

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Comunicazioni del Presidente in tema di modalità procedurali per l'elevazione di conflitti di attribuzione	3
--	---

Giovedì 24 marzo 2011. — Presidenza del presidente Gianfranco FINI.

La seduta comincia alle 9.

Comunicazioni del Presidente in tema di modalità procedurali per l'elevazione di conflitti di attribuzione.

Gianfranco FINI, *Presidente*, ricorda che la questione trae origine da una lettera dei Presidenti dei Gruppi Popolo della libertà, Lega Nord Padania e Iniziativa responsabile con la quale si chiede che la Camera accerti la « sussistenza delle condizioni per sollevare un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinanzi alla Corte costituzionale a tutela delle prerogative della Camera lese » – secondo quanto sostenuto nella lettera – « dall'operato omissivo della magistratura procedente (Procura della Repubblica e Giudice per le indagini preliminari di Milano) nei confronti dell'onorevole Silvio Berlusconi ». Di tale richiesta si sottolinea il collegamento con la decisione assunta dall'Assemblea nella seduta del 3 febbraio 2011 sulla domanda di autorizzazione alla perquisizione domiciliare, della quale essa costituirebbe « una sorta di prosecuzione logica ».

Sotto il profilo procedurale, nella lettera degli onn. Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli – di cui ha informato l'Ufficio di Presidenza nella riunione del 2 marzo

scorso – si fa riferimento al ruolo dell'Assemblea quale « sede ultima delle decisioni della Camera », richiedendosi in sostanza che l'Assemblea sia in ogni caso investita dell'esame di una proposta deliberata dall'Ufficio di Presidenza, sia questa favorevole o contraria all'elevazione del conflitto.

Come da prassi, la lettera è stata trasmessa al Presidente della Giunta per le autorizzazioni al fine di acquisire l'orientamento di tale organo, competente nella materia oggetto della richiesta, in vista delle successive determinazioni dell'Ufficio di presidenza.

La Giunta ha concluso i suoi lavori nella giornata di ieri, approvando a maggioranza un documento trasmesso alla Presidenza della Camera, assieme agli atti delle sedute svolte, dal Presidente Castagnetti. In esso, sul piano del merito della richiesta, si « esprime il convincimento che la Camera, a tutela delle sue prerogative costituzionali, debba elevare un conflitto d'attribuzioni nei confronti dell'Autorità giudiziaria di Milano, essendo stata da quest'ultima lesa nella sfera delle sue attribuzioni riconosciute dall'articolo 96 Cost. ». Si fa inoltre riferimento, sul piano della procedura, alla « necessità di una presa di posizione da parte della Assemblea della Camera – in quanto sede ultima delle decisioni della Camera stessa, in particolare quando tali decisioni involgono rapporti con altri poteri dello Stato –

attraverso una iniziativa coerente e conseguente rispetto alle precedenti deliberazioni da essa stessa assunte nella seduta del 3 febbraio 2011, sorrette da valutazioni poi del tutto ignorate dai giudici ».

Come precisato nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 2 marzo scorso, poiché il caso in esame non appare riconducibile in maniera immediata ai precedenti, ha ritenuto opportuno che la questione sia oggetto di approfondimento in sede di Giunta per il Regolamento affinché la Presidenza possa disporre di tutti gli elementi utili per definire la procedura da seguire in riferimento alle prerogative dell'Ufficio di Presidenza e dell'Assemblea. La Giunta per il Regolamento è, infatti, l'organo di consulenza di cui il Presidente della Camera si avvale per ogni questione procedurale o attinente all'interpretazione del Regolamento.

Entrando nel merito della questione, ricorda che nel Regolamento della Camera manca una disciplina della procedura di esame e deliberazione dei conflitti di attribuzione, ragion per cui la materia è stata regolata in via di prassi, formatasi a partire dal 1980, e successivamente consolidatasi e mai contraddetta. In base ad essa:

a) l'organo cui è attribuito un ruolo referente, con il compito di esaminare le questioni relative ai conflitti di attribuzione per formulare le conseguenti proposte all'Assemblea, è l'Ufficio di Presidenza.

b) L'esame da parte dell'Ufficio di Presidenza è generalmente preceduto dall'acquisizione dell'orientamento, non vincolante, dell'organo che ha competenza di merito sulla materia oggetto del conflitto (in particolare, Giunta per le autorizzazioni o Giunta per le elezioni).

