

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

S O M M A R I O

Esame della proposta di modificazione al Regolamento Doc. II n. 11, relativa alla modifica della disciplina dei ricorsi in materia di tutela giurisdizionale	3
Comunicazioni del Presidente	7

Martedì 16 giugno 2009. — Presidenza del Presidente Gianfranco FINI.

La seduta comincia alle 12.10.

Esame della proposta di modificazione al Regolamento Doc. II n. 11, relativa alla modifica della disciplina dei ricorsi in materia di tutela giurisdizionale.

Gianfranco FINI, *Presidente*, ricorda che la Giunta è stata convocata per affrontare l'esame della proposta di modifica regolamentare n. 11, che interviene sull'articolo 12, comma 6, del Regolamento della Camera al fine di adeguarne il contenuto rispetto ai principi di terzietà e indipendenza del giudice interno di secondo grado.

In particolare tale modifica si pone in linea con quanto emerso in sede di Corte europea dei diritti dell'uomo: si riferisce, al riguardo, al procedimento che ha portato alla sentenza della Corte in tema di autodichia, depositata il 28 aprile scorso.

La proposta in esame è stata presentata dall'on. Leone e dagli altri componenti dell'Ufficio di Presidenza facendo seguito all'approfondimento svolto in quella sede sul sistema di tutela giurisdizionale interna. Le conclusioni in sede di Ufficio di Presidenza, finalizzate ad assicurare il ca-

rattere di terzietà e indipendenza del giudice di secondo grado, sono state unanimi.

Auspica dunque che anche nella Giunta per il Regolamento possa rapidamente concludersi la discussione, al fine di consentire all'Assemblea di esaminare il testo prima della sospensione estiva dei lavori.

Invita quindi ad intervenire il Presidente Leone, al quale ha affidato il compito di riferire alla Giunta sulla proposta.

Antonio LEONE, *relatore*, riferisce sulla proposta di modifica al Regolamento n. 11, a sua prima firma e, come detto, sottoscritta da tutti i deputati membri dell'Ufficio di Presidenza, presentata l'11 marzo 2009: essa prevede una limitata, specifica e necessaria revisione dell'articolo 12, comma 6, del Regolamento.

In proposito ricorda che, con una sentenza depositata il 28 aprile 2009 (e quindi successivamente alla presentazione della proposta), la Seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso alcuni casi che le erano stati sottoposti da ricorrenti italiani (due dipendenti della Camera dei deputati e da un gruppo di concorrenti esclusi da una procedura concorsuale), volti a far accertare la violazione da parte dello Stato italiano, e per esso della Camera dei deputati, dell'articolo 6, comma 1, della Convenzione dei diritti dell'uomo del 1950, che prevede il

diritto a un equo processo a opera di un giudice terzo e imparziale stabilito per legge.

La Corte, con riferimento alla doglianza circa la non imparzialità degli organi decidenti le controversie, ha ravvisato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione con riferimento al solo organo d'appello (la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza), in quanto l'organismo d'appello sarebbe identificabile con quello titolare dei poteri normativi e amministrativi della Camera.

Su altre due contestazioni la Corte non ha accolto i ricorsi.

Anzitutto, i ricorrenti avevano contestato che gli organi di tutela giurisdizionale interna (Commissione giurisdizionale per il personale e Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza, che si erano pronunciati sulle loro doglianze) potessero essere considerati alla stregua di « giudici stabiliti per legge », giacché le fonti giuridiche che li prevedono non sono leggi statali ma regolamenti interni ad un ramo del Parlamento. La Corte però, sul punto, non ha ravvisato la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, sottolineando come questa richieda – sì – che le controversie tra cittadini o tra cittadini ed enti siano esaminate da giudici indipendenti ma non obbligatoriamente da giudici incardinati nella formale nozione di potere giudiziario (punto 91). D'altronde, la fonte di emanazione degli organi giudicanti in quest'ambito (a livello di regolamenti parlamentari, sia « generale » che « minori ») è considerata equipollente alla legge (punti 98-99) e del tutto legittima, giacché finalizzata in ultima analisi a garantire l'indipendenza delle Camere quali organi costituzionali (punto 92).

