



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA  
Quaderni brevi del Dipartimento di Scienze Giuridiche

12

# Forme dell'autonomia organizzativa delle Camere: la gestione del bilancio interno

Arianna Carminati

di Brescia  
e Giuridiche

PROMODIS ITALIA EDITRICE

ISBN 88-88137-17-3

© 2004 by Promodis Italia Editrice  
Via Zara, 66  
25125 Brescia  
Tel. 030.220261 r.a.  
Fax 030.225868  
promodis@promodis.it  
www.promodis.it

Questo volume è pubblicato con un finanziamento  
dell'Università degli Studi di Brescia

*Tutti i diritti riservati.*

È vietata la riproduzione, anche se sotto forma di ciclostile  
o di fotocopia, del testo e delle illustrazioni.

*In copertina: la sede della Facoltà di Giurisprudenza di Brescia  
(Foto L'Ingrandimento)*

## Indice

### CAPITOLO I

#### L'autonomia finanziaria e di gestione delle Camere

1. Brevi cenni storici ..... pag. 3
2. La dotazione delle Camere strumento della loro autonomia finanziaria .... pag. 9
3. Finanziamento delle Camere e leggi di spesa:  
la legittimità costituzionale dello stanziamento di bilancio destinato  
alle spese per gli organi costituzionali ..... pag. 15
4. La previsione normativa dell'indennità dei parlamentari e il silenzio  
legislativo sulla dotazione delle Camere: una chiave di lettura ..... pag. 20
5. Il passaggio dei mezzi finanziari dallo Stato all'amministrazione  
delle Camere ..... pag. 24
6. I bilanci interni di Camera e Senato ..... pag. 27
7. Le procedure di spesa ..... pag. 31

### CAPITOLO II

#### L'esenzione dai controlli contabili della Corte dei conti

1. La chiusura dell'esercizio: formazione e presentazione del rendiconto  
della gestione ..... pag. 37
2. L'esenzione dai controlli preventivi della Corte dei conti  
nella giurisprudenza costituzionale ..... pag. 39
3. La sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2002 sull'autonomia  
contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri ..... pag. 43

### CAPITOLO III

#### L'esenzione dal controllo giurisdizionale della Corte dei conti

1. Il giudizio di conto sui tesoriери delle Camere ..... pag. 49
2. La sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981 ..... pag. 53
3. Il controllo giurisdizionale sugli atti di amministrazione dei Consigli  
regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale ..... pag. 62
- 3.1 Il giudizio della Corte dei conti nei confronti dei consiglieri regionali:  
responsabilità amministrativa e interpretazione della prerogativa  
dell'insindacabilità ..... pag. 68
- 3.2 La sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001.  
Conclusioni sul sindacato della Corte dei conti sugli atti di gestione  
dei Consigli regionali ..... pag. 73

## **CAPITOLO IV**

### **Attività amministrativa delle Camere ed esercizio della funzione giurisdizionale**

1. Rapporti di lavoro con i dipendenti delle Camere e atti di amministrazione della dotazione: l'origine storica dell'autodichia .....	pag. 81
2. La giurisdizione domestica sugli atti parlamentari di amministrazione non concernenti i dipendenti .....	pag. 91
3. L'autodichia delle Camere sugli atti di amministrazione in relazione alle altre prerogative parlamentari .....	pag. 95
4. Autonomia finanziaria e giurisdizione domestica. Il caso degli atti di erogazione dei contributi in favore degli ex parlamentari .....	pag. 102
5. Assenza di autonomia finanziaria e affermazione della giurisdizione ordinaria .....	pag. 108
 Bibliografia .....	 pag. 117

CAPITOLO I

L'autonomia finanziaria e di gestione  
delle Camere

### 1. Brevi cenni storici.

La storia delle amministrazioni delle nostre Assemblee parlamentari può essere ricostruita solo muovendo dall'esperienza delle Assemblee legislative francesi all'epoca della Francia rivoluzionaria, e cioè dal primo esempio di parlamentarismo rappresentativo nell'area dei paesi europei di tradizione giuridica continentale.

Per trovare un precedente più risalente bisogna ovviamente fare riferimento al Parlamento inglese, le cui Camere sono "da tempi remoti sottratte ad ogni effettiva ingerenza di altri poteri dello Stato"<sup>1</sup>, anche con riguardo alla propria amministrazione interna; ma è noto come la tradizione giuridica inglese rappresenti un'esperienza del tutto particolare e peculiare, trattandosi di un sistema che non ha rinunciato alle proprie forme medievali, facendone gli istituti di un ordinamento che di feudale conserva però soltanto le forme. Ed è per ossequio alle forme che le Camere inglesi appaiono, nel provvedere alla loro organizzazione amministrativa ed economica, "non perfettamente sciolte da ogni vincolo col potere Regio"<sup>2</sup>.

