

A12

Si ringrazia per aver contribuito alla pubblicazione di questo volume l'FNA provinciale, Federazione Nazionale Agricoltura.

Un ringraziamento va inoltre al Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Castrovillari e al Comune di Corigliano-Rossano.

Ilenia Diaco

L'autodichia delle Camere parlamentari





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXVIII
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.gioacchinoonoratieditore.it
info@gioacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-1435-3

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: agosto 2018

Indice

- 7 *Introduzione*
 L'autonomia costituzionale e l'Autodichia
- 11 *Capitolo I*
 Fondamento costituzionale dell'autonomia delle camere. Articolo 64 della Costituzione
- 1.1. Dall'articolo 61 dello Statuto albertino all'articolo 64, comma 1, della Costituzione, 11 – 1.2. La natura giuridica e la posizione nel sistema delle fonti dei Regolamenti parlamentari. Problematiche, 14 – 1.3. I vari aspetti dell'autonomia costituzionale delle Camere, 22 – 1.4. Autonomia regolamentare. Sentenza n. 154/1985 della Corte Costituzionale, 23 – 1.5. Autonomia Organizzativa, 27 – 1.6. Autonomia contabile, 32 – 1.7. L'Autodichia, 37.
- 39 *Capitolo II*
 Il particolare sistema di “giurisdizione domestica” delle assemblee parlamentari
- 2.1. Definizione e fonte dell'Autodichia, 39 – 2.2. Assetto regolamentare di Camera e Senato, 42 – 2.3. L'introduzione del Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione non concernente i dipendenti, 44 – 2.4. La composizione degli organi di giustizia e la loro competenza, 45 – 2.5. Quali sono i rapporti che sfuggono a tale sistema?, 49 – 2.6. L'Autodichia negli altri organi costituzionali, 52.
- 57 *Capitolo III*
 Le diverse problematiche che caratterizzano il sistema di giurisdizione interna
- 3.1. Il dibattito dottrinale, 57 – 3.2. Il travagliato percorso della giurisprudenza costituzionale, 60 – 3.3. Il contributo della giurisprudenza della Corte di cassazione. Giudice terzo e imparziale?, 68 – 3.4. La sentenza n. 14 del 2009 della Corte Europea dei diritti dell'uomo, 77 – 3.5. La recente pronuncia della Consulta: la sentenza n. 120 del 2014. Qualcosa inizia

a cambiare?, 83 – 3.5.1. *Le sentenze n. 213 e 262 del 2017. Consolidamento dell'istituto*, 87.

91 Capitolo IV

La scelta degli altri ordinamenti costituzionali in tema di Autodichia

4.1. Il modello inglese come fondamento del sistema di Autodichia, 91 – 4.2. Il percorso degli ordinamenti costituzionali europei: dal diritto parlamentare al riconoscimento del potere regolamentare, 93 – 4.3. La questione della sindacabilità dei Regolamenti parlamentari: la scelta degli altri Stati, 96 – 4.4. L'Autodichia negli altri ordinamenti costituzionali europei: Regno Unito, Francia, Germania e Spagna, 100.

103 *Allegati*

123 *Bibliografia*

Introduzione

L'autonomia costituzionale e l'Autodichia

Partendo dal significato generale dell'autonomia costituzionale degli organi parlamentari, che rappresenta il *genus* di quella che sarà l'oggetto della nostra indagine, passeremo poi a spiegare, in maniera più attenta, ciò che oggi è il concetto di autodichia e le conseguenze che esso comporta.

L'autonomia costituzionale dell'organo parlamentare trova la sua *ratio* nel processo storico-politico, tutto volto a limitare il più possibile il potere della Corona da parte delle Camere rappresentative, mediante la rivendicazione di una assoluta autonomia e indipendenza di quest'ultimo nei confronti di qualsiasi autorità¹. Tale rivendicazione, caratterizzata dalla necessità di salvaguardare in modo compiuto la propria autonomia e di contrapporsi ad un potere assoluto, come quello monarchico, ha portato il Parlamento a costituirsi come istituzione impenetrabile alle forze esterne, sia rendendosi indipendente dal punto di vista finanziario ed organizzativo, sia affermando al proprio interno una potestà assoluta relativa all'emanazione delle norme per il proprio funzionamento.

