

CAMERA DEI DEPUTATI Doc. II n. 31

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

(Articoli 12 e 62: Prerogative parlamentari concernenti l'autonomia amministrativa e l'immunità della sede della Camera)

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei Deputati, VIOLANTE, *Presidente*, e dai deputati ARMAROLI, BIOCCHI, BRUGGER, CALDERISI, DEODATO, GRIMALDI, GUERRA, LEMBO, LIOTTA, SIGNORINO, SORO, TASSONE, VENDOLA

Presentata alla Presidenza della Camera il 10 dicembre 1998

(Relatori: DEODATO, GRIMALDI e LEMBO)

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nel disciplinare la posizione degli organi supremi dell'ordinamento statale, la Costituzione, enunziatene le attribuzioni spettanti all'esercizio delle potestà a ciascuno d'essi conferite, si limita per il resto a stabilire generali principi, senza determinare in dettaglio gli aspetti relativi ai rapporti intercorrenti fra tali organi nonché fra i medesimi e altri poteri dello Stato, né regolarne l'assetto e l'attività interna, rimessi al potere d'autoorganizzazione loro conferito.

In quest'ambito, dunque, assumono particolare rilievo le convenzioni e le

prassi attuative o integrative delle disposizioni costituzionali, che — concorrendone i presupposti — possono consolidarsi e acquisire forza di vere e proprie consuetudini costituzionali. A tale fonte, nota alla dottrina in epoca antecedente e successiva alla Costituzione repubblicana, si è riferita la Corte costituzionale assumendo una specifica consuetudine a fondamento per la decisione di un conflitto d'attribuzione fra poteri dello Stato. Nella sentenza 24 giugno 1981, n. 129, la Corte osserva infatti: « ... la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo

e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali ».

Il ruolo integrativo o anche introduttivo che la consuetudine esercita nella sfera del diritto pubblico diviene quindi capitale nella disciplina delle prerogative conferite agli organi costituzionali, poiché proprio nella consuetudine trova per lo più fondamento il complesso di guarentigie che ne assicurano la reciproca indipendenza e consentono ad essi l'effettivo esercizio delle proprie attribuzioni mediante la libera disposizione degli strumenti, delle dotazioni e del personale necessari a tal fine. Non è infatti dubbio che quelle prerogative — formatesi già in epoca pre-repubblicana e pur in difetto di espresse disposizioni recate dallo Statuto del Regno — abbiano conservato piena effettività nel presente regime costituzionale, in quanto corrispondenti all'assetto secondo il quale la Costituzione del 1947 ha configurato i poteri dello Stato e le loro reciproche relazioni.

Nella già richiamata sentenza n. 129 del 1981, la Corte costituzionale ha individuato come carattere costitutivo della posizione degli organi costituzionali interessati — le Camere e la Presidenza della Repubblica — una « spiccata autonomia », la quale « si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto e il funzionamento dei loro apparati serventi; ma non si esaurisce nella normazione, bensì comprende — coerentemente — il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta adozione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza ». Tra queste rientra, secondo la Corte, anche « l'attivazione dei corri-

spondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali », da ricondurre all'esclusiva disponibilità degli organi medesimi, « senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata ».

Per le Assemblee parlamentari, tale complesso di prerogative trova fondamento nella previsione dell'articolo 64, primo comma, della Costituzione, a norma del quale ciascuna Camera adotta il proprio regolamento. In tale previsione si compendia infatti il potere di auto-organizzazione conferito all'organo costituzionale, il quale comprende — alla stregua dell'interpretazione esplicitata dalla Corte costituzionale — sia la disciplina della propria amministrazione, in senso non soltanto soggettivo (con riferimento al personale direttamente dipendente, cui sono attribuiti compiti strumentali per l'esercizio delle funzioni dell'organo), ma anche oggettivo (relativamente, cioè, all'adozione e al regime degli atti con cui l'organo medesimo, anche per il tramite dei propri apparati, provvede rispetto alle attività materialmente amministrative necessarie al proprio funzionamento), sia l'applicazione delle norme in tale ambito stabilite e l'esecuzione degli atti conseguenti, sia, infine, la giurisdizione sugli atti medesimi, in quanto presupponga l'applicazione delle norme poste dall'organo stesso in regime d'autonomia.

La giurisprudenza costituzionale ha indicato — sia pure in modo talora incidentale e senza intento d'eshaustività — alcune delle prerogative che costituiscono il nucleo di quella che la Corte costituzionale, nella sentenza 6 maggio 1985, n. 154, ha definito « indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere ».

Tali sono, in particolare, l'autonomia organizzativa, amministrativa e contabile (Corte costituzionale, sentenza 24 giugno 1981, n. 129), l'autodichia sui propri atti d'amministrazione (Corte costituzionale, sentenza 20 giugno 1964, n. 66; sentenza 6 maggio 1985, n. 154), l'immunità della sede (Corte costituzionale, sentenza 22 ottobre 1975, n. 231, e, incidentalmente, sentenza 6 maggio 1985, n. 154).

