziativa legislativa o di emendamento (in lesione dell'art. 71, comma 1, Cost.)".

7 E. Spagna Musso, voce *Emendamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, vol. 14 (1965), p. 828-832; P.G. Lucifredi, *L'iniziativa legislativa parlamentare*, Milano, 1968; A. Pisaneschi, *Fondamento costituzionale del potere di emendamento, limiti di coerenza e questione di fiducia*, in *Diritto e società*, 1988, p. 218; G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, 1994, n. 5, Giappichelli, p. 213.

8 Circa gli emendamenti da porre in votazione ai sensi del nuovo articolo 85-bis del Regolamento della Camera.

rispondente a controlimiti di rango costituzionale⁹: il più classico di essi¹⁰ è sicuramente l'estraneità all'oggetto della discussione¹¹, in Senato fonte di improponibilità (articolo 97 comma 1 RS). Il parallelo istituto della Camera (articolo 89 RC) è stato perciò invocato in sede referente, soprattutto alla luce del fatto che vi erano varie proposte di legge congiunte che affrontavano materie solo parzialmente coincidenti con la materia del testo Richetti¹²; è stato, anzi, atto di grande riguardo per tutti i proponenti quello dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi, nella riunione del 5 ottobre "di proporre alla Commissione di delimitare l'ambito del proprio esame ai seguenti aspetti: determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento; disciplina del rimborso delle spese di soggiorno, di viaggio, spese generali e disciplina della diaria dei parlamentari; regime tributario; regime di trasparenza connesso alle suddette materie"¹³. Il nodo si attorciglia, però, quando, dal perimetro della discussione, si passa ad una

9 La teorizzazione non manca: "Non ogni proposta è suscettibile di diventare emendamento e non ogni emendamento è suscettibile di votazione. Determinati requisiti si richiedono perché possa formarsi questo atto procedurale: alcuni formali, altri sostanziali. Fra i primi: la forma scritta (salvo deroghe), proponenti aventi titolo, la presentazione in tempi stabiliti; fra i secondi: la reale portata modificativa, la non estraneità all'oggetto della discussione. Fra i requisiti prescritti perché un emendamento sia suscettibile di votazione: la illustrazione (affidata all'oralità) nel corso della discussione; l'assenza di precedenti, contrastanti pronunce dell'Assemblea, nel corso della stessa discussione, sullo stesso argomento. (Altri requisiti ancora sono richiesti in casi di specie). Dalla esistenza di questi requisiti dipendono alcune ulteriori categorie procedurali, attinenti o alla fase della presentazione (l'accertamento della ricevibilità o della proponibilità o ammissibilità), o alla fase della discussione (esercizio di diritto del potere di parola, per la illustrazione dell'emendamento), o alla fase della votazione (con il diritto che il proponente acquisisce alla deliberazione dell'Assemblea sul suo emendamento, cui corrisponde l'onere dell'Assemblea di pronunciarsi su di esso, salva l'ipotesi di sopravvenute cause di inammissibilità), ed i connessi poteri di declaratoria, presidenziali o assembleari. L'emendamento non è un atto unilaterale; per essere inserito nella sequenza dinamica del procedimento di discussione e deliberazione deve essere riconosciuto ricevibile, ed è grazie alla sua accertata ricevibilità che viene acquisito al procedimento, divenendo idoneo a dispiegare i suoi effetti nell'ambito del rapporto procedurale": G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1994, n. 5, Giappichelli, pp. 222-223.

10 Che ha ricevuto anche un riconoscimento esplicito dalla Corte costituzionale, in ordine ai disegni di legge di conversione dei decreti-legge, sin dalla sentenza n. 22 del 2012; essa è confermata dalla n. 32 del 2014, nella quale, a tutela dell'equilibrio tra i poteri, "la Corte aderisce, per proprie testuali parole, a quell'orientamento che attribuisce a quella di conversione «connotazione di legge a competenza tipica», che, come previsto anche dai regolamenti parlamentari, limita gli emendamenti a quelli coerenti con l'oggetto e la finalità del decreto; diversamente la legge di conversione sarebbe affetta da un vizio di procedura": A. Lo Calzo, *I profili procedurali della conversione in legge e gli effetti applicativi della decisione nell'ottica della Corte costituzionale (osservazioni alla sentenza n. 32 del 2014 alla luce della sentenza n. 237 del 2013)*, in *Consulta online*, 2015, fascicolo 1.