c) Per quanto riguarda il coinvolgimento dell'Assemblea, la prassi distingue i casi in cui si versi in un'ipotesi di conflitto di attribuzione elevato da altro potere dello Stato nei confronti della Camera – in cui questa deve cioè decidere se intervenire o meno nel giudizio di cui è già

parte – da quelli di elevazione di un conflitto da parte della Camera medesima. Nel primo caso l'Assemblea è sempre chiamata a deliberare sulla proposta formulata dall'Ufficio di Presidenza. Nel secondo, quando si tratta, invece, di deliberare in ordine all'elevazione di un conflitto di attribuzione da parte della Camera dei deputati, la prassi considera che l'Ufficio di Presidenza operi come una sorta di « filtro », sicché la valutazione negativa di tale organo ha condotto alla mancata sottoposizione della questione all'Assemblea. I precedenti di deliberazione negativa dell'Ufficio di Presidenza sono stati finora tre: uno della XIV legislatura, relativo alla richiesta di elevare un conflitto d'attribuzione nei confronti dell'autorità giudiziaria in riferimento alla prerogativa della Camera di giudicare dei titoli di ammissione dei deputati ex articolo 66 della Costituzione (cosiddetto caso Faggiano-Sardelli), trattato nella riunione dell'Ufficio di Presidenza del 21 ottobre 2003; gli altri due della XV legislatura, relativi al caso di una mozione del Consiglio regionale della Toscana con cui si esprimeva un giudizio fortemente critico sull'elezione di un Segretario di Presidenza della Camera (riunione dell'Ufficio di Presidenza del 26 luglio 2006) e ad una questione, sollevata dall'on. Mancini, relativa all'articolo 68 della Costituzione in materia di intercettazioni caso (riunione dell'Ufficio di Presidenza del 30 gennaio 2008). In nessuno di questi vi è stato un successivo passaggio in Assemblea.

d) Quando l'Assemblea sia chiamata a deliberare sulle proposte formulate dall'Ufficio di Presidenza, sulla base della prassi costante, la deliberazione costituisce oggetto di uno specifico ed autonomo punto all'ordine del giorno ed avviene applicando l'articolo 41 del Regolamento: sono previsti interventi di un deputato a favore e di uno contro, ovvero di un deputato per ciascun gruppo, ai sensi dell'articolo 45, se l'importanza della questione lo richiede; la votazione avviene per alzata di mano o con il sistema elettronico senza registrazione dei nomi. La delibera è infatti considerata di carattere procedu-

rale, costituendo un adempimento di tipo istituzionale, legato all'esercizio di prerogative della Camera; come tale nella prassi è assimilata alle decisioni adottate dall'Assemblea su questioni di carattere regolamentare o inerenti ai propri lavori, che sono assunte, appunto, per alzata di mano o mediante procedimento elettronico senza registrazione dei nomi. Non sono conseguentemente ammessi emendamenti, ordini del giorno o altri strumenti incidentali, avendo l'Assemblea solo la possibilità di esprimersi in senso positivo o negativo sulla elevazione del conflitto.

e) Per completezza segnala che la materia risulta regolata sempre in via di prassi, ma in termini diversi, al Senato, presso cui la procedura, in assenza di specifiche norme apposite, si svolge secondo le modalità richiamate dal Presidente nella Giunta per il Regolamento del 16 luglio 2008. In base ad esse, l'organo referente è normalmente la Giunta delle elezioni – attenendo gran parte dei conflitti all'articolo 68 della Costituzione – ma vi sono stati significativi precedenti in cui la funzione istruttoria è stata assolta da un diverso organo del Senato: Consiglio di Presidenza, Giunta delle elezioni e immunità, Giunta per il Regolamento, Commissioni permanenti. L'organo istruttorio, con funzioni referenti, esamina la questione e riferisce all'Assemblea. In Assemblea la questione è posta all'ordine del giorno come autonomo punto. L'Assemblea delibera con votazione sulla quale è ammissibile la richiesta di voto nominale.

Venendo al caso in esame, come ha già avuto modo di rilevare in Ufficio di Presidenza, esso non appare riconducibile in maniera immediata ai precedenti ricordati, in quanto:

1) a differenza dei tre citati precedenti di valutazione negativa dell'Ufficio di Presidenza, nel caso in esame la richiesta di elevazione di un conflitto fa esplicito seguito ad una precedente deliberazione dell'Assemblea, del 3 febbraio scorso – in ordine alla restituzione all'autorità giudiziaria degli atti relativi alla richiesta di

autorizzazione all'esecuzione di una perquisizione domiciliare – adottata ritenendosi dovuta la trasmissione, da parte della Procura, degli atti al Tribunale dei ministri. La richiesta di elevare conflitto, dunque, nel caso di specie, è considerata dai richiedenti lo strumento per assicurare – in sede di contenzioso costituzionale – una tutela effettiva alla volontà già manifestata dall'Assemblea.