Si evince, dunque, come l'autonomia e l'indipendenza delle Camere parlamentari costituiscono il mezzo attraverso il quale combattere l'assolutismo monarchico, e come la loro *ratio* è individuabile nella tutela contro arbitri di potere volti a menomare l'esercizio della potestà parlamentare².

Ma la domanda sorge spontanea: nonostante siano passati quasi settanta anni dall'ingresso nel nostro ordinamento della Costituzione repubblicana e, dunque, dall'abbandono di un regime monarchico, non

1. Cfr. GEMMA G., *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1997, n. 8, pt. I, p. 1786.

2. Cfr. GEMMA G., *Regolamenti parlamentari: una "zona franca" nella giustizia costituzionale*, in « Giurisprudenza costituzionale », 1997, n. 8, pt. I, p. 1786, *op. cit.*

sembra tale spiegazione un po' "bizzarra" per giustificare il continuo riconoscimento di tale autonomia agli organi parlamentari?

Ad oggi, questa *ratio* sussiste ancora, come dimostra il riconoscimento di tale autonomia e indipendenza non solo dal testo costituzionale ma anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte di cassazione.

Per quanto concerne, in particolare, la *species* dell'autodichia, essa è uno degli elementi costitutivi, insieme all'autonomia e all'autarchia, della c.d. tricotomia degli organi costituzionali dello Stato³. Con ciò si vuole intendere il potere, conferito ad alcuni organi supremi dello Stato, di giudicare presso di sé i ricorsi presentati avverso gli atti d'amministrazione da essi stessi posti in essere⁴, per la risoluzione di controversie sorte tra questi e il personale dipendente. Tutto ciò è in netta correlazione con l'autonomia e l'autarchia, volendo indicare la prima il potere di emanare atti normativi, che assumono il *nomen iuris* di regolamenti, la seconda la potestà di auto amministrazione in relazione alla gestione delle rispettive "dotazioni" e spese, iscritte nel bilancio dello Stato, per la loro organizzazione e per il loro funzionamento⁵.

Sempre in relazione a ciò che è in questa sede materia di indagine, è necessario però sottolineare come essa ricorre non solo in tal senso, ma anche come potere conferito alle Assemblee parlamentari di godere di una riserva giurisdizionale circa la risoluzione delle questioni relative alle elezioni dei propri componenti e, in generale, all'accertamento della legittimità di tutte le operazioni elettorali, delle cause di ineleggibilità e incompatibilità; dunque tutto, in regime di autodichia⁶.

In particolare, l'istituto dell'autodichia, come vedremo, è stato ed è ancora oggi molto dibattuto proprio in virtù della sua spiccata particolarità esistente in un'epoca che, molto probabilmente, rende anacronistiche e stonate le guarentigie per le quali è nata ed è stata pensata dai nostri padri costituzionali risultando in contrasto ai principi di uno stato di diritto.

3. Cfr. OCCHIOCUPO N., *Autodichia*, in *Enciclopedia Giuridica*, Roma, 1988, vol. 4.

4. Cfr. PLACANICA A., *Autodichia delle Assemblee Parlamentari*, in « Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari », 1994, n. 3.

5. Cfr. OCCHIOCUPO N., *Autodichia*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1988, vol. 4, *op. cit.*

6. Cfr. MEZZACAPO S., *Estesa l'autodichia delle due Camere all'accertamento di tutte le operazioni*, in « Guida al diritto », 2008, fasc. 14, p. 87.