Diverso negli esiti e rivoluzionario nel metodo, il percorso che ha portato alla formazione di apparati amministrativi autonomi di supporto al Parlamento francese. Le Assemblee legislative francesi, infatti, giunsero a strappare completamente alla Corona la competenza a provvedere alla propria amministrazione interna, che si impose con connotati di alterità e autonomia rispetto al potere esecutivo fin dall'epoca della Costituente<sup>3</sup>.

Fu così che, nel processo di imitazione del modello francese<sup>4</sup> (e belga) che caratterizzò la formazione dei primi regolamenti delle Camere subalpine, "passarono" anche le norme che si riferivano a questa parte della materia organizzativa. Nell'ordinamento del Parlamento sabauda vennero ripresi i caratteri di quel modello e persino il *nomen juris* di questori, utilizzato nei regolamenti delle Camere francesi per individuare l'organo competente ad esercitare le funzioni di polizia interna, di gestione economica e di rappresentanza dell'Assemblea legislativa nei rapporti patrimoniali con i terzi.

Con una sola variante: i regolamenti delle Assemblee parlamentari

<sup>1</sup> FINZI C., *L'autonomia economica e amministrativa delle Camere*, Roma, 1934, p. 37 s.

<sup>2</sup> FINZI C., *op. cit.*, p. 37.

<sup>3</sup> Cfr. ancora FINZI C., *op. cit.*, p. 42 s.

dello Stato piemontese non contemplavano alcun organo interno di controllo della gestione dei fondi assegnati alle rispettive amministrazioni, mentre fin dal regolamento del 1814 la *Chambre des députés* si era dotata, a questo scopo, di una speciale Commissione di contabilità.

Può darsi che tale lacuna fosse dovuta ad un atteggiamento di *self-restraint* del Governo del re, che fu autore del primo regolamento provvisorio delle Camere subalpine<sup>5</sup>: l'organo esecutivo probabilmente avvertiva il carattere eccezionale del proprio intervento e si proponeva di circoscriverlo agli aspetti ritenuti davvero indispensabili a consentire l'inizio delle attività parlamentari<sup>6</sup>.

È anche possibile, tuttavia, che in quel momento dell'esperienza parlamentare piemontese non fosse nemmeno avvertita l'utilità di predisporre un organo di controllo interno su modello di quello francese, dal momento che l'amministrazione parlamentare nostrana stentava a sganciarsi, in molte parti, da quella generale dello Stato. Allo Stato si intese perciò implicitamente conservare, armonicamente, anche un potere di controllo sull'attività di gestione rimessa alle Camere.

Le amministrazioni delle Assemblee piemontesi erano inizialmente sottoposte all'intervento statale fin dalla prima e fondamentale (ma forse sarebbe meglio dire fondante della stessa prerogativa) fase dell'approvvigionamento delle risorse finanziarie<sup>7</sup>. Ne è prova il fatto che il primo stanziamento a favore delle Camere venne disposto per iniziativa del Governo che presentò, a questo scopo, un apposito disegno di legge, nel quale si proponeva di aggiungere allo schema di bilancio per l'anno finanziario 1848 un nuovo capitolo di spesa, intitolato ai due rami del Parlamento ed incluso nello stato di previsione del Ministero dell'interno. E

<sup>4</sup> In particolare, vennero presi a modello di riferimento i regolamenti che le Camere francesi si dettero dopo il 1830, in relazione alle modifiche costituzionali che seguirono all'avvento della monarchia orleanista.

<sup>5</sup> Le prime Assemblee parlamentari, infatti, furono chiamate solamente a sanzionare il testo proposto dal Governo. L'urgenza determinata dall'avvio dell'ordinamento statutario in seguito alla concessione dello Statuto Albertino e allo svolgimento delle prime elezioni politiche, indusse ad adottare questa soluzione per consentire l'immediata operatività delle neonate Camere, anche se di fatto si trattava di una procedura contrastante con il disposto dell'art. 61 St. Alb. ("Così il Senato della Repubblica come la Camera dei deputati, determina, per mezzo di un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le sue attribuzioni"). Per una descrizione della vicenda cfr. FLORIDIA G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986, p. 109 s.