Inoltre, i ricorrenti avevano lamentato la scarsa conoscibilità di tali fonti, non pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica: la Corte non ha ravvisato neppure su questo punto la violazione dell'articolo 6 della Convenzione, giacché i regolamenti parlamentari in materia sono in definitiva sufficientemente conoscibili,

quantomeno da chi si rapporta direttamente con le Camere come dipendenti (o aspiranti tali).

Sotto il profilo generale, sottolinea dunque come l'autodichia, in quanto tale, non sia stato oggetto di censura né sia stata messa in discussione dal punto di vista costituzionale. Anzi, tale istituto – volto a garantire l'autonomia e l'indipendenza delle Camere – acquisisce oggi una maggiore rilevanza ed autorevolezza in quanto non gode soltanto della « copertura » della consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, ma può giovare di una legittimazione a livello comunitario grazie alla recente pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Con riferimento all'unico punto sul quale si è incentrata la sentenza di condanna, ossia quello relativo alla non imparzialità dell'organo di appello (la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza), in quanto identificabile con quello titolare dei poteri normativi e amministrativi della Camera, ricorda che presso la Camera dei deputati è già stato avviato un percorso di riforma volto ad armonizzare il sistema giurisdizione interno con i principi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo. In particolare, l'Ufficio di Presidenza ha svolto un approfondimento sul sistema di tutela giurisdizionale interna. All'esito di tale istruttoria, nella riunione dell'11 marzo 2009 (dunque, prima dell'adozione della citata sentenza della Corte di Strasburgo), ha approvato all'unanimità, in linea di principio, un complesso di modifiche normative da apportare ai regolamenti interni in materia di tutela giurisdizionale per armonizzare il sistema di giurisdizione domestica con i principi enunciati nell'articolo 6, comma 1, della citata Convenzione.

Tali interventi normativi presuppongono una modificazione dell'articolo 12 del Regolamento della Camera – che attribuisce, nella formulazione vigente, all'Ufficio di Presidenza la competenza a giudicare in via definitiva sui ricorsi in materia – al fine di prevedere, come già avviene presso il Senato, una distinzione tra l'organo titolare del potere normativo

interno e l'organo giurisdizionale interno competente in sede di appello. Di qui la proposta di modifica al Regolamento n. 11, oggi in esame.

Il citato articolo 12 sancisce, al comma 3, lettera *f*), la competenza dell'Ufficio di Presidenza ad adottare i regolamenti e le altre norme concernenti i ricorsi in tema di stato giuridico, trattamento economico, di quiescenza e riguardanti la disciplina dei dipendenti della Camera nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima. Il successivo comma 6, nell'attuale formulazione, stabilisce che l'Ufficio di Presidenza giudica in via definitiva sui ricorsi di cui alla già menzionata lettera *f*) del comma 3.

La modifica qui proposta, in linea appunto con l'esigenza di dare un sollecito seguito alla decisione della Corte, incide proprio sul comma 6, stabilendo che l'Ufficio di Presidenza, in ossequio alla sua competenza in materia sancita dal citato comma 3, istituisce, con proprio regolamento, gli organi interni di primo e di secondo grado che giudicano in via esclusiva sui ricorsi giurisdizionali. Inoltre, il testo in esame propone l'incompatibilità tra l'incarico di membro dell'Ufficio di Presidenza e quello di componente degli organi di tutela giurisdizionale: ed è questo il punto nodale della modifica proposta.

Tale modifica consentirebbe, da un lato, di radicare nella fonte primaria dell'ordinamento parlamentare l'istituzione degli organi giudicanti della Camera dei deputati e, dall'altro, eliminerebbe la competenza dell'Ufficio di Presidenza a giudicare in via definitiva dei ricorsi giurisdizionali, rispondendo così ai rilievi critici riguardanti l'identità tra potere normativo e funzione giurisdizionale: ciò al fine di assicurare al massimo la terzietà e l'indipendenza dei giudici interni.