Ad oggi, non vi è, comunque, alcuna pronuncia di illegittimità costituzionale dell'autodichia da parte della Consulta, ma una cosa sembra essere certa; qualcosa inizia a cambiare. Un *new deal* inizia a prospettarsi, un cambio di rotta inizia a scrutarsi diversamente che in passato anche se la strada è ancora lunga.

Inizio, dunque, il percorso di ricerca e analisi di un istituto così “bizzarro” ma al contempo davvero poco conosciuto pensando agli insegnamenti filosofici, ed in particolare, a quanto detto nella *Teoria della Giustizia* da J. Rawls che mi ha spinto a riflettere e ad affrontare in maniera critica un argomento che non è semplice disapprovare:

Come una teoria deve essere abbandonata o modificata se non risulta vera, così le leggi e le istituzioni devono essere abolite o riformate se sono ingiuste.⁷

7. Cit. J. RAWLS, *Una teoria della giustizia*, cap. I, 1971.

Fondamento costituzionale dell'autonomia delle camere

Articolo 64 della Costituzione

SOMMARIO: 1.1. Dall'articolo 61 dello Statuto albertino all'articolo 64, comma 1, della Costituzione, 11 – 1.2. La natura giuridica e la posizione nel sistema delle fonti dei Regolamenti parlamentari. Problematiche, 14 – 1.3. I vari aspetti dell'autonomia costituzionale delle Camere, 22 – 1.4. Autonomia regolamentare. Sentenza n. 154/1985 della Corte Costituzionale, 23 – 1.5. Autonomia Organizzativa, 27 – 1.6. Autonomia contabile, 32 – 1.7. L'Autodichia, 37.

1.1. Dall'articolo 61 dello Statuto albertino all'articolo 64, comma 1, della Costituzione

L'attuale articolo 64 della Costituzione dispone che:

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti. Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta. Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale. I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.¹

Le questioni disciplinate dai quattro commi dell'articolo, erano inizialmente previste in cinque distinti articoli dello Statuto albertino:

1. Cit. Costituzione della Repubblica, art. 64.

- l'art. 52 stabiliva, in via generale, che le sedute delle Camere fossero pubbliche ma qualora dieci membri ne facessero domanda per iscritto, queste potessero deliberare in segreto (attuale comma 2);
- gli art. 53 e 54, fissavano i quorum strutturale e funzionale delle Camere, nonché la maggioranza per le deliberazioni (attuale comma 3);
- l'art. 61, faceva riferimento all'adozione di un regolamento interno da parte dell'organo (attuale comma 1);
- l'art. 66, era invece relativo alla presenza dei ministri in Aula (attuale comma 4)².

Focalizzando la nostra analisi sull'autonomia regolamentare delle Camere, quindi sul comma 1, dell'art. 64, notiamo come l'art. 61 dello Statuto albertino disponeva che il Senato e la Camera avrebbero dovuto stabilire

per mezzo di un regolamento interno il modo di esercitare le proprie attribuzioni ». Era chiaro ai primi commentatori che « non poteva concepirsi un'Assemblea politica [...] investita delle più alte funzioni pubbliche [...] senza un complesso di norme, destinate a regolare preventivamente, in via generale e obiettiva, secondo convenienza e giustizia l'esercizio dei diritti e dei doveri dei suoi componenti e il modo di esercitare ed esplicare le attività ed attribuzioni affidatele.³

All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, nella seduta della II Sottocommissione del 3.9.1946, si venne a creare, sul tema, una divisione tra coloro i quali propugnavano una linea di continuità con lo Statuto albertino e chi, invece, intendeva innovare.