In ragione dell'essenzialità che le prerogative parlamentari — nel loro insieme

considerate — rivestono quali strumenti indefettibili volti a garantire l'indipendenza degli organi collocati dalla Costituzione al centro del sistema statale, la Corte costituzionale ha escluso di poter assoggettare al proprio sindacato i regolamenti delle Camere, che di tale indipendenza costituiscono la prima e fondamentale espressione, anche nel caso in cui essi pongano norme di relazione incidenti sulla posizione di soggetti terzi che entrino o possano entrare in rapporto con le Camere medesime.

Così, in particolare, nella citata sentenza n. 154 del 1985, la Corte, investita del giudizio in via incidentale sulla legittimità delle norme attributive dell'autodichia, ha dichiarato l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari, richiamando altresì le disposizioni sull'immunità di sede: le une e le altre indubitabilmente atte ad incidere non solo sugli strumenti per la tutela di posizioni soggettive di terzi (come nel caso dell'autodichia), ma anche sull'esercizio di poteri ordinariamente spettanti ad autorità dello Stato (come nel caso del divieto d'ingresso della forza pubblica nelle sedi delle Camere).

Del resto, è naturale conseguenza della *ratio*, la quale presiede agli istituti posti a garanzia dell'indipendenza dell'organo costituzionale nei riguardi di ogni altro soggetto ad esso estraneo, che il loro operare, laddove non si traduca in atti di mera auto-organizzazione adottati dal titolare medesimo della prerogativa, comporti il sorgere di obblighi di astensione o, in determinati rapporti, di vera e propria soggezione a carico dei terzi che abbiano a venire in relazione con l'organo medesimo. Infatti, ove mancasse l'attitudine a produrre tali effetti, i menzionati istituti risulterebbero del tutto inidonei a realizzare effettiva tutela contro atti potenzialmente lesivi dell'indipendenza nell'esercizio delle attribuzioni istituzionali. Il conseguente sacrificio d'interessi, altrimenti ritenuti meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento, in tanto sarà legittimo, in quanto risponda — come certo risponde nel caso delle menzionate prerogative — alla tutela di preminenti esigenze di carattere pubblico, in-

renti all'assetto dei poteri e, quindi, alla stabilità dei principi originari su cui si fonda l'esistenza stessa dello Stato.

Il carattere consuetudinario che ha sin qui prevalentemente connotato la disciplina delle sopra indicate prerogative non osta, certamente, a che la stessa trovi positiva formulazione in norme scritte, qualora di esse si ravvisi l'opportunità. L'adozione di tali disposizioni con norma di rango costituzionale, pur in astratto possibile, contraddirebbe l'indirizzo manifestato dal Costituente, che ha ritenuto opportuno astenersi dal disciplinare aspetti dell'attività interna degli organi costituzionali, limitandosi a porre le norme generali per l'esercizio delle loro funzioni tipiche, e demandando ad atti normativi degli organi medesimi la fissazione delle regole di procedura e ogni altra determinazione relativa al loro funzionamento. Non sarebbe d'altronde possibile, proprio in virtù della riserva posta dall'articolo 64 della Costituzione, provvedere con legge alla disciplina di rapporti aventi quale oggetto o presupposto atti interni dell'organo parlamentare. In virtù di quanto sopra si è esposto, il regolamento parlamentare appare invece essere la sede idonea per questo fine, in quanto esso è la fonte costituzionalmente legittimata a disciplinare tutto ciò che attenga all'autonomia della Camera da cui con le prescritte condizioni è adottato.

Autonomia amministrativa e contabile, autarchia e autodichia della Camera (articolo 12 del Regolamento).

Origine remota hanno le prerogative in forza delle quali agli organi costituzionali è conferito il potere di disciplinare da se stessi la propria organizzazione (autonomia), di provvedere direttamente alla propria amministrazione (autarchia) e di conoscere delle controversie relative all'esercizio di tali funzioni (autodichia). Questo complesso di prerogative trova la sua *ratio* nell'esigenza di garantire agli organi medesimi — e in particolare alle Camere, che, essendo prive degli apparati e dei poteri autoritativi di cui dispone l'esecutivo, si troverebbero altrimenti in condizione di

fattuale soggezione nei riguardi di questo — una sfera di assoluta indipendenza, destinata ad assicurare, nella separazione dei poteri, il libero esercizio delle funzioni a ciascuno spettanti. Perciò, le richiamate guarentigie connotano, in varia misura nella loro evoluzione storica, la gran parte degli ordinamenti parlamentari, costituendo il presidio, lucidamente voluto e tenacemente difeso, delle Assemblee rappresentative contro l'espansione di poteri esterni capaci di condizionarne l'attività e le decisioni.

Così in Italia, fin dai primordi del Parlamento subalpino, le richiamate prerogative di autonomia e autarchia si vennero determinando come potere, a ciascuna Camera riconosciuto, di organizzare con disposizioni interne i propri uffici, formati di personale dipendente dalle stesse e non appartenente ai ruoli delle amministrazioni governative, e di determinare la propria dotazione finanziaria che, precedentemente contenuta nello stato di previsione del Ministero dell'interno, fu dal 1851 iscritta nel bilancio dello Stato tra le spese generali, e venne gestita sulla base del bilancio interno di ciascuna Assemblea. Alla consuetudine costituzionale così invalsa, né in alcun modo innovata dall'instaurazione del regime repubblicano, ha fatto più volte riferimento la Corte costituzionale nelle già citate sentenze e specialmente in quella del 24 giugno 1981, n. 129, con cui — proprio in ragione dell'autonomia contabile riconosciuta agli organi costituzionali ricorrenti — ha dichiarato « che non spetta alla sezione I giurisdizionale della Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ».