2) In due dei tre precedenti richiamati (quelli della XV legislatura), l'Ufficio di Presidenza deliberò nel senso della « insussistenza nel caso di specie dei presupposti per l'elevazione di un conflitto di attribuzione » (26 luglio 2006) o « dei presupposti per valutazioni da parte dell'Ufficio di Presidenza in ordine alla richiesta di elevazione di un conflitto di attribuzione » (30 gennaio 2008); tale conclusione dell'Ufficio di Presidenza, per le modalità con cui fu assunta – all'unanimità o comunque a larghissima maggioranza – rese naturale la mancata sottoposizione della questione all'Assemblea. Diversamente, nel precedente Faggiano-Sardelli (che presentava un peculiare rilievo politico-parlamentare) il Presidente della Camera, nel proclamare il risultato della deliberazione dell'Ufficio di Presidenza (« l'Ufficio di Presidenza ha deliberato nel senso di non proporre all'Aula l'elevazione del conflitto »), avvertì che per quanto riguardava un eventuale seguito della questione in Assemblea, si riservava ogni valutazione, considerato che mancavano precedenti in materia: l'ipotesi di sottoporre la questione ad una deliberazione definitiva dell'Assemblea era apparsa quindi *prima facie* percorribile, ancorché essa successivamente non abbia avuto seguito, non essendo peraltro state formulate richieste in tal senso in Conferenza dei Presidenti di gruppo.

3) A differenza dei tre precedenti richiamati, nella presente circostanza la composizione dell'Ufficio di Presidenza – escludendo il Presidente – vede una sottorappresentanza dei Gruppi di maggioranza a fronte dei Gruppi di opposizione. Tale circostanza dipende dalla disciplina

regolamentare sulla composizione dell'Ufficio di Presidenza, che non prevede, a differenza di altri organi, che esso debba rappresentare una proiezione, su base proporzionale, dell'assetto dei rapporti tra i gruppi esistente in Assemblea. Il Regolamento pone, infatti, al riguardo, due criteri, che non conducono necessariamente ad un risultato di proporzionalità, sicché la prevalenza numerica della maggioranza in seno all'organo non rappresenta un dato scontato.

a) la rappresentanza in Ufficio di Presidenza di tutti i Gruppi (in tal modo il numero dei componenti dell'Ufficio di Presidenza appartenenti ad uno schieramento risulta dipendere direttamente dal numero di Gruppi che ne fanno parte e non già dalla sua complessiva consistenza numerica);

b) il fatto che l'elezione dei componenti debba aver luogo con il sistema del voto limitato, che non consente di predeterminare una composizione dell'organo tale da rispecchiare la proporzionalità tra i gruppi.

È evidente dunque come, nel caso in esame, la delibera dell'Ufficio di Presidenza in merito all'elevazione o meno del conflitto può sottrarsi, per le ragioni dette, al criterio della maggioranza politica quale risulta dal complessivo assetto dei rapporti tra i gruppi.

Ha così illustrato la prassi che ha sin qui regolato le modalità procedurali di elevazione di conflitti di attribuzione e, assieme ad essa, i motivi per i quali la questione, nel caso di specie, si presenta con tratti per certi versi inediti, dal momento che non risulta direttamente riferibile ad alcuno dei precedenti citati. Proprio quest'ultima circostanza gli ha suggerito l'opportunità di convocare la Giunta per il Regolamento al fine di acquisire tutti gli elementi necessari per una valutazione compiuta.

Nel dichiarare aperta la discussione sulle sue comunicazioni, avverte fin d'ora che, al fine di non sovrapporre i lavori della Giunta con la seduta dell'Assemblea,

in cui avranno luogo le comunicazioni del Governo sulla crisi libica, ove la stessa non si concluda entro le 10,15, la Giunta sarà nuovamente convocata per martedì 29 marzo per proseguire la discussione.

Giuseppe CALDERISI desidera preliminarmente sottolineare il carattere generale delle considerazioni che va a svolgere. Non vi è dubbio che nel nostro sistema costituzionale l'organo competente a dichiarare la volontà della Camera in ordine all'esercizio di proprie prerogative costituzionali è l'Assemblea; è pacifico, infatti, che la Costituzione, quando cita la Camera intende riferirsi all'Assemblea. Laddove la Costituzione ha voluto demandare ad altri organi parlamentari la titolarità di deliberazioni di carattere definitivo, derogando alla competenza generale dell'Assemblea, lo ha fatto espressamente, come dimostra l'articolo 72 in tema di competenze delle Commissioni e l'articolo 82 relativo alle Commissioni di inchiesta. Tale tesi risulta accolta da autorevole dottrina (Pace, Lipolis) – ai cui contributi, segnatamente in materia di inchiesta parlamentare e di verifica dei poteri, rimanda – ed è ulteriormente confermata dal fatto che anche le competenze specificamente spettanti al Presidente della Camera sono previste direttamente dal testo costituzionale.

Posto dunque che le decisioni finali riguardanti l'esercizio delle funzioni costituzionali delle Camere non possono che spettare all'Assemblea ai sensi della Costituzione, tale conclusione non può certamente essere messa oggi in discussione dalla Giunta per il Regolamento, che è invece competente a definire la relativa procedura in particolare quando, in assenza di norme positive o di precedenti suoi pareri, ci si trovi di fronte all'ipotesi in cui l'organo istruttorio esprima una valutazione negativa in ordine ad una certa proposta.