<sup>6</sup> È l'opinione di FINZI C., *op. cit.*, p. 63.

<sup>7</sup> In questo senso cfr. PACELLI M., *Le amministrazioni delle Camere del Parlamento*, in *Rass. Parl.*, 2000, 3, p. 710.

se ne può trarre ulteriore conferma dall'episodio che nel 1850 vide nuovamente il Governo farsi promotore di un altro disegno di legge, per destinare a favore del Parlamento fondi ulteriori e aggiuntivi rispetto a quelli già contemplati nel bilancio di quell'anno e che erano però risultati insufficienti, in corso d'esercizio, a coprire il fabbisogno delle due Camere.

L'effettiva erogazione delle somme, poi, passava per la richiesta, formulata *di volta in volta* dai deputati questori, e la conseguente emissione dei mandati di pagamento da presentare per l'incasso alla tesoreria generale, mandati che recavano la firma dell'intendente generale del Ministero dell'interno.

La dipendenza dall'esecutivo, sia pure solo formale<sup>8</sup> e in un certo senso necessaria<sup>9</sup>, finì così per avere ricadute anche per quanto concerne la verifica dei conti: dato il silenzio del regolamento, nella fase di transizione fra la prima e la seconda legislatura (momento nel quale l'assenza dell'organo politico-rappresentativo aveva ingenerato una situazione d'incertezza circa la reggenza della sua struttura amministrativa la quale, per essere finanziata nei modi descritti, risultava naturalmente attratta nell'orbita del Ministero dell'interno), il questore Valvassori presentò il conto della gestione all'intendente del Ministero dell'interno, dietro sollecitazione del Ministro stesso.

Questa situazione non durò a lungo: infatti a partire dall'esercizio finanziario dell'anno 1851 le spese per le Camere figurarono (con quelle per la Lista Civile, per il dovario della Regina vedova e con gli appannaggi del Duca di Genova) entro l'ispezione generale dell'Erario, e la nuova classificazione contabile comportò che l'effettiva disponibilità dei fondi avvenisse tramite assegnazioni dirette, che eliminavano l'intermediazione ministeriale necessaria nella procedura per mandati.

<sup>8</sup> È da ritenere infatti che la fase di avvio del nuovo ordine statutario fosse accompagnata da uno spirito di generale collaborazione fra gli organi costituzionali e che quindi il Governo, sebbene non fosse legato al Parlamento da alcuna relazione fiduciaria, nelle questioni concernenti il finanziamento dell'organo parlamentare si limitasse già, di fatto, a registrare le richieste provenienti dalle Camere.

<sup>9</sup> È probabile che tale competenza fosse in quel momento meglio esercitata dal Governo piuttosto che da Camere inesperte e senza tradizione. L'esecutivo era infatti in grado, ad appena nove giorni dalla costituzione dell'Assemblea elettiva, di presentare quel disegno di legge di cui si è detto nel testo che creava, nella sezione del Dicastero dell'interno, la nuova voce di bilancio intitolata alle Camere.

Più che il dibattito parlamentare che portò alla riforma<sup>10</sup> è interessante ricordare l'atto formale col quale venne introdotta: alla Camera si votò un ordine del giorno che assegnava ad una Commissione, nominata dalla Presidenza, il compito di preparare un progetto di provvedimento da sottoporre poi all'Aula, in sede di discussione del bilancio generale. Il Ministro delle finanze, nella redazione dello schema di bilancio statale, si sarebbe quindi dovuto adeguare a tale progetto, cosa che di fatto avvenne. Si trattò quindi di un mutamento imposto dalla Camera in piena autonomia, in quanto espresso in un atto parlamentare monocamerale (l'ordine del giorno<sup>11</sup>), che consacrava anche esteriormente una sorta di diritto dell'Assemblea legislativa a collocarsi al di fuori degli apparati della pubblica amministrazione e forse anche, più in generale, dalle stesse strutture statali, secondo il modello del *dualistische Staat*.

Le ragioni di questa riforma non sono di immediata comprensione: la prassi precedente, sia pure con le interdipendenze da essa previste, non aveva affatto esposto le Assemblee legislative al pericolo di restare assoggettate al potere esecutivo a causa della loro dipendenza finanziaria. Dal 1848 al 1851, e sia pure nel breve arco di quegli anni, le Camere avevano potuto funzionare col sicuro apporto dei fondi necessari, anche quando gli stanziamenti previsti nella legge di bilancio erano risultati insufficienti nel corso dell'esercizio. Lo si è visto chiaramente nell'episodio dell'anno 1850 già ricordato. Allo stesso modo, l'approvazione legislativa dei bilanci statali non aveva causato difficoltà o nuociuto al prestigio dell'organo: la pratica reciproca di Camera e Senato di non discutere le poste destinate alle rispettive amministrazioni ebbe inizio, infatti, proprio in questi anni<sup>12</sup>.