L'essenzione degli atti adottati dalla Camera o da suoi organi o uffici per la propria amministrazione interna dal sindacato del giudice amministrativo venne invece per la prima volta riconosciuta dalla IV sezione del Consiglio di Stato, con la decisione n. 415 del 9 settembre 1898, con la quale il supremo organo di giustizia amministrativa riconobbe la propria in-

competenza a conoscere di un ricorso relativo alle procedure per l'aggiudicazione dell'incarico di progettare la nuova Aula della Camera dei deputati, sulla base del rilievo che « all'atto impugnato manca il carattere dell'atto amministrativo a senso dell'articolo 24 della legge 2 giugno 1889 ». La richiamata disposizione del testo unico 2 giugno 1889, n. 6166, riprodotta poi nell'articolo 22 del testo unico 17 agosto 1907, n. 638, e da ultimo nell'articolo 26, primo comma, del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054, attribuisce infatti al giudice amministrativo la decisione « sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge, contro atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante, che abbiano per oggetto un interesse d'individui o di enti morali giuridici, quando i ricorsi medesimi non siano di competenza dell'autorità giudiziaria né si tratti di materia spettante alla giurisdizione od alle attribuzioni contenziose di corpi o collegi speciali »: né le Camere o le loro interne articolazioni possono in alcun modo intendersi ricomprese nella definizione di autorità amministrativa o di corpo amministrativo deliberante.

Al medesimo indirizzo giurisprudenziale si attenne la IV sezione del Consiglio di Stato, investita del ricorso di un dipendente della Camera in materia di rapporto d'impiego con la Camera stessa, allorché, con la decisione n. 490 del 12 agosto 1927, accolse l'eccezione d'improponibilità del ricorso medesimo. La motivazione, nel richiamare la disposizione di legge testé citata, riconduce altresì l'insindacabilità in sede giurisdizionale amministrativa degli atti materialmente amministrativi adottati dalle Assemblee legislative alla prerogativa, a queste spettante, « di provvedere con piena autonomia alla loro organizzazione e alla loro gestione patrimoniale ». Le deliberazioni assunte nell'esplicazione di tale prerogativa, infatti, « sono intese al fine di esercitare nel modo migliore la funzione che della Camera è propria, non già al conseguimento di quegli scopi di attività giuridica e sociale, nell'interesse generale,

cui attendono, per la loro specifica attribuzione, gli organi amministrativi dello Stato ».

Analoghe considerazioni, pur con riferimento a oggetto diverso, la IV sezione del Consiglio di Stato ebbe a riproporre nella decisione n. 504 del 20 ottobre 1950, affermando il difetto dell'elemento subiettivo richiesto per l'ammissibilità di un ricorso giurisdizionale amministrativo contro atti delle Assemblee legislative: « L'Assemblea legislativa, e il suo Presidente, non cessano di essere organi del potere legislativo, anche quando compiono atti di mera amministrazione. Al principio fondamentale della divisione dei poteri nello Stato di diritto fa riscontro la separazione e l'individuazione dei rispettivi organi. Di guisa che l'attività di organi legislativi, anche quando non ha per oggetto l'esercizio delle funzioni legislative, non immuta alla sua natura in funzione di quella per avventura diversa dei singoli provvedimenti ».

La natura solo materialmente amministrativa dell'atto, promanante da un organo estraneo al complesso costituito dal Governo e dalla pubblica amministrazione, preclude infatti, nel caso dei provvedimenti emanati da organi costituzionali, l'esercizio dei poteri conferiti al giudice amministrativo nei riguardi degli atti delle pubbliche amministrazioni; tanto più ove si consideri che tali poteri — a differenza di quelli spettanti al giudice ordinario — si estendono all'annullamento e, in determinate materie, alla riforma degli atti impugnati, con la possibilità di disporre direttamente nell'ambito appartenente alla competenza della pubblica amministrazione e nella sfera di discrezionale apprezzamento inerente alle sue funzioni: né è chi non veda come l'esercizio di siffatte attribuzioni, ove fosse ammesso nei riguardi di atti di un organo costituzionale, comporterebbe la pesante ingerenza di un soggetto estraneo, facente capo a diverso potere dello Stato, nell'esercizio di attività strumentali allo svolgimento delle funzioni dell'organo medesimo, con inevitabile lesione della prerogativa dell'autonomia dell'organo, radicata in un valore giuridico assolutamente preminente, il principio della separazione

dei poteri e della loro reciproca indipendenza, sul quale poggia l'intero assetto costituzionale dello Stato.