Premesso che non ritiene rilevanti i precedenti – richiamati dalla Presidenza – relativi alla mancata sottoposizione all'Assemblea dei casi in cui l'Ufficio di Presidenza si è pronunciato negativamente in ordine alla ipotesi di elevazione di un

conflitto di attribuzioni, dal momento che non è stata avanzata in quei casi alcuna richiesta di investitura dell'Assemblea, reputa che a tal fine particolari elementi di interesse nella discussione in corso possano essere tratti dal parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010, che disciplina la procedura per l'esame in Assemblea delle decisioni riguardanti la verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, secondo quanto previsto dal Trattato di Lisbona. Tale pronuncia, infatti, se da una parte non fa che confermare il principio della spettanza all'Assemblea della titolarità delle decisioni riguardanti prerogative attribuite alle Camere, dall'altra offre anche utili spunti quanto alle modalità procedurali previste al fine di garantire la possibilità che sia comunque l'Assemblea a manifestare la volontà definitiva della Camera attraverso lo strumento della rimessione all'Aula attivabile secondo le modalità definite dal parere citato.

È certamente consapevole che in tema di modifiche al Regolamento della Camera è rinvenibile una sorta di potere interdittivo dell'organo istruttorio rispetto all'Assemblea, dal momento che quest'ultima esamina solo le proposte che la Giunta per il Regolamento formula, ma ciò avviene nell'ambito specifico dell'autonomia regolamentare e sulla base di una disposizione espressa contenuta nel Regolamento della Camera; peraltro si chiede se anche questo principio, definito in termini così netti agli inizi degli anni '80 in presenza di un forte ostruzionismo regolamentare, non possa essere oggi oggetto di un ripensamento.

Conclude infine il suo intervento, con alcune riflessioni riguardanti la composizione della Giunta per il Regolamento e dell'Ufficio di Presidenza, con particolare riferimento al rispetto della proporzione dei Gruppi esistente in Assemblea. Nel ritenere che in linea generale i collegi minori dovrebbero in ogni caso riflettere la composizione proporzionale dell'Assemblea, per quanto riguarda la prima ricorda che le norme regolamentari che ne disciplinano la composizione sono espressamente finalizzate a garantire la propor-

zionalità, in particolare attraverso lo strumento dell'integrazione. Quanto invece all'Ufficio di Presidenza, la cui disciplina positiva non assicura il rispetto del suddetto criterio, ritiene opportuna una riflessione proprio su di essa, in quanto presenta inevitabilmente un incentivo alla frammentazione dei Gruppi: invita anzi la Presidenza a valutare l'opportunità di farsi carico essa stessa di iniziative finalizzate a modificarla.

Armando DIONISI ritiene che il compito cui è chiamata oggi la Giunta sia innanzitutto quello di procedere ad una ricognizione della prassi vigente; i precedenti sulla materia sono, a suo avviso, piuttosto chiari, in particolare quello del caso Faggiano-Sardelli, verificatosi nella XIV legislatura con la Presidenza dell'on. Casini.

In quell'occasione, come è stato ricordato, l'Ufficio di Presidenza non pervenne a maturare l'intenzione di elevare un conflitto d'attribuzione; la questione non fu pertanto portata all'attenzione dell'Assemblea. Non ritiene che vi siano motivi per discostarsi da questo precedente.

Nella sua qualità di membro della Giunta per le autorizzazioni, al pari dei colleghi Leone e Gava, ha avuto modo di prendere conoscenza degli atti dell'inchiesta che oggi coinvolge il Presidente del Consiglio dei Ministri, non ravvisandovi in essa alcuna grave ingerenza nei poteri parlamentari e ritenendo quindi insussistente un interesse della Camera all'elevazione del conflitto. Tale giudizio è peraltro contenuto nel documento presentato, da lui e dai colleghi Lo Presti, Mantini e Consolo, nella riunione di ieri alla Giunta per le autorizzazioni, che è stato respinto con uno scarto di un solo voto. A fronte dell'insussistenza di un interesse all'elevazione del conflitto, quindi, a maggior ragione manca l'interesse a modificare le relative procedure parlamentari.

La modifica delle regole, forzando i meccanismi istituzionali mediante interpretazioni ardite e non rispondenti allo spirito delle norme, con il rischio che si definisca una procedura *ad personam* fi-

nalizzata a consentire l'elevazione di un conflitto di attribuzioni per il caso di specie, significherebbe inoltre alimentare uno scontro istituzionale che ormai persiste da troppi anni. Ritiene, peraltro, che l'autorità legittimata ad elevare il conflitto in questo caso sia semmai il Governo, ove lo ritenga, non venendo in discussione invece i poteri della Camera.