11 "La questione della estraneità della materia in realtà riguarda non solo la procedura di conversione dei decreti-legge, ma il potere di emendamento nella sua interezza": G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1994, n. 5, Giappichelli, p. 232.

12 "In alcuni casi il loro contenuto si estende ad altre materie, come, ad esempio, per le disposizioni in materia di: prestazioni per collaboratori dei parlamentari, limitazioni al rimborso delle spese mediche dei parlamentari, dotazione dei gruppi parlamentari, servizi di ristorazione e altri servizi interni, bilancio interno e trasparenza, controllo della Corte dei conti, congedi di maternità, di paternità e parentale dei parlamentari, indennità dei consiglieri regionali": Camera dei deputati, Commissione affari costituzionali, resoconto del 6 ottobre 2016, intervento del presidente Mazziotti.

13 Ottenendone il conforto della Commissione: Camera dei deputati, Commissione affari costituzionali, resoconto del 6 ottobre 2016.

selezione dei testi da votare, in base alla loro presunta incostituzionalità: benché la prassi conosca anche questo motivo di inammissibilità¹⁴, appare difficile imputare ad un organo parlamentare (fossero anche le Presidenze o i rispettivi Uffici di Presidenza) una valutazione che, nella sua completezza, neppure il Capo dello Stato esercita¹⁵ *iure proprio* in sede di promulgazione.

Certo, un margine di esclusione dei più vistosi errori del Legislatore, dalla stessa possibilità di discussione, non può essere negato: un emendamento ad una legge ordinaria, che intendesse ripristinare la pena di morte, sarebbe correttamente dichiarato inammissibile. Ma non perché la Presidenza sia intestataria di un potere di giudicare il merito: semplicemente, perché proceduralmente un criterio di economia dei mezzi la legittima a considerare privo di reale idoneità modificativa¹⁶ dell'ordinamento giuridico un testo, il cui rango (ordinario) violerebbe la gerarchia delle fonti, rispetto al cristallino dato dell'articolo 27 ultimo comma della Costituzione vigente.

Assai meno scontati sono altri profili di costituzionalità, sui quali le Presidenze di norma mantengono un prudente agnosticismo: senza l'appiglio procedurale (es. fondato sull'improprietà dello strumento normativo proposto, per violazione della gerarchia delle fonti o di altro tipo di riparto competenziale fissato in Costituzione) sarebbe veramente arbitrario negare, al singolo parlamentare, la stessa possibilità di vedere discussa la sua proposta di testo¹⁷.

Nello specifico, la sede referente sulla "proposta Richetti" fronteggiava la tesi secondo cui "sinora tale materia è stata regolamentata con determinazioni assunte nell'ambito degli uffici di presidenza delle Camere, che" andrebbero considerati "gli unici organi competenti a disciplinare lo status giuridico ed economico dei parlamentari"¹⁸: una tesi che riecheggia

14 "Altro aspetto relativo al contenuto degli emendamenti è quello della incostituzionalità della materia: un aspetto che fa parte dei requisiti da vagliarsi in sede di ricevibilità, con la sola eccezione (per il Senato) degli emendamenti in contrasto con l'art. 81, ultimo comma, della Costituzione: questi infatti, anche se privi della copertura finanziaria costituzionalmente prescritta (mancanza rilevata dalla commissione bilancio) debbono ugualmente essere ammessi a votazione, con la sola restrizione che si deve trattare di una votazione qualificata (Senato, art. 102 *bis*)": G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1994, n. 5, Giappichelli, pp. 232-233.

15 V. C. Chimenti, *Quirinale e rinvio delle leggi alle Camere*, in www.forumcostituzionale.it, sull'esternazione, resa dal presidente Ciampi a Berlino, di non aver rinviato la l. n. 140/2003 perché "non manifestamente incostituzionale". V. anche, sulla diversità dei ruoli e della natura del controllo dei due organi, R. Romboli, *Il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale*, in M. Lucani, M. Volpi (a cura di), *Il Presidente della Repubblica*, Bologna, 1997, 336, nonché l'intervento seguente del senatore Gianpiero D'Alia: "il Capo dello Stato non ha alcun potere in ordine alla valutazione di costituzionalità piena dei provvedimenti nel momento in cui firma e autorizza la presentazione dei disegni di legge del Governo, ma è anche chiaro che a lui è attribuita una limitata valutazione in ordine al fatto che si sia in presenza di un provvedimento non manifestamente incostituzionale" (Senato della Repubblica, Legislatura 16^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 043 del 21/07/2008).