Conseguentemente, se non è in alcun modo contestata la giurisdizione della magistratura ordinaria nelle controversie su diritti anche laddove sia parte un'Assemblea parlamentare, il diritto positivo non prevede forme di tutela esterna degli interessi legittimi (o degli stessi diritti, laddove l'ordinamento devolva la cognizione delle controversie all'esclusiva competenza del giudice amministrativo) qualora abbia a farsi applicazione delle norme poste, nell'esercizio dell'autonomia, da parte delle suddette Assemblee. Ove pure si ammetta, com'è presupposto dalla giurisprudenza e dalla dottrina in materia di autodichia, che gli atti d'amministrazione delle Assemblee legislative siano idonei a produrre situazioni giuridiche assimilabili all'interesse legittimo, non può richiamarsi, infatti, l'articolo 113 della Costituzione, il quale dispone che contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria e amministrativa. Ciò in quanto gli atti d'amministrazione delle Assemblee parlamentari, per la natura del soggetto da cui promanano, non possono annoverarsi nella categoria degli atti della pubblica amministrazione, soggettivamente intesa — nel senso, univocamente risultante dalle norme di legge, fatto proprio dal Costituente anche con riferimento all'elaborazione dottrinale che rappresenta il contesto della norma costituzionale dianzi richiamata — come il complesso degli organi centrali e periferici facenti capo al potere esecutivo, nonché di quelli degli enti autarchici nella medesima sfera operanti. D'altronde, l'articolo 24, primo comma, della Costituzione prevede che tutti possano agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi. Questa disposizione stabilisce un principio inderogabile, fondamentale per la configurazione dello Stato di diritto, la cui osservanza può certamente comporsi, attraverso i necessari contemperamenti, con altrettanto fondamentali principi dell'ordinamento statale — quali sono la divisione dei

poteri e l'indipendenza degli organi costituzionali — ma che non può subire eccezioni o limitazioni tali da porre nel nulla il diritto con esso sancito. Ne discende, alla stregua delle premesse sopra ricordate, la necessità di riconoscere carattere giurisdizionale ai rimedi, interni all'ordinamento parlamentare, tradizionalmente previsti e disciplinati nei Regolamenti delle due Camere (articolo 12, comma 3, del Regolamento della Camera, e articolo 12, comma 1, del Regolamento del Senato), che si configurano quindi con i caratteri d'una giurisdizione speciale, i cui organi, preesistenti al vigente ordinamento costituzionale, non soggiacciono al divieto posto dall'articolo 102, secondo comma, della Costituzione, ma il cui riordinamento è consentito a norma della VI disposizione transitoria.

Tale ricostruzione è stata indirettamente avvalorata dalla Corte costituzionale, che già nella sentenza 20 giugno 1964, n. 66, aveva occasionalmente assimilato il potere di autodichia alle altre forme d'indipendenza e prerogative conferite al Parlamento. Investita con ricorso in via incidentale di questione relativa alla legittimità delle norme attributive della giurisdizione domestica alle Assemblee parlamentari, la Corte, con la sentenza 6 maggio 1985, n. 154, ha ricondotto questa prerogativa al complesso degl'istituti e delle guarentigie che l'ordinamento stabilisce a presidio dell'indipendenza delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere, dichiarando l'insindacabilità dei regolamenti parlamentari in cui le suddette norme trovano sede, e ritenendo pertanto di non dover procedere ad una puntuale disamina delle censure proposte, che il procedimento argomentativo della Corte induce tuttavia a considerare superabili proprio in virtù della ponderazione tra i valori costituzionali coinvolti.

In conseguenza di questa decisione, le sezioni unite civili della Corte di cassazione hanno dichiarato in varie occasioni la carenza di giurisdizione del giudice ordinario e del comune giudice amministrativo nelle controversie aventi ad oggetto il rapporto d'impiego fra le Camere e i loro dipendenti (sentenze 10 aprile 1986, n. 2546; 23 aprile

1986, n. 2861; 18 novembre 1988, n. 6241) ovvero le procedure di concorso per la costituzione di rapporti *in fieri* (sentenza 18 febbraio 1992, n. 1993).

Frattanto, le Camere si sono dotate di propri regolamenti per la trattazione e la decisione dei ricorsi, procedendo ad una revisione degli organi di giustizia interna, con gli adattamenti richiesti dall'osservanza dei principi costituzionali sulla giurisdizione, nelle forme compatibili con l'autonomia delle Assemblee parlamentari. Presso la Camera dei deputati venne adottato, con deliberazione dell'Ufficio di Presidenza in data 28 aprile 1988, resa esecutiva con decreto del Presidente della Camera 16 maggio 1988, n. 420, apposito Regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera dei deputati.

Nell'ambito del processo di riforma regolamentare in corso in questa legislatura, è quindi apparso utile procedere alla riorganizzazione dell'articolo 12 del Regolamento, nel quale sono contenute le norme relative all'autonomia amministrativa e contabile e alla giurisdizione domestica della Camera. Con il testo proposto si è inteso distinguere le attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza aventi carattere normativo da quelle di carattere amministrativo e, infine, da quelle di natura giurisdizionale riferite all'esercizio dell'autodichia.