Come convenuto in sede di Ufficio di Presidenza, nella riunione dell'11 marzo scorso, alla modifica del Regolamento della Camera farebbero successivamente seguito alcuni interventi normativi riguardanti i regolamenti interni, di competenza

dell'Ufficio di Presidenza – e da sottoporre alle organizzazioni sindacali dei dipendenti – finalizzati a procedere ad un necessario adeguamento del medesimo sistema dell'autodichia ai principi recati dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, essendo trascorsi più di vent'anni dall'approvazione del regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

Come precisato anche nella relazione di accompagnamento al documento n. 11 qui in esame, tale adeguamento è coerente con il necessario mantenimento del principio costituzionale dell'autodichia, fondato sulla previsione dell'articolo 64 della Costituzione, come delineato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, principio che, lungi dal costituire un privilegio dell'Istituzione parlamentare, rappresenta ancora oggi uno strumento fondamentale a tutela dell'autonomia e dell'indipendenza delle Camere, quali espressione della sovranità popolare.

Sottopone dunque all'approvazione della Giunta la proposta contenuta nel documento n. 11, auspicando anche in questa sede – come già avvenuto in Ufficio di Presidenza – una decisione rapida e unanime, data l'assoluta oggettività – e necessità – dell'intervento normativo in questione. Ciò al fine di permettere poi all'Assemblea una rapida approvazione della proposta che, ove i colleghi convergano e non ritengano necessari ulteriori approfondimenti, potrebbe essere licenziata già nella seduta odierna dalla Giunta.

Segnala, peraltro, l'opportunità di due integrazioni normative al testo. La prima è finalizzata ad inserirvi una disposizione che specifichi la data di entrata in vigore della riforma, da fissare nel giorno successivo a quello della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale, in modo da consentire un rapido avvio della procedura formale di revisione dei regolamenti interni sulla tutela giurisdizionale. La norma potrebbe essere formulata come un nuovo articolo 153-ter ed avere il seguente contenuto: « La modifica all'articolo 12, comma 6, entra in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica ».

La seconda mira ad introdurre una norma transitoria, al fine di evitare che, nel periodo intercorrente fra l'entrata in vigore della riforma dell'articolo 12, comma 6, del Regolamento della Camera e la data in cui saranno approvate dall'Ufficio di Presidenza le conseguenti modifiche ai regolamenti interni sulla tutela giurisdizionale, si crei un vuoto di tutela: ciò in quanto sarebbe già venuta meno la competenza in appello dell'Ufficio di Presidenza, ma non sarebbe ancora stato istituito il nuovo organo di tutela competente in secondo grado (istituzione demandata appunto ai regolamenti interni). Rileva come non sarebbe, d'altra parte, possibile – al fine di evitare questo vuoto di tutela – subordinare l'entrata in vigore della riforma dell'articolo 12 del Regolamento della Camera all'adozione delle modifiche ai regolamenti interni da parte dell'Ufficio di Presidenza, in quanto la legittimazione ad adottare queste ultime si fonda proprio sull'entrata in vigore della modifica all'articolo 12, che sopprime la competenza in appello dell'Ufficio di Presidenza e demanda all'Ufficio di Presidenza il compito di istituire i nuovi organi di tutela. La norma in questione potrebbe dunque essere del seguente tenore: « In via transitoria, fino all'entrata in vigore del regolamento di cui all'articolo 12, comma 6, i ricorsi di cui alla lettera f) del comma 3 sono definiti sulla base delle disposizioni contenute nei regolamenti per la tutela giurisdizionale vigenti alla data di entrata in vigore della modifica del comma 6 dell'articolo 12 ».

David FAVIA, nel ringraziare il Vicepresidente Leone per l'eshaustività della relazione, giudica condivisibili le modifiche proposte, osservando, peraltro, come per certi versi esse si pongano anche oltre quanto richiesto dalla sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, i cui rilievi investono solo l'organo giurisdizionale di secondo grado, laddove la nuova disposizione proposta si riferisce agli organi di entrambi i gradi.

Con riferimento alle motivazioni della sentenza, osserva come esse contengano

un giudizio di apprezzamento per il sorteggio quale modalità di nomina dei componenti degli organi di primo grado, nonché per il principio di inamovibilità, caratteristiche che, a suo avviso, potrebbero essere riferite opportunamente anche all'organo di appello. Quanto alla composizione di quest'ultimo richiama l'attenzione sulla possibilità di estendere l'incompatibilità anche ad altri incarichi di direzione politico-amministrativa, quali quelli di Presidente di Gruppo e di Presidente di Commissione.

