

CAMERA DEI DEPUTATI N. 5472

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERNARDINI, BELTRANDI, FARINA COSCIONI, MECACCI,
MAURIZIO TURCO, ZAMPARUTTI**

Modifiche agli articoli 1 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, concernenti la natura delle amministrazioni degli organi costituzionali e la sottoposizione dei loro atti alla giurisdizione comune

Presentata il 25 settembre 2012

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge aderisce alla tesi «funzionalista» delle guarentigie parlamentari, espressa nella relazione al disegno di legge atto Senato n. 1560 (Maritati — «Attuazione della sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo 28 aprile 2009, n. 14, sui ricorsi n. 42113/04, n. 17214/05 e n. 20329/05»), in luogo di quella meramente «geografica» che delle sedi delle Camere fa una sorta di «manomorta» estranea al principio di legalità. Si concorda pienamente con la tesi ivi espressa, secondo cui le guarentigie degli organi costituzionali vanno ricondotte alle materie in cui vige il nesso funzionale con

l'attività conferita dalla Carta costituzionale all'esclusiva capacità regolatoria dei Regolamenti parlamentari; a tal fine la forma prescelta per disciplinare tutto ciò che ne deriva è, e non può non essere, che la legge ordinaria (articolo 1).

Nello stesso tempo, si ritiene che la conseguenza di tale tesi debba essere tratta anche in termini di sottoposizione alla legge ordinaria delle attività amministrative degli organi costituzionali, nelle parti in cui esse non riflettono l'esercizio di funzioni costituzionali ma meri atti di autorganizzazione, che devono essere ricondotti all'omogeneità di disciplina di tutte le pubbliche amministrazioni del no-

stro Paese (articolo 2): in tal senso si riconosce che il superamento dei tentativi – già contenuti nelle proposte di legge atti Camera nn. 5035 e 4901 – non può che avvenire aderendo alla formulazione proposta nel disegno di legge atto Senato n. 3342 (Leddi, « Sottoposizione alle previsioni di legge delle amministrazioni degli organi costituzionali »).

L'« indipendenza garantita » – che deriverebbe dal principio di separazione dei poteri – fu teorizzata dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 154 del 23 maggio 1985 (relatore Ferrari), in un *obiter dictum* che si spinse ben oltre il mero rito della pronuncia. La questione di costituzionalità che fu sollevata in via incidentale non contro una legge ma contro la « consuetudine costituzionale » mal pose il problema, visto che la Costituzione tipizza gli atti assoggettabili al giudizio di legittimità costituzionale e tra essi non vi sono certo le consuetudini. In realtà, già quando la Corte costituzionale, nella sentenza n. 129 del 10 luglio 1981, fece riferimento al « regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali (...), rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi », non poteva certo dilatare la nozione di garanzia oltre quella che è accordata nelle tradizioni comuni degli Stati membri dell'Unione europea, tra i quali vi sono le più antiche democrazie parlamentari moderne.

In proposito, si segnala che di recente a questo traguardo è pervenuta anche la Gran Bretagna. Il paragrafo 212 del « *Report on Parliamentary privilege* » dell'aprile 2012 (*presented to Parliament by the Leader of the House of Commons and Lord Privy Seal by Command of Her Majesty*) ha così preso atto del superamento della nozione « geografica » della garanzia parlamentare, ad opera della sentenza della Corte suprema del Regno Unito *R v. Chayto and others*, (2010) UKSC 52: « *Finally, since the Joint Committee came to its conclusion in 1999, the Supreme Court has examined the line between those activities of Parliament which are protected by privilege and those which are not. In the case*

of Chaytor, the Court found that the MPs' expenses scheme was not a parliamentary proceeding and was not protected by the House of Commons' right to administer its own affairs ».

Anche a voler accogliere l'omnicomprensiva definizione della sentenza n. 154 del 1985 – in cui la Corte costituzionale affermò che « le garanzie (...) non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme » – non si può non rilevare come il micro-ordinamento parlamentare italiano (e le connesse giurisdizioni domestiche) va ben oltre l'immunità dei membri delle Camere, l'immunità delle rispettive sedi, il divieto alla forza pubblica e a qualsiasi persona estranea, di entrare nell'Aula, che discendono dall'articolo 68 della Costituzione. Per tutto il residuo, si affermava una nozione « geografica » della tutela, del tutto svincolata dalla funzione a salvaguardia della quale è dettato il sistema delle garanzie. Il diniego che ne risultò esclude dall'ambito del sindacato della Corte le fonti regolamentari – in assunto regolatrici dell'istituto impugnato – ma con un apparato motivazionale talmente travolgente di ogni diritto o interesse legittimo, toccato dall'ordinamento interno delle Camere, da ricalcare in latitudine lo stesso ambito omnicomprensivo della pur confutata consuetudine costituzionale.

La sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 2 novembre 1996 (relatore Mezzanotte) suggerisce però di non sopravvalutare la sua capacità derogatoria del diritto comune, perché la funzione di autorganizzazione non può spingersi fino a negare o a limitare il ricorso agli organi di giurisdizione esterna titolari della salvaguardia di beni tutelati dall'ordinamento in generale. Il coinvolgimento di beni personali di altri membri delle Camere, o di beni che comunque appartengano a terzi, impedisce di considerare una fattispecie come per intero sussumibile sotto la disciplina del Regolamento parlamentare: in tal caso devono prevalere la « grande regola » dello Stato di diritto e il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema

costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (articoli 24, 112 e 113 della Costituzione).

Non è un caso che la giurisprudenza della Corte costituzionale (culminata nelle sentenze nn. 10 e 11 del 17 gennaio 2000), in sede di conflitto di attribuzione con la magistratura ordinaria, è giunta a « ritenere del tutto estranee al peculiare regime di insindacabilità degli atti o dei comportamenti “interni” le attività poste in essere in violazione dei diritti della persona, le quali conservano integro il loro regime e postulano il sindacato del giudice civile, o anche penale quando la loro tutela sia rafforzata dalla legge con norme incriminatrici ». Gli atti previsti dai regolamenti — sia quelli « maggiori » ai quali si riferisce la Corte, sia a maggior ragione quelli « minori » sul personale e sugli uffici — non possono determinare « l'esistenza di zone franche, esenti da qualsiasi sindacato e controllo ». Ciò comporta una lettura degli atti interni al micro-ordinamento parlamentare che li riporta alla funzione parlamentare ed evita che il loro fuoriuscire dall'ambito proprio delle competenze dell'istituzione Parlamento possa restare senza sanzione o mezzo di tutela.

La Corte costituzionale riconobbe sempre (e solo) che « le procedure parlamentari possono trovare regola soltanto nell'esplicazione dell'autonomia conferita alle singole assemblee; a favore delle quali perciò deve riconoscersi, in materia, una riserva di competenza normativa » (sentenza n. 9 del 28 gennaio 1970). Anche quando si sbilanciò nell'*obiter dictum* della citata sentenza n. 154 del 1985 — circa l'indipendenza garantita delle Camere nei confronti di qualsiasi altro potere —

non ha invocato altro che guarentigie attinenti « all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi »: coerente con il dispositivo di mero rito, assunto in quella sentenza, fu la preclusione di « ogni sindacato degli atti di autonomia normativa *ex* articolo 64, primo comma, della Costituzione », e non certo la possibilità dei Regolamenti parlamentari di fuoriuscire liberamente dai limiti attinenti alla funzione parlamentare per spaziare *ad nutum* in tutto l'universo giuridico, sottraendo alla giurisdizione porzioni considerevoli dei rapporti giuridici con dipendenti e terzi che con l'amministrazione vengono in relazione.

La conseguenza della citata sentenza della Corte costituzionale n. 379 del 1996 non può che essere che per i diritti (patrimoniali o personali, dei dipendenti o degli estranei) rivive la competenza generale della giurisdizione ordinaria: se ostacolata dalle Camere, in via di conflitto tra poteri dello Stato, il giudice è in grado di farsela riconoscere dalla Corte costituzionale (annullando l'atto emesso in cattivo esercizio del potere); se radicata male, la giurisdizione speciale può essere caducata — ad opera della Corte di cassazione — con la disapplicazione del « regolamento minore » che l'istituisce (Cassazione civile, sezione unite ordinanza n. 6529 del 17 marzo 2010).

Ecco perché la soluzione migliore è non prevedere ambito di eccezione alcuno:

a) per la giurisdizione, deferendo la competenza ai giudici esterni;

b) per l'amministrazione, sottoponendo le amministrazioni degli organi costituzionali alla legge ordinaria.

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

1. All'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, le parole: « Per amministrazioni pubbliche si intendono tutte le amministrazioni dello Stato » sono sostituite dalle seguenti: « Per amministrazioni pubbliche si intendono gli organi costituzionali, tutte le amministrazioni dello Stato ».

2. All'articolo 3, comma 25, del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163, le parole: « Le "amministrazioni aggiudicatrici" sono: le amministrazioni dello Stato; » sono sostituite dalle seguenti: « Le "amministrazioni aggiudicatrici" sono: gli organi costituzionali; le amministrazioni dello Stato; ».

ART. 2.

1. Il comma 2 dell'articolo 7 del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104, è sostituito dal seguente:

« 2. Per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo, ivi inclusi gli organi costituzionali.

2-bis. Sono escluse dalla competenza delle autorità giudiziarie le questioni relative alla verifica dei poteri e dei titoli di ammissione dei membri del Parlamento e quelle sulle sanzioni irrogate agli stessi ai sensi dei Regolamenti parlamentari. È fatta comunque salva l'applicazione dell'articolo 37, primo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2-ter. Le controversie devolute ai sensi del comma 1 al giudice amministrativo, che si trovano pendenti in primo grado di contenzioso interno, sono portate, mediante ricorso, dalla parte più diligente davanti al tribunale amministrativo regionale del Lazio e quelle che si trovano pendenti in secondo grado davanti al Consiglio di Stato ».

PAGINA BIANCA

PAGINA BIANCA

€ 1,00



16PDL0064230