Nel comma 3 sono pertanto elencate partitamente le competenze normative dell'Ufficio di Presidenza. In particolare, spetta ad esso emanare le norme relative a condizioni e modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera, integrando le disposizioni espressamente formulate dal Regolamento in materia di pubblicità delle sedute e di immunità della sede parlamentare. L'Ufficio di Presidenza, nell'esercizio dei poteri afferenti all'autonomia amministrativa e contabile della Camera, adotta altresì, mediante regolamenti di grado subordinato o altre deliberazioni normative, le disposizioni relative all'amministrazione interna e alla contabilità, all'ordinamento degli uffici e allo stato giuridico ed economico dei dipendenti.

Il potere di stabilire le norme relative all'ordinamento degli uffici della Camera comprende ovviamente la determinazione dei compiti ad essi attribuiti, che — per la natura stessa degli apparati serventi l'organo costituzionale — rivestono carattere strumentale rispetto all'esercizio delle funzioni parlamentari e comportano pertanto il compimento di procedimenti e l'adozione di atti imputabili alla Camera medesima. Rientrano nell'ambito di autonomia della Camera anche le decisioni con cui, nell'ambito delle disposizioni generali che è in facoltà dell'Ufficio di Presidenza adottare, gli organi a ciò competenti, esercitando i poteri discrezionali di propria spettanza, affidino a soggetti esterni lo svolgimento di determinate attività in ragione della loro meno diretta attinenza al contenuto delle funzioni parlamentari. Il regime degli atti in cui, anche rispetto a tali decisioni, si esplica il potere di autarchia dell'organo parlamentare dovrà restare distinto da quello dei rapporti conseguentemente instaurati *iure privatorum* in base all'esito delle procedure interne a tal fine ordinate.

Il testo proposto indica altresì esplicitamente la funzione, per altro già esercitata dall'Ufficio di Presidenza, di dettare le norme concernenti i ricorsi — di carattere sia amministrativo, sia giurisdizionale — proposti dai dipendenti della Camera avverso gli atti relativi al loro stato giuridico ed economico, compresi i provvedimenti di natura disciplinare. Allo stesso regime s'intendono soggetti — coerentemente con la *ratio* della prerogativa in cui trova fondamento questa disposizione, e come in fatto già avviene a norma dell'articolo 1, comma 2, del Regolamento per la tutela giurisdizionale del personale — gli atti relativi all'instaurazione di rapporti d'impiego mediante procedure concorsuali. Viene inoltre chiarito che spetta parimenti all'Ufficio di Presidenza disciplinare le forme per la decisione dei ricorsi e di qualsiasi gravame o impugnativa, anche presentati da terzi, contro tutti gli altri atti d'amministrazione della Camera, fra cui debbono intendersi ricompresi quelli relativi all'appalto di lavori, forniture e servizi. L'esercizio di tale

competenza dovrebbe ovviamente dar luogo all'emanazione di un atto normativo analogo a quello già adottato per disciplinare la tutela giurisdizionale dei dipendenti della Camera.

Fra le attribuzioni di carattere amministrativo esercitate dall'Ufficio di Presidenza — in ragione del rilievo che l'articolo 67 del Regolamento conferisce alla funzione del Segretario generale, attribuendogli la direzione degli uffici della Camera ed enunziandone la diretta responsabilità nei riguardi del Presidente — è specificamente disciplinato al comma 4 il potere di nomina del Segretario generale, su proposta del Presidente. Ulteriori competenze di carattere amministrativo discendono dalle norme del Regolamento medesimo (in particolare, gli articoli 12, comma 2, e 66 prevedono che l'Ufficio di Presidenza deliberi il bilancio e il rendiconto predisposti dai deputati questori, da sottoporre al voto dell'Assemblea) e dai regolamenti minori che lo stesso Ufficio di Presidenza è competente a deliberare.

Per l'emanazione degli atti normativi e degli altri provvedimenti adottati dall'Ufficio di Presidenza è mantenuta la forma del decreto del Presidente della Camera (comma 5), in analogia con quanto generalmente avviene per i deliberati di organi collegiali.

Infine, parallelamente a quanto previsto in relazione alle attribuzioni di carattere normativo, il comma 6 definisce che spetta all'Ufficio di Presidenza — nell'esercizio del potere di autodichia derivante dalla posizione costituzionale delle Assemblee parlamentari — giudicare in via definitiva non solo sui ricorsi riguardanti il personale, ma, più in generale, su tutti quelli aventi ad oggetto atti d'amministrazione della Camera. Questa disposizione stabilisce il principio generale, sulla cui base l'Ufficio di Presidenza eserciterà la propria attività normativa, ai sensi del comma 3, per disciplinare la presentazione, l'esame e la decisione dei ricorsi. Ciò potrà eventualmente dar luogo alla costituzione di organi appositi, con il limite derivante dalla necessità, inerente alla natura stessa della prerogativa, che, anche qualora siano pre-

visti più gradi di giudizio, spetti comunque all'Ufficio di Presidenza o ad una sua articolazione decidere in ultima istanza delle controversie appartenenti alla sua cognizione.

Immunità della sede della Camera (articolo 62 del Regolamento).