Particolarmente incisiva fu la relazione di Mortati sulla questione della auto-organizzazione delle Camere e su quella, connessa, relativa alle garanzie delle minoranze. Mortati, partendo dall'assunto che il potere di auto-organizzazione è « spontaneo in tutti i corpi costituiti, e quindi, spetta anche alle Camere », sottolineava la necessità di indagare « se vi siano principi che debbono essere posti nella Costituzione

2. Cfr. RACIOPPI, BRUNELLI, in *Commento allo Statuto del Regno*, III, 1, Torino, 1909, pp. 218 ss.

3. Cit. RACIOPPI, BRUNELLI, in *Commento allo Statuto del Regno*, III, 1, Torino, 1909, pp. 218 ss., *op. cit.*

a garanzia di certi interessi che si vuole sottrarre all'arbitrio delle Camere ». Fra questi il costituzionalista fece rientrare il concetto di tutela delle minoranze, tutela che poteva essere realizzata prevedendo, ad esempio, « che il regolamento della Camera dovesse essere approvato con una maggioranza qualificata, in modo da rendere meno facile che sia fatto in vantaggio di certe maggioranze per imporre certi metodi ». A fare da contraltare al relatore fu Conti, nel cui schema di articolato non vennero pienamente ripresi gli spunti offerti dalla relazione Mortati. Infatti nell'ultimo degli articoli, si stabilì solamente che « La Camera delibera il proprio regolamento e provvede alla propria amministrazione disponendo dei fondi stanziati nel bilancio dello Stato ».

Nella seduta del 20 settembre 1946, nella quale furono esaminate le questioni riguardanti l'organizzazione della Camera dei deputati, venne approvata, per un verso, la prima parte della disposizione proposta da Conti e per altro, Mortati propose nuovamente la necessità di prevedere una maggioranza qualificata per l'adozione dei regolamenti come « garanzia di regolarità che potrebbe includersi in Costituzione ». A ciò Lussu obiettò, non annettendo alla fissazione di tale maggioranza il valore di strumento di tutela della minoranze. Ma posto ai voti, il principio in base al quale per la formulazione del regolamento si dovesse richiedere una maggioranza qualificata, lo stesso fu approvato⁴.

In base a questo breve iter storico notiamo come l'attuale comma 1, dell'art. 64 non definisce più, come invece faceva l'art. 61 dello Statuto albertino, il regolamento parlamentare come regolamento "interno" e non rimette più a ciascuna Camera la scelta della modalità di approvazione del regolamento, ma prevede invece che esso deve essere adottato a maggioranza assoluta dei suoi componenti⁵, come sostenuto da Mortati.

Possiamo dunque rilevare come dal 1° comma, dell'articolo 64 Costituzione, emerge un doppio principio: uno positivo, consistente nell'individuazione di ciascuna Camera come soggetto titolare della competenza, un altro negativo, consistente invece nell'esclusione di

4. Cfr. GIANNITI L., DI ANDREA C., *Articolo 64 Costituzione*, in *Commento alla Costituzione*, p. 1221 ss.

5. Cfr. CICONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 4 ss.

tale competenza di ogni altro soggetto, e in particolare di quelli che sono titolari della potestà legislativa.

Infine, della norma possiamo così desumere quattro proposizioni prescrittive:

- la prima, volta a garantire una base consensuale al regolamento, mediante la previsione della maggioranza assoluta dei componenti per la sua approvazione;
- la seconda, relativa all'obbligatorietà dell'esercizio della potestà regolamentare da parte delle Camere;
- la terza, in base alla quale la disciplina delle funzioni parlamentari deve discendere da una fonte-atto;
- la quarta consiste nel divieto di approvazione collettiva di un regolamento da parte delle due Camere⁶.

1.2. La natura giuridica e la posizione nel sistema delle fonti dei Regolamenti parlamentari. Problematiche

Norma costituzionale di fondamentale importanza per l'analisi è l'articolo 64 Cost. la quale attribuisce a ciascuna Camera il potere di adottare un proprio regolamento. Ai sensi di tale norma è prevista, non solo un'attribuzione di competenza regolamentare ma anche una specifica condizione per il suo esercizio; infatti si stabilisce che i Regolamenti parlamentari devono essere approvati a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Da qui discende la centralità dei Regolamenti parlamentari circa le diverse autonomie di cui godono entrambe le Camere.