Le ragioni per non discostarsi dalla procedura seguita nel caso Faggiano-Sardelli risiedono anche nelle evidenti analogie che i due casi presentano: se, infatti, il punto di partenza per l'elevazione del conflitto è dato dal fatto che la magistratura ha ignorato il pronunciamento dell'Assemblea del 3 febbraio scorso, con il quale la Camera ha deliberato la restituzione all'autorità giudiziaria della richiesta di autorizzazione all'effettuazione di una perquisizione domiciliare nei confronti dell'on. Berlusconi, sul presupposto della competenza del Tribunale dei ministri, è evidente l'analogia con il citato precedente. Anche in quell'occasione, infatti – si disse – il magistrato intendeva surrettiziamente mettere in dubbio la pronuncia dell'Assemblea che aveva convalidato l'elezione di Sardelli. Qualora si verificasse la stessa situazione anche oggi, e cioè in caso di decisione negativa dell'Ufficio di Presidenza, gli esiti procedurali dovrebbero essere quindi i medesimi e cioè l'arresto della procedura senza investire l'Assemblea. In questo caso l'Assemblea non sarebbe spogliata del potere di decidere sui conflitti d'attribuzione – come pure è stato sostenuto ieri davanti alla Giunta per le autorizzazioni – perché si può essere spogliati solo di una facoltà o di un potere di cui si è titolari. La prassi non prevede, invece, che il *plenum* decida su tutto e comunque, ma contempla generalmente l'intervento di un organo referente che ha un potere di proposta. Senza una proposta – che matura nelle forme previste dalle procedure parlamentari – l'Assemblea non può deliberare su nulla.

Desidera infine controbattere all'obiezione ricorrente che contesta il valore e la vincolatività della prassi, che non potrebbero essere considerati equivalenti a quelli

delle norme scritte. Si ignora in tal modo la valenza giuridica, nell'ordinamento parlamentare, delle prassi e dei precedenti che costituiscono indubitabilmente fonti del diritto, come ciascun deputato è in grado di constatare quotidianamente quando la Presidenza invoca – non certo infrequentemente – prassi e precedenti a fondamento delle proprie decisioni. Contestare la forza della prassi e dei precedenti significherebbe anche intaccare in qualche modo la funzione nomofilattica della Giunta per il Regolamento.

Ribadisce conclusivamente che, a suo avviso, sarebbe una grave forzatura una modifica della prassi per il caso in questione, fondato su una valutazione della ministerialità di un'ipotesi di reato ampiamente controversa, che raccoglie il consenso di una maggioranza ristrettissima e che spaccherebbe profondamente la Camera.

Italo BOCCHINO ritiene utile mettere a fuoco preliminarmente quale sia il nocciolo dell'odierna discussione: esso consiste nel quesito se l'Assemblea debba comunque essere investita della questione, nel caso in cui l'Ufficio di presidenza si pronunci negativamente in ordine alla richiesta di elevare un conflitto di attribuzioni avanzata nella lettera dei presidenti Cicchitto, Reguzzoni e Sardelli del 1° marzo scorso.

I dati normativi a suo avviso sono inequivoci: il Regolamento non prevede alcun obbligo per l'Assemblea di deliberare e la prassi è chiaramente contraria a riconoscere tale doverosità; del resto non vige alcun principio che imponga all'Assemblea di pronunciarsi sempre e comunque, anche in tutti i casi di valutazioni negative degli organi che ad essa riferiscono.

Passando poi al merito del fatto assunto a fondamento della pretesa di elevare il conflitto, non ravvisa alcuna violazione delle prerogative spettanti alla Camera, dal momento che quest'ultima è venuta a conoscenza della posizione dell'on. Berlusconi in ragione del suo *status* di deputato e non per quello di Presidente

del Consiglio, per la tutela delle cui prerogative dovrebbe semmai attivarsi il Governo. La Camera è stata chiamata a pronunciarsi su una richiesta di autorizzazione all'effettuazione di una perquisizione domiciliare, sulla quale aveva competenza a deliberare, verificando la sussistenza o meno di un *fumus perquisitionis*, senza avere titolo, invece, ad inoltrarsi su un terreno — quello della qualificazione ministeriale del reato — che le norme costituzionali evidentemente non le attribuiscono. L'esclusiva spettanza all'autorità giudiziaria del potere di qualificazione del reato è stata espressamente confermata dalla sentenza della Corte di cassazione del 3 marzo scorso, relativa ad un caso riguardante l'on. Mastella. Peraltro sottolinea che né nella lettera dei Capigruppo, né nella relazione all'Assemblea presentata dall'on. Leone sulla domanda di autorizzazione alla suddetta perquisizione domiciliare è ravvisabile alcun concreto elemento che giustifichi la natura ministeriale del reato contestato. È stato peraltro lo stesso Presidente Berlusconi, in un'intervista, a richiamare un parallelismo con la vicenda che vide protagonista l'on. Craxi, nella sua veste di Presidente del Consiglio *pro tempore*, sulla c.d. crisi di Sigonella. Non poche differenze però caratterizzano i due casi: la prima è data dalla circostanza che allora le decisioni del Presidente del Consiglio avvennero, previa consultazione di tutti gli altri organi dell'Esecutivo coinvolti (Ministro degli Affari esteri, Ministro della difesa) e dei vertici delle forze armate, ad evidente testimonianza che si versava pienamente nell'esercizio di funzioni governative, laddove nella vicenda oggi in esame non vi è stata alcuna interlocuzione con altri organi competenti dell'Amministrazione, volta a scongiurare asserite crisi diplomatiche. A ciò aggiungasi che, nel frattempo, la disciplina costituzionale della responsabilità penale dei membri dell'Esecutivo è mutata per effetto della legge costituzionale n. 1 del 1989, che ha sostanzialmente attribuito la competenza a giudicare su tali reati all'autorità giudiziaria ordinaria.