16 Difatti, più che improponibilità, qui si utilizza la categoria dell'inammissibilità, che viene evocata anche in ordine alla "disposizione (introdotta al Senato nel 1971) che distingue fra emendamenti tendenti a mere correzioni formali (i quali vengono assoggettati ad una procedura più snella) ed emendamenti sprovvisti di una «reale portata modificativa» (di cui è sancita l'inammissibilità) (art. 100, ottavo comma)": G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1994, n. 5, Giappichelli, pp. 232-233.

17 Tanto più che, all'inverso, sia le Commissioni (es.: nell'esame dei presupposti di necessità ed urgenza dei decreti-legge) che le Assemblee si applicano al tema dell'incostituzionalità, sulla scorta di proposte (es. le questioni pregiudiziali di costituzionalità) avanzate da singoli parlamentari, che nessuno mai si sognerebbe di dichiarare irricevibili.

18 Camera dei deputati, prima Commissione, resoconto del 25 maggio 2017, intervento del deputato Melilla.

una ben precisa accezione dei poteri presidenziali¹⁹ e che comportava una pronuncia chiara in un senso²⁰ o nell'altro²¹.

L'impaccio delle Presidenze si leggeva sin dalla sottile distinzione elaborata tra le inammissibilità dei disegni di legge e quella degli emendamenti²². Più in generale, a chi invocava la natura riservata della fonte normativa che regola i vitalizi, la Presidenza della Commissione ha replicato che la Corte costituzionale "dice solo che vige quel regime di competenza dei Regolamenti parlamentari, ma non che la Costituzione lo impone"²³. Eppure la stessa Presidenza, contraddittoriamente con tale assunto, aveva dichiarato inammissibili vari emendamenti che esulavano "dalla funzione propria dell'atto legislativo" perché "manifestamente lesivi della sfera di competenza riservata ad altre fonti del diritto (...regolamenti parlamentari...)"²⁴.

Il *non sequitur* della conduzione della sede referente (e poi dell'Assemblea, nella misura in cui ha pedissequamente ribadito le inammissibilità di Commissione) può apparire una

19 "Non tutti i «deliberandi» parlamentari sono assoggettabili al potere di emendamento: a questo aspetto viene dedicata qui solo qualche indicazione essenziale. Non sono emendabili le c.d. «leggi formali», espressione non di esercizio del potere legislativo ma di un diverso potere, politico e di controllo. Si tratta delle leggi di autorizzazione o di ratifica o di approvazione di atti o provvedimenti che competono ad altri poteri costituzionali o ad altre sfere istituzionali"; G. Bertolini, *Emendamento, deliberazione parlamentare e iniziativa*, in Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari, 1994, n. 5, Giappichelli, pp. 232-233.

20 Il deputato Fiano in Commissione "osserva, in merito alla posizione del deputato Lauricella, le cui argomentazioni sono senz'altro apprezzabili, che su quella base la Presidenza della Camera avrebbe dovuto dichiarare non ammissibile la stessa proposta di legge Richetti, in quanto incostituzionale, cosa invece non avvenuta" (Camera dei deputati, prima Commissione, 25 maggio 2017). Il deputato Lauricella aveva richiesto "la votazione del proprio emendamento 2.34, volto a inserire nella legge, in relazione al trattamento di fine mandato, la riserva che l'articolo 64 della Costituzione attribuisce ai Regolamenti parlamentari. In questo modo ribadisce la posizione già espressa nelle precedenti sedute e, a suo avviso, rafforzata dalla dichiarazione di inammissibilità fatta giustamente dalla presidenza, dell'articolo aggiuntivo Giorgia Meloni 3.01, in quanto lesivo dell'autonomia di organi costituzionali quali Presidenza della Repubblica e Corte costituzionale. Osserva che tanto più tale ragionamento vada applicato alle Camere" (*ibidem*).