Ma se l'idea di fondo era quella di fare della Camera elettiva una sorta di Stato nello Stato, per realizzarla occorreva innanzi tutto prevedere

<sup>10</sup> I deputati che intervennero nella discussione, infatti, erano tutti sostanzialmente concordi nel ritenere che l'amministrazione delle Camere dovesse essere retta in via esclusiva dalle rispettive Presidenze e senza soluzioni di continuità, nonostante il succedersi delle legislature, perché il Parlamento come istituzione doveva esistere anche a Camere sciolte. Fra loro vi era anche quel Pinelli che da Ministro dell'Interno, come si è ricordato nel testo, al termine della legislatura aveva chiesto il conto dell'amministrazione camerale perché, come spiegò in Assemblea, aveva ritenuto che quell'operazione fosse formalmente necessaria, in relazione alla vecchia procedura.

<sup>11</sup> Inizialmente si era invece pensato ad un intervento legislativo, per iniziativa della Presidenza della Camera o (nella proposta Lanza) a seguito di un intervento congiunto dei due Presidenti, dovendo la modifica valere per entrambi i rami del Parlamento.

<sup>12</sup> Cfr. FINZI C., *op. cit.*, p. 16, nt. 1.

che l'apporto di risorse finanziarie avvenisse in forme autonome, anche se provenienti dalle casse erariali. Da quel momento, infatti, fu la Camera (ma lo stesso avvenne anche al Senato di nomina regia) a stabilire l'entità del proprio fabbisogno attraverso l'approvazione di un bilancio interno e separato da quello generale dello Stato. Perciò, quello che sostanzialmente già accadeva per effetto della collaborazione fra gli organi di vertice, ed in particolare per il reale contributo dato dagli esecutivi della prima esperienza statutaria al processo di emancipazione e di consolidamento dell'istituzione parlamentare, diventava ora esercizio di prerogativa.

Spiega Ciaurro: "perché sussista una situazione di 'prerogativa costituzionale' occorre (...) il concorso di tre elementi: uno *ius excludendi alios* connesso all'esercizio di funzioni costituzionali; il carattere di deroga che questo *ius excludendi* assume rispetto alla legge comune, o comunque al sistema generale della tripartizione dei poteri e delle competenze; la sua finalizzazione al rafforzamento delle garanzie poste dall'ordinamento a tutela dell'autonomia e della reciproca irresponsabilità degli organi costituzionali"<sup>13</sup>. L'autonomo potere di bilancio, che le Camere ottennero, aveva già tutti i caratteri della prerogativa ed in particolare della prerogativa di tipo organizzativo: lo *ius excludendi* consisteva infatti nella potestà di prevedere autonomamente l'entità della propria spesa, la cui copertura discendeva dalla stessa delibera camerale adottata in comitato segreto. Ciò in deroga a quanto avveniva (ed avviene) per le altre voci di spesa incluse nel bilancio generale, che erano il frutto dell'accordo fra esecutivo ed Assemblea parlamentare circa i modi e i tempi dell'amministrazione pubblica e della programmazione finanziaria.

Meno evidente, in un certo senso, il contributo di questa prerogativa alla causa dell'indipendenza dell'organo, visto che l'approvazione legislativa del bilancio, unita alla prassi di entrambe le Camere di non discutere, ma semplicemente ratificare la proposta di spesa per l'altro ramo del Parlamento, rendevano già certa la disponibilità di risorse sufficienti a garantirne la funzionalità.

Come si spiega, allora, l'esigenza di erigere, tra la contabilità propria delle Camere e quella generale dello Stato, il muro di un bilancio autonomo?