Quanto, infine ai precedenti, ricordato che dal 1980 tutti i casi di elevazione di conflitto di attribuzione deliberati dalla Camera muovono da proposte positive in tal senso formulate dall'Ufficio di Presidenza, desidera rimarcare la forza che i ricordati precedenti negativi in tale materia esprimono. Si è detto, in particolare, che questi ultimi non sarebbero rilevanti perché sarebbe ridotto il loro spessore politico, diversamente dal caso di cui oggi si dibatte. Ma proprio questo è, invece, un elemento a favore della loro spendibilità: infatti essi sono stati evidentemente sorretti da ragioni esclusivamente giuridiche e non da ragioni politiche che avrebbero potuto condizionarne l'esito.

Come componente della Giunta — ma a nome pure del suo gruppo — ribadisce quindi la sua convinzione che qualora l'Ufficio di Presidenza deliberi negativamente in ordine alla richiesta di elevazione del conflitto, la procedura debba arrestarsi, senza proseguire il suo *iter* in Assemblea.

David FAVIA, nel ringraziare il Presidente della Camera per gli spunti contenuti nella relazione introduttiva, che ha fornito alla Giunta un quadro completo della prassi vigente in merito alle modalità procedurali per l'elevazione dei conflitti di attribuzione, ritiene che da essa possono ricavarci utili elementi in merito alla decisione che la Giunta è chiamata oggi ad assumere, che auspica sia nel senso che ora illustra. Come ricordato dal Presidente, infatti, la prassi parlamentare è nel senso che l'organo cui è attribuito un ruolo referente in materia è l'Ufficio di Presidenza, il cui esame è generalmente preceduto dall'acquisizione dell'orientamento, non vincolante, dell'organo che ha competenza di merito sulla materia oggetto del conflitto. Come precisato poi dal Presidente, la prassi, per quanto riguarda il coinvolgimento dell'Assemblea, distingue i casi in cui si versi in un'ipotesi di conflitto di attribuzione elevato da altro potere dello Stato nei confronti della Camera, da quelli di elevazione di un conflitto da parte della Camera medesima. In

tale ultimo caso, la prassi vuole che l'Ufficio di Presidenza operi come una sorta di « filtro »: dalla valutazione negativa di tale organo infatti è derivata la mancata sottoposizione della questione all'Assemblea.

A suo avviso, non vi è motivo per discostarsi da tale prassi. In proposito, rileva infatti che se, di regola, la Costituzione, laddove opera un riferimento alle Camere si riferisce alle relative Assemblee, in quanto organi competenti ad assumerne le decisioni definitive, essa contiene anche eccezioni a tale principio; analogamente, il nostro ordinamento conosce casi in cui, pur essendo riconosciuto ad alcuni organi dello Stato il potere di adottare decisioni definitive, la concreta adozione delle stesse è subordinata ad atti di impulso, di parte o di altri organi. È questo il caso, ad esempio, delle pronunce del giudice civile, che sono rese solo in quanto esso sia stato adito dalla parte interessata. In questo caso, la richiesta della parte costituisce atto prodromico al giudizio e quindi alla pronuncia. Allo stesso modo, le deliberazioni dell'Assemblea in materia di elevazione dei conflitti di attribuzione sono subordinate allo svolgimento di una fase istruttoria in seno all'Ufficio di Presidenza, che si sia conclusa con una decisione favorevole di tale organo, che costituisce la proposta da avanzare all'Assemblea.