21 Chiarezza reclamata anche in Assemblea dal deputato Brunetta: "Signora Presidente, quanta ipocrisia! (...) mi permetto di correggere la Presidente Boldrini, anche se non è presente: gentile Presidente Boldrini, non è che l'autodichia vuol dire capacità legislativa. Vivaddio, gli altri organi dello Stato hanno autodichia, ma non capacità di fare le leggi, perché vivaddio le leggi le fa solo il Parlamento". La protesta atteneva alla seguente declaratoria di inammissibilità, resa dalla Presidenza della Camera nella medesima seduta: "Avverto che la Presidenza non ritiene ammissibili, ai sensi dell'articolo 89, comma I, del Regolamento, le seguenti proposte emendative, già dichiarate inammissibili in sede referente: Civati 2.40, in materia di assistenza sanitaria dei membri del Parlamento; Giorgia Meloni 3.01, in quanto lesivo dell'autonomia di altri organi costituzionali. Per le medesime ragioni risulta inammissibile l'articolo aggiuntivo Palmizio 3.050, di contenuto analogo; Marchi 13.08. Con riferimento a tale ultima proposta emendativa, si fa presente che, pur essendo priva, rispetto al testo presentato in sede referente, delle disposizioni in materia di assistenza sanitaria, la stessa risulta comunque inammissibile in quanto si pone in contrasto con l'autonomia delle Camere" (Camera dei deputati, Resoconto stenografico dell'Assemblea, Seduta n. 841 di martedì 25 luglio 2017).

22 "La Presidenza non valuta la costituzionalità delle proposte di legge presentate ma che, in sede di ammissibilità delle proposte di legge, la Presidenza si limita ad una prima complessiva valutazione mentre spetta alla Commissione valutare in modo puntuale i profili relativi alla costituzionalità del testo": Camera dei deputati, prima Commissione, resoconto del 25 maggio 2017, presidente Mazziotti.

23 Camera dei deputati, prima Commissione, resoconto del 25 maggio 2017, presidente Mazziotti

24 Camera dei deputati, prima Commissione, resoconto del 24 maggio 2017, presidente Mazziotti.

concessione alle comode certezze dell'autodichia²⁵: essa, a partire dalla sentenza n. 154 del 1985 della Corte costituzionale, designa una configurazione giuridica unica al mondo, costruita sull'autonomia normativa *à tout azimuth* delle singole Camere del Parlamento.

Tale concessione, estorta alla logica grazie all'inappellabilità delle decisioni presidenziali, segue però il percorso tortuoso di ogni paralogismo, che porta prima o poi all'emergere della contraddizione. La vicenda parlamentare ha visto questo percorso compiersi in meno di due settimane dalla fine della prima lettura della proposta Richetti: in sede di discussione del bilancio interno, la Presidenza della Camera ha tolto la parola ad un deputato che contestava la decisione di inammissibilità di alcuni ordini del giorno concernenti i vitalizi²⁶. L'argomento speso dalla Presidenza²⁷ è senza dubbio il medesimo delle inammissibilità già opposte in referente sulla proposta Richetti e, come quelle, dà la netta impressione di un precario cammino sulle uova.

Se infatti il regolamento parlamentare è fonte di riserva competenziale "senza se e senza ma", allora la decisione assunta dalla Camera, nella veste di Legislatore, non dovrebbe inibire la riaffermazione delle "regole della casa" in sede di bilancio interno: se non altro perché, se l'attribuzione regolamentare sul punto discendesse dalla Costituzione, neppure l'organo beneficiario potrebbe disporne o, volta a volta, recedere o riassumerla.

Se viceversa la Camera – non più solo nella veste di Legislatore, ma anche in sede di normatore domestico (tale è la sede del bilancio interno) – ravvisa nei vitalizi un ambito estraneo alla funzione parlamentare, allora ammette che il nesso funzionale, ed esso solo, può legittimare l'esercizio della competenza regolamentare. Proclamando queste inammissibilità, cioè, le Presidenze stanno prestando acquiescenza, rispetto alla richiesta di abbandono della nozione "geografica" dell'autonomia normativa.

La "terza via" – quella dell'attribuzione "facultizzante", cui l'ardita teoretica delle Presidenze sembra alludere – reca quindi in sé i germi della sconfitta, cui appare destinato il potere dello Stato evocato in giudizio in sede di *actio finium regundorum*: la vicenda giurisdizionale è il conflitto tra poteri dello Stato promosso dalla Corte di cassazione, sezioni unite civili, con ordinanza-ricorso 18 novembre-18 dicembre 2014, n. 26734²⁸, nel

25 Non è un caso che la presidenza della Commissione abbia ammesso emendamenti che richiamavano espressamente l'autonomia (6.20 e 6.21 Marotta) o l'autodichia (13.11 e 13.12 Pisicchio), in un caso ponendo regolarmente al voto l'emendamento (1.3 F.S. Romano).

26 Camera dei deputati, Assemblea, resoconto stenografico del 2 agosto 2017, pp. 54-55 (decisioni presidenziali di inammissibilità) e pp. 58-59 (espulsione del deputato Di Battista).