Il fatto è che l'autonomia finanziaria così sancita, anche nelle forme

<sup>13</sup> CIAURRO G. F., *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 3 s.

esteriori<sup>14</sup>, ha storicamente rappresentato il basamento sul quale le Camere hanno potuto costruire la propria struttura amministrativa, estromettendone il Governo e le sue burocrazie, che erano inizialmente presenti anche in questo ramo dell'amministrazione pubblica. I primi funzionari al servizio delle Camere, infatti, vennero tratti dal personale già impiegato presso i Ministeri, ma la precedente esperienza professionale continuava a tenerli idealmente legati all'esecutivo e al re. Il primo regolamento della Camera elettiva, inoltre, sanciva la competenza dell'ufficio di Presidenza per le nomine di messaggeri ed uscieri, e rimetteva all'Assemblea la decisione in merito alle cariche di maggior rilievo politico (estensore del processo verbale, bibliotecario, archivista); alle restanti cariche, nel silenzio delle norme regolamentari, provvedeva il Governo, direttamente o tramite designazione formalizzata in atti di assunzione della Camera stessa.

Più che dalla situazione di dipendenza finanziaria<sup>15</sup>, quindi, la spinta a riformare la gestione contabile delle Camere derivò, probabilmente, dalla situazione di non perfetta autonomia in cui si trovavano le loro amministrazioni, e dalla necessità di affrancarle dalle altre amministrazioni pubbliche. Una volta conquistata l'autonomia finanziaria e il diritto ad una gestione separata del proprio bilancio, le Camere ne fecero discendere, *naturaliter*, la pretesa di amministrare in piena libertà i fondi stanziati e si legittimò la creazione di un apparato burocratico, che costituisse il referente tecnico dell'organo politico. A partire da questo momento, infatti, l'amministrazione delle Camere cominciò a porsi come affare loro

<sup>14</sup> Ciò che avvenne, tra l'altro, in modo sempre più evidente: Finzi descrive, a questo proposito, l'evoluzione che caratterizzò le modalità dell'intervento riservato alla Commissione generale per il bilancio, con riguardo al capitolo di spesa acceso a favore delle Camere. L'iniziale tentativo dell'organo parlamentare referente di trattare questa voce al pari delle altre, e quindi di formulare rilievi e proposte di modifica da sottoporre all'Aula, venne quasi subito abbandonato. La Giunta si limitò dapprima a trasmettere al *Plenum* le deliberazioni di ciascuna Camera relative alla sua dotazione, e in un secondo momento si astenne del tutto dal portare al proprio esame questa voce di spesa. Cfr. FINZI C., *op. cit.*, p. 71-72.

<sup>15</sup> Che inizialmente non fu nemmeno avvertiva, come si è detto, e che non doveva destare preoccupazioni anche ipotizzando, per il futuro, un atteggiamento dell'organo esecutivo ostile al Parlamento. Bisogna infatti rammentare che le Camere erano già titolari, secondo le norme statutarie, del potere di consentire i tributi e di approvare il bilancio dello Stato. Ancor prima che si consolidasse la forma di governo parlamentare l'esecutivo doveva necessariamente concordare la propria politica economica con l'organo parlamentare. Fatta questa premessa, si comprende allora come sarebbe stato in ogni caso difficile, anche per un Governo in contrapposizione col Parlamento, utilizzare l'arma della dotazione finanziaria per condizionare l'attività del legislativo: ben più pericolosa ed efficace sarebbe stata, in quella situazione, la "controffensiva" parlamentare di negare l'approvazione legislativa dell'intero bilancio.

proprio ed esclusivo, e per esse affidato ai rispettivi ufficio o consiglio di Presidenza.

## 2. *La dotazione delle Camere strumento della loro autonomia finanziaria.*

L'autonomia finanziaria e contabile della quale godono le Camere del Parlamento repubblicano si presenta per lo più con gli stessi caratteri coi quali si è storicamente e, come si è visto, assai rapidamente affermata.