Ma, accanto ad una tale precisa affermazione, diverse problematiche hanno investito la natura giuridica dei Regolamenti parlamentari e la loro posizione nel sistema delle fonti.

Primo grande problema che ha determinato la formazione di tesi contrapposte da parte di autorevole dottrina e non solo, è quello relativo alla natura giuridica dei regolamenti parlamentari. In base ad una prima tesi, si nega la natura giuridica dei regolamenti parlamentari partendo

6. Cfr. GIANNITTI L., DI ANDREA C., *Articolo 64*, in *Commento alla Costituzione*, p. 1228, *op. cit.*

dal presupposto che tali norme si fonderebbero su un potere particolare, diverso dal diritto di sovranità statale, e quindi prive dei due caratteri propri delle norme giuridiche: *generalità* e *novità*. Per quanto concerne la presunta mancanza del carattere di *generalità* delle norme regolamentari, secondo alcuni, esso è da respingere in relazione alle norme regolamentari di tipo organizzativo, poiché ogni norma di organizzazione sembra essere, per natura, generale. Ugualmente è da dirsi per quelle attributive di diritti, obblighi, potestà, facoltà o status, in quanto desumere la mancanza di generalità dalla circostanza che i loro destinatari siano soltanto membri del Parlamento o persone estranee alle Camere che abbiano con esse un rapporto stabile, risulta certamente eccessivo⁷.

Affermare invece che le norme regolamentari manchino del requisito della *novità*, poiché non possono né derogare né aggiungere alcunché alle norme dell'ordinamento statale (cioè alla legge), è parimente errato, in quanto ciò non attiene alla loro capacità innovativa, e quindi alla loro giuridicità o non giuridicità, ma al diverso problema della loro rilevanza nei confronti dell'intero ordinamento statale⁸.

Particolarmente importante, in questa sede, è l'analisi svolta da Santi Romano proprio sulla tematica della natura giuridica dei Regolamenti parlamentari. L'elaborazione dell'autore si svolge non tanto in termini di relazione tra atti normativi, ma principalmente in termini di situazioni giuridiche soggettive: la ricerca sulla "natura" dell'atto, infatti, piuttosto che essere effettuata sulla sua obiettiva collocazione nell'ordinamento, viene effettuata esaminando la natura del potere da cui esso promana (sovranità statale vs. supremazia speciale). Partendo dunque da ciò, si afferma che le disposizioni dei Regolamenti parlamentari «rappresentano un semplice esercizio [...] del diritto speciale che alle Camere è riconosciuto, [...] un uso delle facoltà in questo ricomprese»; in virtù di questo, esse non sono norme giuridiche, non soltanto perché «nulla potrebbero togliere, ma nemmeno nulla aggiungono» al diritto obiettivo, ma soprattutto perché della disposizione hanno solo l'apparenza enunciativa⁹. Specificamente in-

7. Cfr. CICCONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 3 ss., *op. cit.*

8. Cfr. CICCONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 4 ss., *op. cit.*

9. Cfr. SANTI ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Scritti Minori*, Milano, 1990, pp. 39 ss.

fatti, « non influiscono sui rapporti » intrattenuti dalle Camere, ma costituiscono meri atti di esercizio o adempimento dei diritti e dei doveri che le Camere hanno nell'ambito di quei rapporti, e privi, come tale del carattere della *novità*. Parimente, in logica con tale ragionamento, vi fa difetto anche il carattere della *generalità*, che si riduce alla mera apparenza enunciativa di un comando rivolto ad una pluralità di soggetti, il quale sarebbe « non una norma, ma una somma di provvedimenti concreti » con cui le Camere esercitano il « potere concreto e contingente che hanno sulle determinate persone che ne fanno parte »¹⁰.