27 L'apparato motivazionale si incentra su questi criteri: "esigenza di assicurare la compatibilità degli ordini del giorno con l'ordinamento interno, in termini di rispetto delle sfere di competenza e di autonomia attribuite ai vari organi parlamentari (...) garantire che le decisioni dell'Assemblea non prefigurino interventi in contrasto con i principi generali dell'ordinamento, come individuati anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, o con limiti di contenuto o garanzie procedurali fissati dalla legge (...) con l'esame e con il voto sulla proposta di legge Richetti, la Camera ha deliberato di procedere su questa materia per via legislativa, superando la disciplina vigente introdotta con deliberazione degli Uffici di Presidenza. La decisione dell'Assemblea non contente ora di riproporre, attraverso ordini del giorno, l'attivazione di quelle competenze normative dell'Ufficio di Presidenza che la Camera ha appena deciso di non esercitare" (Camera dei deputati, Assemblea, resoconto stenografico del 2 agosto 2017, pp. 54-55). I criteri così dettati dalla presidente Boldrini erano ammantati di un incongruo riferimento alla preclusione interprovvedimentale, sconosciuta al Regolamento della Camera, sia per la contaminazione degli effetti ("inammissibili e quindi ... improcedibile") sia per la carenza dei presupposti legittimanti (i sei mesi di "purgatorio" di una proposta sostanzialmente riproduttiva di un progetto precedentemente respinto attengono all'assegnazione di progetti di legge ex art. 72 RC, mentre la disciplina delle preclusioni di cui all'articolo 89 RC discende da "precedenti deliberazioni" all'interno della medesima discussione).

28 Fu depositata in cancelleria a palazzo della Consulta il 20 gennaio 2015, ed iscritta al n. 1/2015 del relativo registro; pubblicata, a seguito dell'ordinanza n. 137/2015 di ammissibilità, in Gazzetta Ufficiale n. 33

medesimo caso già oggetto di una infruttuosa q.l.c.²⁹.

L'esempio più noto³⁰ di esercizio dell'autonomia normativa delle Camere, fuori dell'ambito del procedimento legislativo o parlamentare, è senza dubbio la creazione di giudici domestici: per le controversie dei dipendenti delle Camere, mercé delibere adottate rispettivamente dal Consiglio di Presidenza del Senato il 10 gennaio 1986 e dall'Ufficio di Presidenza della Camera il 28 aprile 1988; per i terzi non dipendenti, mercé delibera dell'Ufficio di Presidenza della Camera del 22 marzo 1999, n. 155 e delibera del Consiglio di Presidenza del Senato del 5 dicembre 2005, n. 180. La sequenza di queste ultime delibere è estremamente indicativa: stante il bicameralismo perfetto³¹ può, per sei anni (1999-2005), un'"attribuzione" costituzionale esistere in modo palese alla Camera³² e latente al Senato³³? Il TAR Lazio, nella sentenza n. 1030/2006, prese atto che, nel silenzio della fonte regolamentare interna al Senato sulla materia appaltistica, si riespandeva la giurisdizione valida per tutti i cittadini; questa – nella prospettazione delle Camere – si sarebbe dovuta trovare pronta a recedere, però, quando il Regolamento si fosse appropriato del tema (come puntualmente avvenne)³⁴. Non quindi un criterio "funzionalistico", di inerenza alla funzione svolta dalle Camere, ma uno - semplicemente -

del 19 agosto 2015, 1ª serie speciale, fu poi oggetto di *errata corrige* con comunicato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 19 del 10 maggio 2017, 1ª serie speciale.

29 La sentenza n. 120 del 2014, in proposito, di fatto indicò alla Cassazione la strada corretta per essere re-investita: la Corte costituzionale affermò che – per ricostruire l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari – è possibile il conflitto di attribuzione tra poteri, laddove il superamento di tale ambito ridondi in invasione o turbativa di altro potere dello Stato, quale quello giudiziario, che è espressione della garanzia generale alla tutela giurisdizionale, riconosciuta come diritto fondamentale.

30 Che cosa il normatore interno abbia disciplinato, dal 1985 ad oggi, è ben spiegato da Irene Testa, *Sotto il tappeto*, Aracne ed., 2016.

31 Nonché la medesima posizione processuale dinanzi alla Corte: v. l'integrazione del contraddittorio disposta verso la Camera dall'ordinanza n. 137/2015 cit., nel conflitto attivato dalla Cassazione contro il Senato.