Le attribuzioni che compongono questa prerogativa e che si tende a considerare insieme, si sostanziano, invece, in almeno tre distinti momenti, sia pure fra loro strettamente collegati e teleologicamente rivolti all'unico scopo di rendere ciascuna Camera pienamente autosufficiente da un punto di vista finanziario ed organizzativo, nonché libera di determinarsi con totale discrezionalità e in assenza di controlli esterni. In particolare, seguendo il percorso compiuto dai finanziamenti disposti a favore delle Camere, e partendo quindi dal bilancio statale, per confluire all'interno delle strutture amministrative di supporto al Parlamento, fino ad approdare al momento della verifica delle spese e della resa del conto sulla gestione camerale, si possono enucleare l'aspetto finanziario, quello di amministrazione e quello contabile in senso stretto<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Anche Buscema (cfr. BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958), individua nel concetto di autonomia riferito ad un'amministrazione, fra gli altri, l'aspetto dell'autonomia amministrativa (potestà di provvedere alla emissione di atti amministrativi in piena indipendenza dall'amministrazione dello Stato), dell'autonomia patrimoniale (intesa come disponibilità di un proprio patrimonio giuridicamente o anche solo contabilmente distinto da quello statale) e dell'autonomia contabile (che consiste nella potestà di gestire dei mezzi finanziari secondo un autonomo procedimento contabile). Romano (v. ROMANO G., *Bilancio delle Assemblee parlamentari*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1994, p. 161 s.) distingue a sua volta tra l'autonomia c.d. di bilancio (che definisce come il potere di determinare liberamente l'allocatione delle proprie risorse finanziarie, attraverso l'approvazione esclusiva dei documenti di bilancio da parte di ciascuna Assemblea parlamentare) e l'autonomia amministrativo-contabile (che riguarda le modalità di erogazione della spesa e di gestione delle risorse). Nella partizione proposta da Fiorentino, l'autonomia contabile degli organi costituzionali è considerata invece come un unico fenomeno che si manifesta in sei aspetti derogatori: a) l'autonomia nella definizione del fabbisogno finanziario; b) l'autonomia nella definizione della struttura dei bilanci; c) le deroghe alle ordinarie procedure di spesa; d) le deroghe alle procedure contrattuali; e) le deroghe al sistema dei controlli; e) le deroghe al sistema di tesoreria unica (cfr. FIORENTINO L., *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in D'ORTA C. - GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari, 1997, p. 336 s.).

Le Camere non dispongono di entrate proprie da destinare all'approvvigionamento delle risorse necessarie a coprire il loro fabbisogno di gestione. Pertanto ciascuna Camera deve obbligatoriamente fare riferimento al bilancio dello Stato; per attingere al finanziamento statale è richiesta la formalizzazione nel documento di contabilità pubblica di un apposito stanziamento vincolato a questa destinazione. Si tratta di un passaggio molto delicato, perché in questa fase ciascuna Camera non può esimersi dall'entrare in relazione con gli altri organi costituzionali: il Governo, che predispose il progetto di bilancio statale; l'altro ramo del Parlamento che lo deve approvare legislativamente; il Presidente della Repubblica che procede alla promulgazione della legge, per poi ritornare all'esecutivo, che è l'organo chiamato a provvedere alla spesa pubblica entro il quadro finanziario di riferimento fissato col bilancio.

Anche in questi passaggi, tuttavia, si manifestano i segnali della particolare tutela garantita alle Assemblee legislative: il descritto vincolo formale, infatti, non condiziona la libertà delle Camere di fissare le proprie necessità di spesa, dal momento che il Governo si limita a prendere atto delle richieste finanziarie formulate dai rispettivi Presidenti di ciascuna Assemblea e a tradurle in altrettante proposte legislative.

In particolare, l'entità della somma da stanziare con la legge di bilancio viene quantificata attraverso un procedimento contabile che si svolge dentro i due rami del Parlamento e che sfocia nella approvazione del bilancio interno di ciascuna Camera.

I regolamenti parlamentari, con riguardo a questa procedura, si limitano a stabilire che compete al collegio dei questori predisporre il progetto di bilancio e il rendiconto consuntivo, l'ufficio di Presidenza provvede all'approvazione del progetto, mentre all'Assemblea spettano la discussione e la votazione finali<sup>17</sup>.

La disciplina della materia è quindi rimessa ai rispettivi regolamenti interni di amministrazione e contabilità. La scansione temporale per la formazione del bilancio annuale da essi stabilita, prevede che l'ufficio di Presidenza possa deliberare sul progetto di bilancio predisposto dal collegio dei questori soltanto entro il 30 aprile (alla Camera) o entro due

---

<sup>17</sup> Cfr. artt. 10, secondo comma; 12, secondo comma; 66 reg. cam. - artt. 10; 12, primo comma; 165 reg. sen. Il regolamento del Senato specifica che, prima del passaggio in Assemblea, la Commissione bilancio procede ad un esame del progetto in sede referente, ascoltando anche i pareri delle altre Commissioni permanenti (art. 165, primo comma, reg. sen.).