Dunque, secondo Santi Romano, le norme dei Regolamenti parlamentari pur se dotati di quella giuridicità riconosciuta in via di principio alle norme di qualsiasi istituzione nel rispettivo ambito, non contengono norme da qualificarsi come giuridiche alla stregua dell'ordinamento statale generale, rispetto al quale quello delle Camere ne rimane distinto. Infatti, anche se previsti da norme statali, i regolamenti delle Camere « non si uniscono con le leggi e i regolamenti generali a costituire l'ordinamento generale dello Stato considerato come istituzione unica e complessiva ».

Anche se, più tardi, l'autore sembra volgersi sulla via della “giuridificazione” delle norme poste dalle istituzioni rientranti nell'organizzazione statale, affermando che anche i Regolamenti parlamentari

devono essere considerati come atti costitutivi di diritto in senso oggettivo, ad una conclusione non molto diversa però conduce il rilievo per cui essi, come tutti i regolamenti dei corpi collegiali, « hanno efficacia per i componenti del collegio, in virtù della supremazia di quest'ultimo su coloro che ne fanno parte », onde la loro sfera di efficacia rimane « speciale ed interna ».¹¹

In base ad una seconda tesi, che per alcuni aspetti si ricollega a quanto sopra detto, si afferma invece la giuridicità delle norme regolamentari soltanto nell'ambito dell'ordinamento particolare cui esse danno luogo. Tali norme vengono qualificate quindi come “interne”, irrilevanti per l'ordinamento statale e perciò sottratte agli eventuali controlli esterni. Ma questa tesi, nata sotto lo Statuto albertino, ha

10. Cfr. SANTI ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Scritti Minori*, Milano, 1990, pp. 39 ss., *op. cit.*

11. Cfr. FLORIDIA G., *Il Regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 137 ss.

subìto necessari adattamenti con l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana, soprattutto alla luce dell'articolo 72: risulta chiaro che almeno alcune norme regolamentari devono considerarsi come dotate di efficacia esterna.

Contro il valore esclusivamente interno delle norme dei regolamenti parlamentari vi sono considerazioni sia *formali* che *sostanziali*. Sotto il profilo *formale* notiamo come l'articolo 64 Cost. in primo luogo non contiene più il termine "interno" riferito al regolamento, in secondo stabilisce che esso deve essere adottato a maggioranza qualificata e, in terzo, che deve essere pubblicato in Gazzetta Ufficiale.

Sotto il profilo *sostanziale* è semplice individuare diverse norme dei regolamenti che hanno efficacia all'esterno dell'organo parlamentare, sia per il loro contenuto che per i loro destinatari. In relazione al contenuto possiamo riferirci a tutte quelle norme regolamentari che attuano, completano o precisano norme costituzionali in tema di procedimento legislativo (ex articolo 72 Cost.)¹². In relazione ai destinatari, invece, il carattere esterno di una norma regolamentare sussiste ogniqualevolta essa vale nei confronti di soggetti diversi dai membri del Parlamento, come ad esempio l'articolo 143, comma 2 reg. Camera¹³. Inoltre, emblematico per questa trattazione è il caso previsto dall'articolo 12, sia del regolamento della Camera che del Senato, anche se, come si vedrà più avanti, il regolamento del Senato è più sintetico.

La norma di cui all'articolo 12, co. 3, lett. d) e f) e co. 6, reg. Camera, prima della riforma del 2009, prevedendo che l'Ufficio di Presidenza decidesse sui ricorsi relativi allo stato giuridico, al trattamento economico e di quiescenza, nonché alla disciplina dei dipendenti della Camera, escludeva per questi soggetti la possibilità della tutela giurisdizionale esterna. Ma c'è di più. Infatti, a seguito di una parziale modifica¹⁴ dell'art. 12 reg. Camera, è stato contemplato che l'Ufficio di

12. Cfr. CICONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 4 ss., *op. cit.*

13. L'articolo 143, co. 2, del regolamento della Camera dispone che ciascuna commissione parlamentare « ha la facoltà di chiedere l'intervento dei Ministri per domandare loro chiarimenti su questioni di amministrazione e di politica in rapporto alla materia di loro singola competenza e, previa intesa con il Presidente della Camera, hanno facoltà di chiedere che i Ministri competenti dispongano l'intervento dei dirigenti preposti a settori della pubblica amministrazione e ad enti pubblici anche con ordinamento autonomo ».