32 Subito dopo la delibera del 1999, v. TAR Lazio, Sez. I, 21 dicembre 1999, n. 3863 e TAR Lazio, Sez. I, 4 febbraio 2000, n. 698, ambedue declaratorie del difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a seguito dell'adozione della disciplina da parte della Camera dei Deputati che sottraeva al giudice esterno anche i rapporti con i terzi.

33 TAR Lazio, Sez. I, ord. 1 settembre 2005, n. 4761; TAR Lazio, Sez. I, 11 febbraio 2006, n. 1030, confermata da Cons. Stato, Sez. IV, 8 giugno 2007, n. 3008.

34 Persino per atti di citazione anteriori, come si desume dall'ordinanza con cui il TAR Lazio ha sollevato d'ufficio il conflitto di giurisdizione dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione: "si costituivano in giudizio il Senato della Repubblica e la Camera dei Deputati, illustrando in distinta memoria per l'udienza pubblica le proprie tesi; (...) l'atto di citazione era del 27.1.2003, mentre il provvedimento impugnato era stato adottato il 6.2.2001 (...) anche costoro chiedevano a questo Tribunale di sollevare d'ufficio il conflitto di giurisdizione ai sensi dell'art. 11, comma 3, c.p.a., ma a "favore" dell'"autodichia" del Senato, in quanto al ricorrente non era stato affidato un incarico professionale, come da lui sostenuto, ma era stato conferito un "*munus publicum*" che vedeva, semmai, la corresponsione di una mera indennità, sulla cui entità doveva pronunciarsi però l'Organo di "autodichia" del Senato, in quanto l'incarico attribuito (...) atteneva strettamente al funzionamento e al modo di operare della Commissione d'Inchiesta e perché, ad ogni modo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato n. 180 del 5.12.2005, la suddetta "autodichia" era estesa anche "agli atti e ai provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale" (TAR Lazio/Roma, sez. I, ordinanza n. 7562/2017, che adduceva anche l'effetto spiegato dal *ius novorum* sulla domanda di altro collaboratore della stessa Commissione d'Inchiesta su Federconsorzi).

di deferenza, con l'ossequio della Legge al Regolamento appena questo decide di disciplinare qualcosa di "geograficamente" svolto nei Palazzi³⁵: la giurisdizione domestica "a geometria variabile", che avanza e recede a seconda della volontà dell'organo.

Intendiamoci: la potestà non è necessariamente arbitrio, soprattutto quando risponde ad una configurazione ordinamentale di tipo "facultizzante". Ma se anche l'autodichia fosse una potestà, che la Camera può scegliere volta a volta di esercitare o dismettere, occorrerebbe un rigore cartesiano almeno nel suo esercizio: cosa che non è dato di vedere³⁶.

Al di là di una certa fragilità argomentativa, il difetto, ovviamente, sta anzitutto nell'appartenenza/ascrivibilità delle relative operazioni ermeneutiche; persino negli Stati Uniti da oltre tre anni la *rulemaking clause*, che attribuisce a ciascuna Camera il potere di determinare il regolamento delle proprie procedure, non esclude (più) il sindacato della Corte suprema³⁷. Invece, in Italia ancora subiamo un "inaccettabile atto di antiquariato giuridico"³⁸, a fronte del quale la giurisdizione conflittistica appare singolarmente in affanno nel dirimere la più delicata (e cronologicamente, oltre che logicamente, la prima) delle doglianze delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

La citata ordinanza n. 26734 afferma, infatti: «Può poi denunciarsi anche la violazione dell'art. 102, secondo comma, Cost., che esclude che possano essere istituiti giudici straordinari o giudici speciali; parametro questo che va coniugato con la VI disposizione transitoria che prescrive che entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione all'epoca esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti (nonché dei tribunali militari per i quali però è prescritto il "riordinamento" con legge). La Commissione contenziosa ed il Consiglio di garanzia, quali giudici delle controversie dei dipendenti

