

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. II
n. 13

PROPOSTA DI MODIFICAZIONE AL REGOLAMENTO

*(Articoli 12, 153-ter e 154: Modifica della disciplina
dei ricorsi in materia di tutela giurisdizionale)*

PRESENTATA DALLA

GIUNTA PER IL REGOLAMENTO

COMPOSTA

dal Presidente della Camera dei Deputati, FINI, *Presidente*, e dai
deputati BOCCHINO, BRESSA, CALDERISI, COTA, FAVIA, GAVA,
LANZILLOTTA, LEONE, MILO, SERENI, VOLONTÈ

Presentata alla Presidenza della Camera il 16 giugno 2009

(Relatore: LEONE)

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di modifica al Regolamento, la cui presentazione è stata deliberata dalla Giunta per il Regolamento nella riunione del 16 giugno 2009, è finalizzata ad una limitata, specifica e necessaria revisione dell'articolo 12, comma 6, del Regolamento.

La proposta origina da un approfondimento svolto dall'Ufficio di Presidenza sul sistema di tutela giurisdizionale interna, anche alla luce di alcuni ricorsi presentati innanzi alla Corte europea dei diritti dell'uomo che lamentavano la violazione delle

disposizioni della Convenzione europea dei diritti dell'uomo relative al diritto di accesso ad un tribunale indipendente, imparziale e costituito per legge e ad un equo giudizio.

All'esito di tale istruttoria l'Ufficio di Presidenza, nella riunione dell'11 marzo 2009, ha approvato, 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, nell'attuale formulazione, attribuisce all'Ufficio di Presidenza la competenza a giudicare in via definitiva sui ricorsi giurisdizionali — 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.

Facendo seguito alla discussione svolta, tutti i componenti dell'Ufficio di Presidenza hanno quindi presentato (peraltro in data anteriore alla decisione della Corte europea) la proposta di modifica al Regolamento della Camera doc. II n. 11, avanzando in essa le modifiche prospettatesi come necessarie per i fini sopra descritti.

La proposta contenuta nel citato documento II n. 11 incide dunque sul comma 6 dell'articolo 12, stabilendo che l'Ufficio di Presidenza, in ossequio alla sua competenza in materia sancita dal comma 3, istituisce gli organi interni di primo e di secondo grado che giudicano in via esclusiva sui ricorsi giurisdizionali. Inoltre, la proposta reca la previsione dell'incompatibilità tra l'incarico di membro dell'Ufficio di Presidenza e quello di componente degli organi di tutela giurisdizionale.

Tale modifica ha lo scopo, da un lato, di radicare nella fonte primaria dell'ordinamento parlamentare l'istituzione degli organi giudicanti della Camera dei deputati e, dall'altro, di eliminare la competenza dell'Ufficio di Presidenza a giudicare in via definitiva sui 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. 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,

in particolare, dall'approvazione del regolamento per la tutela giurisdizionale dei dipendenti.

Come precisato anche nella relazione di accompagnamento al documento n. 11, 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.

Successivamente alla presentazione della proposta doc. II n. 11, è intervenuta la sentenza, depositata il 28 aprile 2009, con la quale la Seconda sezione della Corte europea dei diritti dell'uomo ha deciso i ricorsi pendenti. 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 esso sarebbe identificabile con quello titolare dei poteri normativi e amministrativi della Camera.

Su altre due doglianze 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 sui loro ricorsi) 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).

Dunque, sotto il profilo generale, occorre sottolineare come l'autodichia, in quanto tale, non sia stata oggetto di censura da parte della Corte, né sia stata messa in discussione dal punto di vista costituzionale. Anzi, tale istituto — volto a garantire l'autonomia e l'indipendenza delle Camere — ha acquisito 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 appunto a questa pronuncia della Corte europea dei diritti dell'uomo.

L'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, è proprio quello sul quale interviene la proposta doc. II n. 11, che prevede specificamente l'incompatibilità tra l'appartenenza all'Ufficio di Presidenza della Camera e quella agli organi giurisdizionali interni.

La proposta di modifica al Regolamento della Camera è stata quindi sottoposta all'esame della Giunta nella riunione del 16 giugno 2009, nell'ambito della quale è emersa l'opportunità di un'integrazione del testo originariamente presentato, al fine di inserirvi una norma specificativa della data di entrata in vigore della riforma, fissata

nel giorno successivo a quello della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, al fine di consentire all'Ufficio di Presidenza un rapido avvio della procedura di revisione dei regolamenti interni sulla tutela giurisdizionale, di sua competenza.

È apparso altresì opportuno stabilire 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). 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: ciò 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.

Non si è invece ritenuto di estendere l'incompatibilità con l'ufficio di membro degli organi giurisdizionali interni ad altre cariche, oltre quella di componente dell'Ufficio di Presidenza; né si è ritenuto di includere nel Regolamento della Camera disposizioni relative alla modalità di nomina dei componenti degli organi giurisdizionali, in quanto materia di competenza dei regolamenti interni.

Nella suddetta riunione del 16 giugno, dunque, la Giunta ha deliberato all'unanimità di proporre all'Assemblea, ai sensi del comma 3 dell'articolo 16 del Regolamento, le modifiche regolamentari di seguito riportate e la cui approvazione da parte dell'Aula si raccomanda vivamente.

Antonio LEONE, *Relatore*

TESTO DEL REGOLAMENTO

—

ART. 12.

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

ART. 154.

MODIFICA PROPOSTA

—

ART. 12.

Il comma 6 è sostituito dal seguente:

6. Con regolamento approvato dall'Ufficio di Presidenza sono istituiti gli organi interni di primo e di secondo grado che giudicano in via esclusiva sui ricorsi di cui alla lettera *f*) del comma 3. I componenti dell'Ufficio di Presidenza non possono fare parte di tali organi.

Dopo l'articolo 153-bis, è aggiunto il seguente:

ART. 153-ter.

1. Le modifiche all'articolo 12, comma 6, e all'articolo 154 entrano in vigore il giorno successivo a quello della loro pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

ART. 154.

Dopo il comma 7, è aggiunto il seguente:

8. 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 dell'articolo 12 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.