La prerogativa dell'immunità delle sedi parlamentari trova il proprio fondamento nell'ininterrotta prassi risalente all'epoca statutaria, allorché, pur in mancanza di espresse disposizioni di legge, fu sempre riconosciuto che nessuna autorità potesse « esercitare la sua giurisdizione nell'interno dei palazzi del Parlamento, senza averne avuta prima regolare permissione dal Presidente ». Nel classico trattato di Mario Mancini e Ugo Galeotti, *Norme e usi del Parlamento italiano* (Roma, 1887), ove il contenuto della prerogativa in discorso è definito nei termini sopra riferiti, sono indicati due precedenti — rispettivamente documentati nelle discussioni delle sedute del 25 luglio 1868 e del 9 febbraio 1884 — dai quali risulta come l'autorità giudiziaria, dovendo procedere a indagini su fatti occorsi nella sede della Camera, ne chiedesse autorizzazione alla sua Presidenza. In tempi più recenti, il principio risulta affermato dal Presidente della Camera nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 7 maggio 1969. La prerogativa è stata da ultimo reiteratamente opposta a richieste di accesso della polizia giudiziaria alle sedi parlamentari per il compimento di atti disposti da magistrati inquirenti. Così, nella seduta del 4 febbraio 1993, il Presidente della Camera comunicò all'Assemblea di avere respinto una richiesta, irrisultante rivolta agli uffici della Camera da un ufficiale di polizia giudiziaria, volta ad acquisire, per disposizione della procura della Repubblica presso il tribunale di Milano, documenti esistenti nella disponibilità della Camera. Con lettera del 2 marzo 1994, il Presidente della Camera richiamò l'attenzione del procuratore della Repubblica presso il tribunale di Venezia sul regime degli atti relativi all'erogazione di contributi ai gruppi parlamentari, pre-

visti dal Regolamento e posti a carico del bilancio della Camera, configurantisi « tipicamente come *interna corporis*, non acquisibili pertanto con poteri autoritativi da soggetti terzi e quindi neanche dall'autorità giudiziaria ». Con lettera del 26 febbraio 1996, il Presidente della Camera informò il ministro di grazia e giustizia di aver negato la consegna di documenti richiesti da ufficiali di polizia giudiziaria, presentatisi presso gli uffici della Camera, avvertendo che la richiesta avrebbe dovuto essere rivolta alla Presidenza direttamente dall'autorità giudiziaria. Con lettera diretta il 2 agosto 1996 al sostituto procuratore della Repubblica presso il tribunale di Sulmona, il Presidente della Camera rispose negativamente alla richiesta di consentire l'accesso di un ufficiale di polizia giudiziaria incaricato di svolgere attività istruttorie nei palazzi della Camera. Ancora il Presidente della Camera, con lettera del 28 novembre 1997, segnalò al ministro di grazia e giustizia la necessità di curare che i pubblici ufficiali addetti alla notificazione degli atti osservino il più scrupoloso rispetto del particolare *status* di cui godono le sedi parlamentari.

L'antica prerogativa ha trovato significativo riconoscimento nelle considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza 22 ottobre 1975, n. 231. In essa la Corte, riferendosi all'articolo 62 del Regolamento della Camera e al corrispondente articolo 69 del Regolamento del Senato, i quali attribuiscono ai rispettivi Presidenti l'esercizio dei poteri di polizia e di direzione della forza pubblica nell'interno delle Assemblee, osserva che « da queste disposizioni, per lunga tradizione, si suole trarre la regola della così detta "immunità della sede" (valevole anche per gli altri supremi organi dello Stato) in forza della quale nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi. Di guisa che, ove gli organi parlamentari non vi ottemperassero, sarebbe unicamente possibile provocare l'intervento di questa Corte, in sede di conflitto d'attribuzione ».

L'articolo 62 del Regolamento della Camera si limita attualmente a disporre, al comma 1, che i poteri necessari per il mantenimento dell'ordine nella Camera spettano alla Camera stessa, e sono esercitati in suo nome dal Presidente, che per questo fine dà alla guardia di servizio gli ordini necessari. Il comma 2 enunzia il divieto d'ingresso della forza pubblica nell'Aula della Camera, se non per ordine del Presidente e dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta. La descritta disciplina regolamentare appare invero lacunosa rispetto alla determinazione dei contenuti e dell'ambito di operatività della prerogativa, risultanti dalla norma consuetudinaria, meglio esplicitata nell'articolo 69 del Regolamento del Senato. Quest'ultimo, affermata la spettanza al Senato dei poteri necessari per la polizia della sua sede, prevede che questi possano venire esercitati dal Presidente, che può disporre della guardia di servizio, posta alle sue dipendenze funzionali, direttamente ovvero incaricando i senatori questori di dare gli ordini necessari, con l'assistenza del Segretario generale e concertando con le autorità competenti le misure ulteriori che eventualmente si richiedano. In ciò risulta invero semplicemente esplicitata una facoltà di delega che si può ricondurre al potere di direttiva conferito al Presidente nei riguardi dei questori anche dagli articoli 8, comma 1, e 10, comma 2, del Regolamento della Camera. Il comma 3 del citato articolo 69 del Regolamento del Senato prevede poi che la forza pubblica — compresa la polizia giudiziaria — non può entrare nella sede del Senato, né in qualsiasi altro edificio ove abbiano sede Commissioni, servizi e uffici del Senato, se non per ordine del Presidente. Lo stesso divieto è esteso agli edifici in cui abbiano sede organismi bicamerali, nei quali la forza pubblica — compresa la polizia giudiziaria — non può entrare se non per ordine dato dal Presidente del Senato d'intesa con il Presidente della Camera dei deputati. Il comma 4 specifica, infine, che la forza pubblica non può entrare nelle Aule dell'Assemblea e delle Commissioni se non per ordine del

Presidente del Senato e dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta.