35 "Il fatto che il TAR affermi la sussistenza della giurisdizione amministrativa in «assenza di specifica normazione del Senato nell'esercizio della propria potestà di rango costituzionale», ben dimostra che il problema vada incentrato sul profilo accennato dell'esclusiva capacità qualificatoria regolamentare" (A. Lo Calzo, *L'autodichia degli organi costituzionali: il difficile percorso dalla sovranità istituzionale dell'organo alla garanzia della funzione*, Quarto seminario annuale del Gruppo di Pisa con i dottorandi in materie giuspubblicistiche, Università Roma Tre – Sala del Consiglio, 18 settembre 2015): nel fatto, cioè, che gli organi costituzionali rivendichino, all'interno della loro autonomia, il potere di definire gli ambiti sottratti alla giurisdizione comune, adottando disposizioni regolamentari che contribuiscono a definire i confini della specialità dell'ordinamento interno. E. Lehner, *"Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti" vs. "Giusto processo", precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 503, vi riconobbe «un mezzo per annettere alla sfera dell'autonomia parlamentare e al relativo regime di insindacabilità qualsiasi attività, pure se destinata ad incidere su situazioni giuridiche di soggetti terzi, indipendentemente dal nesso funzionale».

36 A mero titolo di esempio, l'argomento speso dalle difese delle Camere a palazzo della Consulta, nell'udienza del 25 marzo 2014, è *medio tempore* venuto meno: la linea giurisprudenziale degli organi di autodichia camerale - secondo cui (per evitare la creazione di "zone franche dell'ordinamento" che sfuggirebbero alla grande regola dello Stato di diritto) essi potrebbero effettuare non solo interpretazione adeguatrice, ma addirittura un sindacato di costituzionalità *tout court* (sia pure ai meri fini della disapplicazione dell'atto illegittimo) - è stata abbandonata dalla Commissione giurisdizionale della Camera dei deputati. Essa ha sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione degli artt. 3 e 53 Cost., con ordinanze del 10 dicembre 2014, n. 7, e del 3 marzo 2015, n. 1 (rispettivamente al n. Reg. ord. 92/2015, pubblicata in G.U., 27 maggio 2015, n. 21, ed al n. Reg. ord. 129/2015, pubblicata in G.U., 8 luglio 2015, n. 27). La tesi del "controllo diffuso" degli organi di autodichia era stata, peraltro, criticata in dottrina (A. Lo Calzo, *Il principio di unicità della giurisdizione costituzionale e la giustizia domestica delle Camere*, in *Federalismi*, 14/05/2014, numero 10/2014).

37 Sentenza U.S. Supreme Court 26 giugno 2014 (National Labor Relations Board v. Noel Canning) n. 12-1281, *Opinion of the Court*, pp. 35-36, in *U.S. Rep.*, 2014.

38 G. Gioia, *Autodichia in declino*, cit., p. 230.

del Senato, si pongono, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come giudici speciali, istituiti dopo l'entrata in vigore della Costituzione, senza che in essa ci sia una salvezza, così come invece espressamente previsto per il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; salvezza che deroga a tale generale divieto proprio per essere essa di rango costituzionale».

Se un principio di logica (anche) giuridica – quello di non contraddizione – governa ogni funzione esercitata dalla Corte costituzionale³⁹, allora essa non potrà che risalire al primo atto siglato dagli organi di autodichia menzionati nel ricorso e valutare, come chiede la parte privata, gli inequivoci elementi “confessori” in esso recati: prima del 1988 un giudice non c’era, dopo c’è stato (e tale è stato qualificato dalla stessa Cassazione)⁴⁰. Quindi, è nato allora; non appartenendo all’ordine giudiziario⁴¹, è un giudice speciale, costituito quarant’anni dopo la VI Disposizione (come “in via confessoria” affermato dalla difesa del Senato nell’udienza del 25 marzo 2014).

Ma se la Corte riconosce che le Camere sono giudici di ciò che, secondo loro, è giurisdizione domestica, sappia che esse possono farvi rientrare anche lo staffile inflitto allo scudiero a palazzo Carignano, o la supplica rivolta al Presidente per ottenere lo stallatico. Quanto questa “libertà interpretativa” (ma verrebbe da dire: semantica) è compatibile con la definizione di “attribuzione di un potere dello Stato”⁴² e con la sua proiezione di tipo contenzioso⁴³?

39 Validissimo strumento ermeneutico a disposizione della Corte. Già con la sentenza n.182 del 1988 essa, in una questione incidentale, evidenziò che “il confliggere di due *rationes* opposte e inconciliabili” comporta l’aporeticità di una operazione combinatoria. Per la sentenza n. 40 del 2012, poi, l’attribuzione costituzionale del pubblico ministero di indagare sui fatti di reato cui si riferisce la *notitia criminis* in suo possesso, e di esercitare, se del caso, l’azione penale” non è incompatibile con l’apposizione del segreto su una o più fonti di prova: giudice dell’antiteticità resta quindi, alla fin fine, la Corte ed essa soltanto.