mesi dall'inizio dell'esercizio finanziario (al Senato)<sup>18</sup>: come si vede, si tratta di termini che vanno ben oltre la scadenza dell'esercizio finanziario precedente (l'anno finanziario dell'amministrazione parlamentare coincide con quello dello Stato) e che contraddicono alla natura preventiva e previsionale del documento di bilancio. L'apparente incongruenza si spiega per il fatto che è necessario attendere l'approvazione del bilancio statale perché ciascuna Camera possa poi formalmente provvedere alla destinazione dei mezzi finanziari che le sono annualmente assegnati<sup>19</sup>. Nel frattempo, tuttavia, si è già avviata una fase istruttoria interna, durante la quale il collegio dei questori raccoglie le proposte di gestione e di spesa formulate dai diversi settori dell'amministrazione e, alla Camera dei deputati, sempre il collegio deve avere già deliberato il programma dell'attività amministrativa per il nuovo esercizio finanziario (art. 2 reg. amm. cont. cam. che indica la scadenza del 31 dicembre); accanto al bilancio annuale, inoltre, entrambe le Camere predispongono anche un bilancio triennale di natura programmatica che viene annualmente aggiornato.

I questori sono pertanto in grado, anche prima della definitiva stesura del bilancio interno, di conoscere con buona approssimazione l'entità del fabbisogno che comporterà la gestione finanziaria per l'anno entrante. Ne consegue che la richiesta della dotazione ordinaria formulata dai Presidenti di Camera e Senato al Ministro del tesoro (ora denominato dell'economia e delle finanze) su proposta dei parlamentari questori, e che andrà inserita nel bilancio statale, pur intervenendo con un certo anticipo rispetto alla definitiva approvazione del bilancio interno, appare discendere comunque da esso: anche se formalmente è con il bilancio statale che si mettono a disposizione le somme necessarie e soltanto poi, con il bilancio interno, si può procedere alla determinazione dei vincoli di destinazione su quelle somme, nella sostanza è il bilancio interno che rappresenta il *prius* logico, il fattore condizionante, per questa voce, di quello statale.

Queste considerazioni trovano conferma nel fatto che nel corso del complesso procedimento parlamentare per l'approvazione delle leggi fi-

<sup>18</sup> Cfr. art. 7, quarto comma, reg. amm. cont. cam.; art. 2, quarto comma, reg. amm. cont. sen. Entrambi i regolamenti interni si preoccupano inoltre di precisare che, nell'ipotesi di esercizio provvisorio del bilancio dello Stato, l'approvazione del bilancio interno intervenga entro tre (Camera) o due mesi (Senato) dalla definitiva approvazione della legge di bilancio statale.

<sup>19</sup> Cfr. ROMANO G., *Bilancio delle Assemblies parlamentari* cit., p. 165.

nanziaria e di bilancio, non si discute né tanto meno si emenda la proposta di stanziamento che il Governo si è a sua volta limitato a "girare" al Parlamento e che viene senz'altro iscritta nel bilancio generale<sup>20</sup>.

Inoltre, nemmeno l'indicazione di spesa che compare nel bilancio generale rappresenta un ostacolo insuperabile. Normalmente le Camere si muovono entro i limiti di quello stanziamento, che è poi la loro principale fonte di entrata, ma non è escluso che possano esorbitarne quando le necessità della gestione lo richiedano. Il regolamento di amministrazione e contabilità della Camera si preoccupa di precisare, a questo riguardo, che qualora l'entità della dotazione si rivelasse insufficiente, in corso d'esercizio, il Presidente può comunque formulare al Ministro una richiesta di integrazione della somma già accordata nel bilancio generale<sup>21</sup>.

Leggendo la relazione al bilancio per il triennio 2000-2003 della Camera dei deputati si apprende, per esempio, che di fronte all'esigenza di una integrazione di 25 miliardi di lire della dotazione già disposta nel bilancio dello Stato per il 2000, il Ministro del tesoro ne ha preso atto, indicando nel disegno di legge recante disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2000, la corrispondente variazione dell'unità previsionale di base intitolata agli organi costituzionali. Per ragioni di corretta contabilizzazione, tuttavia, nel bilancio interno della stessa Camera per l'anno 2000 l'ammontare delle entrate da bilancio dello Stato corrispondeva all'originario disegno, mentre la registrazione delle maggiori entrate conseguenti alla (successiva) approvazione del disegno di legge di assestamento del bilancio statale, veniva rinviata al rendiconto consuntivo interno riferito al medesimo esercizio.