Perché una prassi consolidata possa essere modificata, ritiene necessario presupposto l'avverarsi di circostanze del tutto straordinarie: non è possibile invece procedervi solo in ragione della pur rilevante dimensione politica dei fatti, per assumere decisioni procedurali *ad personam*. In occasione della deliberazione del 3 febbraio scorso, avente ad oggetto la domanda di autorizzazione alla perquisizione domiciliare, la Camera avrebbe dovuto limitarsi ad una verifica circa la sussistenza o meno di un *fumus persecutionis* da parte del giudice procedente; nel momento in cui l'Assemblea ha invece fondato la propria deliberazione, volta alla restituzione degli atti all'autorità giudiziaria, sull'asserita natura ministeriale del reato per il quale il Presidente del Con-

siglio dei ministri era indagato, essa ha, a suo avviso, ecceduto le proprie competenze.

Quanto poi al merito della vicenda, ritiene anzitutto che non sia in dubbio la competenza del tribunale di Milano per i reati ascritti. Emerge inoltre che il Presidente del Consiglio era a conoscenza dell'inesistenza di un vincolo di parentela della signorina Karima El Mahroug con un capo di Stato estero, come dimostra anche il fatto che della stessa sia stato chiesto l'affidamento alla consigliera regionale Minetti e poi ad altra persona, circostanza questa che non sarebbe certamente servita a scongiurare una crisi diplomatica.

Quanto alla stessa ammissibilità del conflitto di attribuzioni in questione, richiama quanto affermato dal professor Pace nel corso della sua audizione informale in Giunta per le autorizzazioni: egli infatti, nel caso di specie, ha ravvisato l'insussistenza di un'attribuzione costituzionale della quale la Camera possa assumere la menomazione, dovendo essere la vicenda, se del caso, ricondotta nell'ambito di un conflitto di competenza interno all'ordine giudiziario, che troverebbe quindi la sua disciplina nell'ambito delle disposizioni del codice di procedura penale e dovrebbe essere risolta dalla Corte di cassazione.

Ricorda inoltre come, con riguardo ad una richiesta – avanzata lo scorso 21 luglio dagli onorevoli Evangelisti e Donadi – di sottoporre all'Ufficio di Presidenza la possibilità di elevare un conflitto di attribuzioni in merito ad una vicenda che aveva interessato lo stesso onorevole Evangelisti e il ministro per la pubblica amministrazione Brunetta, la Presidenza non ha tuttavia legittimamente ritenuto di sottoporre la suddetta richiesta all'Ufficio di Presidenza: anche da tale vicenda si può desumere l'assenza di un obbligo procedurale spettante al Presidente della Camera di investire in ogni caso l'Assemblea dell'elevazione dei conflitti di attribuzione.

Né, a suo avviso, al fine di radicare la decisione ultima in merito all'elevazione dei conflitti di attribuzione in capo all'Assemblea, può richiamarsi, come ha fatto

l'onorevole Calderisi, il contenuto del parere della Giunta per il Regolamento del 14 luglio 2010 relativamente all'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà.

Conclusivamente, a suo giudizio – ed a nome del suo gruppo –, non sussistono motivi per cui, in ragione dell'eccezionalità del caso all'esame, la prassi parlamentare in materia di elevazione dei conflitti di attribuzione debba essere modificata.

Rocco BUTTIGLIONE, *Vicepresidente della Camera*, ritiene che la prima questione da esaminare riguardi l'identità stessa della Camera e, in particolare, se si possa affermare che essa coincida o meno con la sua Assemblea. Sicuramente l'Assemblea costituisce la fonte di tutti i poteri e di tutti gli organi della Camera; ricorda tuttavia quanto scriveva Cicerone, spiegando che il *populus* non è un *quaedam multitudo*, bensì una *multitudo iuris consensu et utilitatis communione sociata*, vale a dire che perché ci sia il popolo, ci sia un organo – nella costituzione romana il popolo è infatti un organo – occorre che ci sia una legge, un consenso sulla legge che regola l'attività dell'organismo e, nel nostro caso, la Camera, come il *populus*, non ha un potere *absolutus* ma ha un potere *alligatus*, avendo predeterminato le modalità dell'esercizio del proprio potere. Tale funzione svolgono le norme del Regolamento che assegnano ai singoli organi della Camera le relative competenze, al fine di scongiurare il rischio che la Camera stessa adotti atti illegittimi. Questa è la ragione per la quale, ad esempio, in Assemblea, nell'ambito del procedimento legislativo, gli emendamenti, prima di essere esaminati e votati, sono valutati ai fini dell'ammissibilità dalla Presidenza, che determina così le materie sulle quali l'Assemblea stessa è competente a pronunciarsi. Analogamente, in materia di elevazione dei conflitti di attribuzione, l'Ufficio di Presidenza svolge un'attività istruttoria; una delibera di tale organo in senso contrario all'elevazione, farebbe sì che, ove la

questione fosse comunque sottoposta all'Assemblea, la pronuncia di quest'ultima sarebbe un atto eccedente le competenze dell'Assemblea stessa. Così come esorbitante è stata la delibera dell'Assemblea dello scorso 3 febbraio con la quale, anziché pronunciarsi in merito ad un eventuale *fumus persecutionis* dell'autorità giudiziaria procedente lesivo delle prerogative costituzionalmente riconosciute alla Camera, l'Assemblea si è spinta a valutare profili di incompetenza del giudice procedente. In tale occasione, l'Assemblea è andata ben aldilà delle proprie competenze, intervenendo su ambiti ascritti alle valutazioni di altri organi.