In conclusione ribadisce comunque il proprio consenso alle modifiche proposte, rispetto alle quali i suggerimenti da lui avanzati hanno uno scopo rafforzativo della *ratio* che ne è alla base.

Antonio LEONE, *relatore*, ritiene che il primo gruppo di suggerimenti del collega Favia potrà essere oggetto di valutazione in seno all'Ufficio di Presidenza nell'ambito della discussione relativa all'adozione del regolamento istitutivo del nuovo organo giurisdizionale; quanto all'estensione delle incompatibilità, ribadisce come l'incompatibilità relativa ai membri dell'Ufficio di Presidenza discenda dalla coincidenza fra soggetti titolari di poteri normativi e amministrativi e titolari di funzioni giurisdizionali, coincidenza che non è assolutamente riscontrabile né nei Presidenti di gruppo né in quelli di Commissione.

Gianfranco FINI, *Presidente*, prende atto delle precisazioni fornite dal relatore e – rallegrandosene – del consenso unanime dei membri della Giunta sulla proposta di riforma regolamentare n. 11, nel testo proposto dal relatore.

(La Giunta concorda).

Gianfranco FINI, *Presidente*, avverte che il testo così licenziato dalla Giunta sarà stampato per l'Assemblea, in vista del suo inserimento nel calendario dei lavori dell'Aula. Sarà cura della Presidenza proporre alla Conferenza dei capigruppo un

rapido inserimento nel calendario dei lavori dell'Aula.

Comunicazioni del Presidente.

Gianfranco FINI, *Presidente*, comunica di avere già attribuito ai colleghi Bressa e Calderisi il compito di riferire alla Giunta su una questione cui personalmente annette particolare rilevanza: si tratta dell'eventualità di una revisione delle procedure regolamentari di collegamento con l'Unione europea, da connettere alla necessità di un arricchimento degli strumenti di intervento parlamentare nelle decisioni comunitarie alla luce degli intervenuti mutamenti a livello di rapporti fra Istituzioni comunitarie e Parlamenti nazionali. Con ciò riprendendo il filo di un discorso già avviato nella XIV legislatura, all'indomani dell'approvazione della riforma della legge La Pergola. Si tratta inoltre, a suo avviso, di avviare fin d'ora una riflessione in sede parlamentare sulle modifiche che si renderanno necessarie una volta entrato in vigore il Trattato di Lisbona: annuncia quindi che convocherà nuovamente la Giunta al più presto perché i relatori possano riferire sul punto.

Ricorda, altresì, che nella seduta del 13 gennaio scorso è stato affidato ai colleghi Bressa e Leone il compito di elaborare una proposta da sottoporre alla Giunta relativamente all'ampliamento delle competenze

del Comitato per la legislazione sui decreti-legge, in particolare al fine di prevedere la possibilità di espressione di un parere alla luce delle modifiche introdotte in Commissione. Nell'affidare tale incarico, aveva ritenuto di segnalare ai relatori alcune questioni da approfondire, connesse a tale ipotesi. Successivamente è stata posta un'ulteriore questione interpretativa dal Presidente del Gruppo dell'Italia dei valori con una lettera del 6 aprile scorso, volta ad una revisione dei criteri di successione nei turni di presidenza del Comitato già stabiliti all'unanimità dalla Giunta per il Regolamento il 16 ottobre 2001. Come anticipato al collega Donadi nella sua lettera di risposta, ritiene che anche tale questione possa essere affrontata e valutata nel contesto della riflessione sul Comitato avviata dai relatori.

Si riserva dunque di convocare, anche su questo punto, che ritiene particolarmente urgente, la Giunta per avviare la discussione.

Antonio LEONE, *relatore*, segnala come l'istruttoria da lui svolta congiuntamente all'on. Bressa relativamente al Comitato per la legislazione, nei termini del mandato ricevuto nella seduta del 13 gennaio, sia conclusa e suscettibile di essere discussa in una prossima riunione.

La seduta termina alle 12.25.