14. Deliberata dall'Assemblea di Montecitorio il 16 dicembre 1998 e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale il 21 dicembre 1998, n. 297.

Presidenza adottasse la disciplina per la determinazione dei « criteri per l' affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari » e che esso stesso giudicasse i « ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli atti di amministrazione della Camera medesima ».

Tali previsioni, però, sono state modificate nel luglio del 2009 a seguito della nota sentenza della Cedu, n. 14 del 2009, con la quale la Corte ha dichiarato la violazione dell'art. 6, par. 1, della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e la conseguente illegittimità dell'organo di appello (cioè la Sezione giurisdizionale dell'Ufficio di Presidenza), ravvisando la carenza di terzietà e di imparzialità di questo, in quanto interamente formato da membri dell'Ufficio di Presidenza; in tal modo si realizzava infatti una inappropriata coincidenza tra l'organo amministrativo, che emana il provvedimento, e l'organo giurisdizionale competente sullo stesso¹⁵.

Ecco che la Corte di Strasburgo sulla questione oggetto della nostra analisi, svolge due considerazioni di particolare rilevanza. Da un lato rileva, infatti, come la circostanza che i collegi giudicanti degli organi di primo e di secondo grado siano composti da deputati in carica non pregiudica l'indipendenza della relativa giurisdizione; in tal senso la Corte "salva" l'autodichia delle Camere. Dall'altro, però, afferma la mancanza di terzietà dell'organo di appello, in quanto, come visto, totalmente formato da membri dell'Ufficio di Presidenza¹⁶.

A parte questa breve digressione, di cui avremo modo di parlarne nel capitolo che segue, si evince, dunque, come le attuali riforme regolamentari tendano ad ampliare ulteriormente l'elenco di quelle norme che cagionano effetti esterni all'organo parlamentare e specificamente producono effetti nei confronti di soggetti diversi dai membri del Parlamento¹⁷.

15. Cfr. BRANDOLIN R., *Le recenti modifiche al regolamento della Camera dei Deputati in tema di autodichia (art. 12,153-ter, 154)*, in www.lexitalia.it/articoli/brandolin_autodichia.html.

16. Cfr. BRANDOLIN R., *Le recenti modifiche al regolamento della Camera dei Deputati in tema di autodichia (art. 12,153-ter, 154)*, in www.lexitalia.it/articoli/brandolin_autodichia.html, *op. cit.*

17. Cfr. CICONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 7 ss., *op. cit.*

Appurata così la giuridicità dei regolamenti parlamentari, nonostante la problematicità dell'argomento, è conseguente nonché necessario individuare la posizione degli stessi nel sistema delle fonti. Innanzitutto si arguisce come la posizione dei regolamenti parlamentari sia attualmente mutata rispetto al precedente ordinamento. Fondamento di tale diversità è rinvenibile nel diverso valore assunto nell'ordinamento e dallo Statuto albertino e dalla Costituzione Repubblicana: la prima una Costituzione flessibile pariordinata alla legge, la seconda una Costituzione rigida superiore alla legge e immodificabile da questa. In virtù di ciò, se l'esigenza da cui muovono sia l'art. 61 dello Statuto albertino, sia l'art. 64 Cost., è quella di conferire a ciascuna Camera un potere normativo proprio ed esclusivo, i limiti che incontra l'esercizio di tale potere sono ovviamente diversi nei due casi. Specificatamente, nel precedente ordinamento i regolamenti parlamentari erano gerarchicamente subordinati alla legge; ben poteva le legge abrogare, eliminare le norme dei regolamenti parlamentari e non poteva, invece, essere abrogata da esse; la riserva di competenza a favore dei regolamenti ex art. 61 Statuto albertino valeva soltanto nei riguardi di norme inferiori a quelle legislative. Per contro, l'attuale ordinamento, improntato sul valore rigido della Costituzione e partendo dall'assunto che gli artt. 64 e 72 Cost. prevedono una riserva assoluta di competenza in favore dei regolamenti parlamentari per la materia ad essi propria, ritiene che tale riserva deve necessariamente intendersi come operante nei confronti di tutte le fonti non di grado costituzionale ed *in primis* nei confronti della legge. In virtù di ciò una legge che tentasse di abrogare disposizioni dei regolamenti parlamentari sarebbe illegittima poiché violerebbe gli articoli 64 e 72 Cost.¹⁸