Nel caso in questione, alla luce di quanto stabilito dalla legge costituzionale n. 1 del 1989, che, all'articolo 9, comma 3, attribuisce alla Camera il potere di negare l'autorizzazione a procedere nei confronti di un ministro ove essa ritenga che questi abbia agito per la tutela di un interesse dello Stato costituzionalmente rilevante ovvero per il perseguimento di un preminente interesse pubblico nell'esercizio della funzione di Governo, occorrerebbe, in primo luogo, chiedersi se si versi nel caso in questione e, in secondo luogo, fornire un'adeguata motivazione. Ovviamente, la Giunta per il Regolamento non è chiamata a decidere sul merito della questione ma solo individuare quali siano le competenze proprie dell'Ufficio di Presidenza, cui è rimessa, a suo avviso, ogni valutazione nell'istruttoria della pratica, ivi compresa quella di non formulare alcuna proposta all'Assemblea.

Linda LANZILLOTTA, nell'osservare come la discussione stia chiarendo i termini della questione all'esame, ritiene che le considerazioni svolte dall'onorevole Calderisi, che, a sostegno dell'asserita competenza dell'Assemblea a pronunciarsi in via definitiva sulle questioni relative all'elevazione dei conflitti di attribuzione, richiama il parere della Giunta del 14 luglio 2010 concernente l'esame in Assemblea del documento motivato della XIV Commissione contenente la valutazione sulla conformità al principio di sussidia-

rietà, appaiono poco convincenti. Anzi, il parere testé richiamato depone, a suo avviso, a favore della soluzione contraria: il fatto che si sia ritenuto di prevedere espressamente che la valutazione sulla conformità al principio di sussidiarietà sia rimessa all'Assemblea — peraltro in un ambito nel quale le competenze dell'Assemblea derivano dal fatto che si tratta di un procedimento *latu sensu* legislativo — dimostra che si è inteso operare una scelta, risultando dunque percorribile anche quella contraria.

Come ricordato dall'onorevole Buttiglione, sono numerosi i casi in cui il diritto parlamentare conosce organi cui sono affidate funzioni di « filtro » al fine di scongiurare il rischio di decisioni illegittime dell'Assemblea. Vi sono infatti numerose procedure previste nel Regolamento, finalizzate a tale scopo e che coinvolgono, oltre alla Presidenza della Camera, anche la Commissione bilancio: cita, ad esempio, il ruolo di filtro svolto dalla suddetta Commissione con riferimento ai disegni di legge di stabilità ed ai collegati, nonché alle valutazioni sull'ammissibilità degli emendamenti a tutela della regolarità del contenuto delle decisioni della Camera.

Ricordato il valore delle prassi nel diritto parlamentare, cui occorre restare saldamente ancorati, non ritiene, nel caso di specie, che sussistano ragioni per discostarsi da una prassi consolidata invalsa proprio al fine di tutelare la legittimità delle decisioni parlamentari. A fronte di un'eventuale decisione negativa dell'Ufficio di Presidenza in merito all'elevazione del

conflitto di attribuzioni, la vicenda dovrebbe quindi correttamente esaurirsi in tale sede, proprio in ragione della valenza che è da riconoscersi alle decisioni dell'Ufficio di Presidenza, funzionali a quelle esigenze di regolarità sopra richiamate.

Nel caso di specie non sono ravvisabili attribuzioni costituzionali di cui la Camera possa assumere la menomazione, dovendo essere la vicenda più correttamente ascritta nell'ambito dei conflitti di competenza tra organi dell'autorità giudiziaria. Solo ove, secondo la normativa dettata dal codice di procedura penale, il conflitto di competenza dovesse sorgere in concreto e la Corte di Cassazione pronunciarsi in via definitiva in favore del tribunale dei ministri, e se quest'ultimo non dovesse poi investire la Camera della prescritta richiesta di autorizzazione a procedere, solo allora ricorrerebbero i presupposti perché la Camera elevi conflitto.

Conclusivamente, ritiene che la prassi vigente e la regola che essa esprima siano saldamente sorrette da solide argomentazioni giuridiche.

Dopo che Gianclaudio BRESSA e Antonio LEONE, tenuto conto dell'approssimarsi dell'inizio dei lavori dell'Assemblea, si sono riservati di svolgere il proprio intervento in una prossima seduta, Gianfranco FINI, *Presidente*, rinvia il seguito della discussione alla seduta di martedì 29 marzo, alle 16.

La seduta termina alle 10.