Con la modificazione proposta si prevede, in particolare, al comma 2, che il divieto d'ingresso nell'Aula sia riferito esplicitamente anche alla polizia giudiziaria, e non solo genericamente alla forza pubblica. È superfluo dire che nel concetto di forza pubblica risulta comunque compresa non soltanto la polizia di sicurezza, ma in generale qualsiasi organo o corpo, dipendente da un pubblica autorità, legittimato all'esercizio di poteri coercitivi: esso si estende, quindi, agli organi di polizia amministrativa e ai reparti delle Forze armate, anche in servizio di ordine pubblico.

Si precisa inoltre che il suddetto divieto riguarda non solo l'Aula dell'Assemblea, ma anche quelle delle Giunte e delle Commissioni. Per gli organi bicamerali è predisposta una norma analoga a quella contenuta nel Regolamento del Senato, richiedendosi a questo fine che l'ordine sia impartito — previa sospensione o scioglimento della seduta — dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato.

Con il comma 3, un divieto analogo è stabilito, come prevede il Regolamento del Senato, con riferimento non solo all'Aula, ma altresì alla sede della Camera, intendendosi in questa dizione compresi tutti i locali in cui abbiano sede organi e uffici della Camera medesima, o che siano comunque nella sua disponibilità. In virtù di tale divieto, la forza pubblica — inclusa la polizia giudiziaria — può accedere soltanto per ordine o previa autorizzazione del Presidente della Camera. Per le sedi di organi parlamentari bicamerali, l'ordine o l'autorizzazione dev'essere dato dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato.

È infine disposto, al comma 4, che atti e provvedimenti autoritativi di altri poteri dello Stato, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa, non possano essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, il quale ne valuta gli

effetti sulle attività istituzionali della Camera riguardanti sedi della Camera.

Lo schema proposto conserva quindi la distinzione fra l'accesso della forza pubblica alle sedi della Camera e l'ingresso della medesima nelle Aule parlamentari, considerando distintamente questa seconda e più delicata fattispecie e facendone pertanto oggetto di una norma speciale, che obbliga il Presidente a sospendere o togliere la seduta nel caso in cui si renda necessario il ricorso a tale *extrema ratio*. La condizione prescritta, imponendo che all'ingresso della forza pubblica sia cessata ogni attività parlamentare, garantisce ovviamente l'organo rispetto all'eventualità che con tale mezzo s'intendesse costringere *vi o metu* l'Assemblea o una Commissione ad assumere deliberazioni contro la propria libera volontà. Inoltre — diversamente dall'ipotesi di accesso della forza pubblica nelle sedi della Camera, che può avvenire per ordine (e quindi d'iniziativa) del Presidente ovvero previa sua autorizzazione (richiesta da altra autorità) — è previsto che l'ingresso della forza pubblica nelle Aule possa avvenire soltanto per ordine del Presidente della Camera, e quindi sotto la sua esclusiva responsabilità e con l'osservanza delle disposizioni da lui impartite, il personale impiegato a tal fine intendendosi quindi alle sue dirette dipendenze funzionali.

L'esecuzione dei provvedimenti di autorità esterne è parimenti assoggettata all'autorizzazione del Presidente nel caso in cui essa debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o qualora i provvedimenti da eseguirsi abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa. La norma proposta, prevedendo che il Presidente valuti gli effetti dell'esecuzione di tali provvedimenti sullo svolgimento delle attività istituzionali della Camera, enuncia un parametro alla cui stregua egli potrà apprezzare se e in quali termini autorizzare il compimento dei conseguenti atti,

anche stabilendo cautele, tempi e modalità idonee a garantire che non possa risulterne condizionata la libertà dell'organo o di suoi componenti nell'esercizio delle funzioni parlamentari.

* * *

La Giunta per il Regolamento, investita della questione dal Presidente della Camera nella seduta del 12 novembre 1998, ha esaminato la presente proposta nelle sedute del 3 e del 9 dicembre e, in quest'ultima, ha deliberato di presentare, con alcune modifiche, il testo predisposto dai relatori.