Tale scenario normativo appare però complicarsi quando si passa all'individuazione concreta di quali siano gli "atti aventi forza di legge". Ciò, infatti, costituisce uno dei maggiori problemi posti dall'articolo 134 Cost., in quanto si ritiene che tali non possano essere soltanto i due atti ai quali la Costituzione attribuisce la forza di legge (decreti legislativi e decreti legge). In base ad una prima tesi, si ritiene che le caratteristiche della forza di legge sono essenzialmente due: la *primarietà*, intesa come caratteristica di quelle fonti che sono soggette solo al rispetto delle norme costituzionali; la *raffrontabilità* come equipol-

18. Cfr. CICCONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 10 ss., *op. cit.*

lenza alla legge, e quindi come capacità dell'atto normativo primario di operare nell'ambito attribuito dalla Costituzione alla legge. Per tale tesi la forza di legge è determinata dalla capacità, di un atto normativo diverso dalla legge, di abrogare quest'ultima. Questa capacità è però ulteriormente specificata in: forza di legge in senso attivo e forza di legge in senso passivo. Un atto, infatti, è dotato di forza di legge in senso attivo quando ha la capacità di abrogare le leggi e gli altri atti aventi forza di legge, mentre è dotato di forza di legge in senso passivo quando ha invece la capacità di resistere all'abrogazione da parte di atti inferiori alla legge. In virtù di questo i Regolamenti parlamentari non hanno forza di legge in senso attivo perché non possono abrogare le leggi, ma hanno forza di legge in senso passivo — anzi addirittura superiore a quella della legge — poiché resistono ai tentativi di abrogazione compiuti sia da atti inferiori alla legge sia dalla legge stessa¹⁹. Tale definizione però presuppone il principio della gerarchia come principio regolatore dei rapporti tra atti normativi; ciò non funziona quando quel rapporto sia invece regolato dal principio di competenza. Per questo, in base ad una seconda tesi fondata sul criterio della competenza, gli atti con forza di legge sono quelli autorizzati da una norma costituzionale a disciplinare determinate materie ad essi riservate e sulle quali deve ritenersi precluso l'intervento della stessa legge. Ciò comporta che i Regolamenti parlamentari vengano qualificati come atti aventi forza di legge, alla luce della riserva prevista dall'art. 64 Cost. Nonostante le diverse tesi della dottrina, la giurisprudenza della Corte Costituzionale è assolutamente carente in ordine alla definizione della forza di legge, essendosi limitata nelle specifiche fattispecie ad affermare se un determinato atto avesse o no forza di legge²⁰.

Incentrando l'attenzione sempre sulla tematica dei Regolamenti parlamentari, sembra opportuno far riferimento alla sentenza n. 7 del 1996 della Corte costituzionale, con la quale la stessa Corte si è trovata a dirimere un conflitto di attribuzioni sollevato dall'allora Ministro della giustizia, l'on. Filippo Mancuso. Nel caso di specie il ricorrente sosteneva l'inammissibilità della mozione di sfiducia individuale votata dal Senato, in quanto ritenuto un'indebita intromissione di un organo legislativo

19. Cfr. CICONETTI S.M., *I regolamenti parlamentari*, in *Diritto parlamentare*, Torino, p. 13 ss., *op. cit.*

20. *Ibidem.*