40 La sentenza 18 marzo-10 giugno 2004, n. 11019 delle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione ha corredato il dispositivo dismissivo del ricorso ex articolo 111 con una motivazione comunque di riforma del decreto della Corte d’appello, la quale proclamava invece il difetto “assoluto” di giurisdizione.

41 Giudici non appartenenti all’ordine giudiziario possono ben esistere: si tratta appunto dei giudici speciali, che però – pur nella loro specialità – debbono soddisfare i principi di precostituzione, imparzialità ed indipendenza desumibili dagli articoli 25, 104, 107 e 108 della Costituzione (C. Cost., sentenza n. 215 del 2016 e giurisprudenza costituzionale ivi citata) ed i requisiti di indipendenza e di imparzialità posti dall’articolo 6 della CEDU (Corte europea dei diritti dell’Uomo, II sezione, n. 14 del 8 – 28 aprile 2009, *Savino e altri contro Italia*). La riaffermazione del presidio di indipendenza dei giudici speciali produsse storiche sentenze della Corte costituzionale già nei primi anni di vita (sentenza n. 103/1964 sulle commissioni distrettuali delle imposte dirette; sentenza n. 33 del 1968 sulla giunta giurisdizionale amministrativa della Valle d’Aosta), per ingerenze esterne nella composizione, nello status e nelle guarentigie dell’organo, di gran lunga inferiori rispetto a quelle (enunciate dal ricorrente in Cassazione) che vengono in rilievo nel caso di specie, e per le quali da ultimo v. le interviste del dottor Pietro Di Muccio, direttore emerito del Senato della Repubblica, e del professor Andrea Pertici, ordinario di diritto costituzionale all’Università di Pisa, nella rubrica radiofonica “Lo Stato del diritto” di Radio radicale del 6 luglio 2017, reperibile sul sito www.radioradicale.it.

42 In dottrina v. R. Lucifredi, voce *Attribuzione* (conflitto di), in *Enc. dir.*, IV, Milano 1959, 284 ss.; A. Pensovecchio Li Bassi, voce *Conflitti costituzionali*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano 1961, 998 ss.; A. Cerri, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano 2008, 341 ss.; A. Ruggeri, A. Spadaro, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2009, 239 ss.; G. Zagrebelsky, V. Marcenò, *Giustizia costituzionale*, Bologna 2012, 435.

43 Per Corte Costituzionale, [sentenza n. 457 del 1999](#), poi, “il conflitto costituzionale è preordinato alla garanzia dell’integrità “della sfera di attribuzioni determinata per i vari poteri da norme costituzionali” (art. 37, primo comma, citato), senza che, né dalla disciplina costituzionale né da quella legislativa, si dia alcun rilievo alla natura degli atti da cui possa derivare la lesione all’anzidetta “sfera di attribuzioni”. A differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità delle leggi, il cui ambito è determinato in relazione ai tipi di atti assoggettabili al giudizio, la giurisdizione costituzionale sui conflitti è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono”. Se in effetti il giudizio per conflitto di attribuzioni produce una declaratoria di spettanza, esso oscilla tra due estremi: il conflitto virtuale

Se il buon giorno si vede dal mattino, le Presidenze sono pronte a giocare al gatto e al topo con la Corte costituzionale, su ciascuna delle materie che volta a volta le saranno sottoposte per verificare il corretto esercizio della potestà regolamentare. Ecco perché il metodo della “cedevolezza” dell’attribuzione va risolutamente confutato, per liberare la capacità ermeneutica della Corte costituzionale dagli impacci della politica e consentirle di valutare, senza condizionamenti, l’esistenza di un nesso funzionale con la funzione parlamentare.

** Senato della Repubblica

(inammissibile) e quello che aggredisce direttamente l'atto cui, in ipotesi, sia ascrivibile la lesione delle competenze medesime. La Corte, nella citata sentenza, ha chiarito che la sua decisione sul conflitto “non è giudizio sulla legittimità di atti (anche se, a seconda dell'esito del giudizio stesso, può conseguire l'annullamento dell'atto lesivo) ma è garanzia dell'ordine costituzionale delle competenze (art. 38 della legge n. 87 del 1953)”: nulla, quindi, che possa giustificare un “camaleontismo competenziale”, costruito su atti volta a volta oppositivi o adesivi alle ragioni dell'altro potere dello Stato che si assume leso.