Essa sottopone pertanto all'Assemblea un'iniziativa, che ritiene corrispondente all'esigenza — ultimamente palesatasi con particolare intensità — di meglio specificare la disciplina regolamentare delle prerogative della Camera. A questo fine, la Giunta ha tenuto presente, da un lato, il sottostante *corpus* di consuetudini costituzionali, riflesso anche nelle pronunzie della Corte costituzionale, dall'altro la formulazione delle corrispondenti disposizioni del Regolamento del Senato, che, pur con le specificità derivanti dall'autonomia spettante a ciascuna Camera nel determinare la propria organizzazione interna e nell'interpretare il complesso delle disposizioni costituzionali che ne disciplinano l'attività, rappresentano certamente un termine di riferimento privilegiato per la configurazione delle prerogative medesime. Il rilievo della materia, che si riferisce alla tutela di un bene — l'autonomia della Camera in tutte le attività aventi carattere strumentale per l'esercizio delle proprie funzioni costituzionali — situato al di là degli'interessi e delle contingenze della dialettica fra le parti politiche, varrà da sé solo a raccomandare la presente proposta all'attenzione di tutti i colleghi deputati.

Giovanni DEODATO, Tullio GRIMALDI,
Alberto LEMBO, *Relatori*

TESTO DEL REGOLAMENTO

ART. 12.

1. Il Presidente della Camera convoca l'Ufficio di Presidenza e ne fissa l'ordine del giorno.

2. L'Ufficio di Presidenza delibera il progetto di bilancio preventivo e il rendiconto consuntivo della Camera predisposti dai Questori; decide i ricorsi circa la costituzione o la prima convocazione dei Gruppi, nonché i ricorsi dei Gruppi sulla composizione delle Commissioni parlamentari; approva il regolamento della biblioteca della Camera e vigila sul suo funzionamento attraverso un apposito comitato.

3. L'Ufficio di Presidenza, con provvedimenti resi esecutivi mediante decreti del Presidente: nomina, su proposta del Presidente, il Segretario generale della Camera; emana le norme relative all'amministrazione e alla contabilità interna, all'ordinamento degli uffici, alla carriera giuridica ed economica e alla disciplina dei dipendenti della Camera; decide in via definitiva i ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti della Camera; delibera sulle condizioni di ammissibilità degli estranei nella sede della Camera.

(Si veda il comma 3).

MODIFICA PROPOSTA

ART. 12.

Sostituire l'articolo 12 con il seguente:

1. *Identico.*

2. *Identico.*

3. L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti:

a) le condizioni e le modalità per l'ammissione degli estranei nella sede della Camera;

b) l'amministrazione e la contabilità interna;

c) l'ordinamento degli uffici e i compiti ad essi attribuiti, determinando altresì le attività il cui svolgimento può essere affidato a soggetti estranei alla Camera, in quanto non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari;

d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera;

e) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti terzi, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera.

4. L'Ufficio di Presidenza nomina, su proposta del Presidente, il Segretario generale della Camera.

(Si veda il comma 3).

(Si veda il comma 3).

4. L'Ufficio di Presidenza, convocato il deputato interessato, decide sulle sanzioni proposte dal Presidente nei casi previsti nei commi 3 e 4 dell'articolo 60.

5. L'Ufficio di Presidenza resta in carica, quando viene rinnovata la Camera, fino alla prima riunione della nuova Assemblea.

CAPO XI

DELL'ORDINE DELLE SEDUTE

ART. 62.

1. I poteri necessari per il mantenimento dell'ordine nella Camera spettano alla Camera stessa e sono esercitati in suo nome dal Presidente, che dà alla guardia di servizio gli ordini necessari.

2. La forza pubblica non può entrare nell'Aula se non per ordine del Presidente e dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta.

5. Le deliberazioni adottate dall'Ufficio di Presidenza ai sensi dei commi 3 e 4 sono rese esecutive mediante decreti del Presidente della Camera.

6. L'Ufficio di Presidenza giudica in via definitiva sui ricorsi di cui alla lettera e) del comma 3.

7. *Identico.*

8. *Identico.*

CAPO XI

Sostituire la rubrica con la seguente:

DELL'ORDINE DELLE SEDUTE E DELLA POLIZIA DELLA CAMERA

Sostituire l'articolo 62 con il seguente:

ART. 62.

1. *Identico.*

2. La forza pubblica, **compresa la polizia giudiziaria**, non può accedere alle **Aule** della Camera, **delle Giunte o delle Commissioni** se non per ordine del Presidente della Camera e dopo che sia stata sospesa o tolta la seduta. **Per le Aule degli organi parlamentari bicamerali**, l'ordine è dato dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato.

3. La forza pubblica, compresa la polizia giudiziaria, non può accedere alla sede della Camera, né ad alcun locale in cui abbiano sede organi e uffici della Camera medesima o che sia comunque nella disponibilità di essa, se non per ordine o previa autorizzazione del Presidente. Non può accedere a locali nei quali abbiano

sede organi parlamentari bicamerali, se non per ordine o previa autorizzazione data dal Presidente della Camera d'intesa con il Presidente del Senato.

4. Gli atti e i provvedimenti di enti e organi estranei alla Camera, la cui esecuzione debba aver luogo all'interno di sedi o locali della Camera medesima o che comunque abbiano ad oggetto tali sedi o locali ovvero documenti, beni o attività di essa, non possono in alcun modo essere eseguiti se non previa autorizzazione del Presidente, che ne valuta gli effetti sulle attività istituzionali della Camera.