La prassi attuale, pertanto, sembrerebbe smentire quanto riferito criticamente da Buscema a proposito della redazione del bilancio della Camera dei deputati per l'esercizio 1952-53: in quel caso, nella compilazione del bilancio interno si tenne conto non soltanto della dotazione già stanziata nel bilancio statale, ma anche della richiesta di incrementarla, richiesta che era stata semplicemente avanzata al Ministro, ma che non era stata ancora approvata come nota di variazione. L'autore osservava come questo modo di procedere fosse discutibile per il profilo della correttezza politica ed illegittimo dal punto di vista giuridico, in quanto al momento dell'approvazione del bilancio interno non esisteva alcun titolo

<sup>20</sup> In particolare, la spesa per gli organi costituzionali compare nel prospetto intitolato al Ministero del tesoro, all'unità previsionale di base 3.1.3.1 denominata come "spesa per organi costituzionali".

<sup>21</sup> V. art. 10, primo comma, reg. amm. cont. cam.

giuridico a sostegno di quella entrata. "Un'Assemblea legislativa ha potuto fare ciò, oltre che per l'insindacabilità del suo operato, anche e soprattutto perché ha ritenuto per scontata sia l'adesione del Ministro del tesoro, e quindi del Governo, sia quella dell'altra Camera. Ma questa presunzione non può avere rilevanza alcuna dal punto di vista della legittimità"<sup>22</sup>.

Non è a mio avviso del tutto corretto ritenere che il consenso del Governo e dell'altra Camera rappresentano una semplice presunzione, e non basta aggiungere che essa si fonda nella prassi costante ed è vincolata dall'opportunità politica. Più esattamente, il potere riconosciuto alle Camere di determinare il *quantum* della loro dotazione non si basa soltanto su ragioni di convenienza politica, che il Governo potrebbe anche rimettere in discussione, quanto su una consuetudine, che conferisce a questo potere di fatto la dignità di competenza giuridicamente tutelabile.

Ne è prova il fatto che quando il Governo ha cercato di ridimensionare unilateralmente la voce di spesa già destinata alle Camere, nel quadro di una più generale manovra di risanamento finanziario (non si trattava quindi di una prova di forza dell'esecutivo sul legislativo, ma del tentativo del Governo di estendere anche alle amministrazioni degli organi costituzionali una politica di tagli già praticata negli altri rami dell'amministrazione), queste hanno reagito opponendosi alla conversione degli articoli dei decreti legge governativi che prevedevano una diminuzione degli stanziamenti ad esse spettanti.

Nel 1993, per esempio, è stato emanato un decreto legge contenente una disposizione volta a ridurre, nella misura del 3%, gli stanziamenti di spesa già previsti nel bilancio statale a favore degli organi costituzionali<sup>23</sup>. Il relatore Tabacci spiegava alla Camera che se quella disposizione fosse passata avrebbe rappresentato un grave precedente, perché avrebbe introdotto il principio secondo il quale il Governo può, con decreto legge, incidere sulla dotazione e quindi sulla capacità di spesa degli organi costituzionali; "tale situazione rappresenterebbe una grave violazione delle regole e delle prassi costituzionali che presidono ai rapporti tra le varie istituzioni" (Atti Camera, seduta 30 giugno 1993).

Emblematicamente, la questione che si poneva era più di *forma* che di sostanza, tanto è vero che, contestualmente, l'Assemblea votava due or-

<sup>22</sup> BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, p. 86.

<sup>23</sup> Si trattava, in particolare, del decreto legge n. 155 del 22 maggio 1993 recante "Misure urgenti per la finanza pubblica". La disposizione non convertita in legge figurava all'art. 13 del decreto.

dini del giorno (accolti dal Governo), coi quali si affermava l'opportunità di procedere ad un taglio delle spese per gli organi costituzionali, in armonia con il più generale obiettivo di contenere la finanza pubblica, e si impegnava l'esecutivo a prendere contatto con i rappresentanti delle istituzioni, per concordare una (auto) riduzione dei finanziamenti preventivati in bilancio. Alla riduzione si giunse, quindi, in occasione dell'approvazione del d.d.l. per l'assestamento del bilancio dello Stato per il 1993, quando il Ministro del tesoro poté proporre la variazione in diminuzione nello stato di previsione del proprio dicastero, in seguito alla decisione assunta dai Presidenti di Camera e Senato, d'intesa con i rispettivi collegi dei questori, di operare una corrispondente variazione dei bilanci interni.

Si può pertanto concludere che i passaggi che vengono seguiti per procedere all'accantonamento e alla messa a disposizione delle risorse destinate alle due Camere, solo esteriormente rispettano lo schema fissato dall'art. 81, primo comma, Cost.; tuttavia nella sostanza il Governo non agisce in qualità di proponente e perciò non è contitolare dell'indirizzo economico-finanziario come avviene invece rispetto alle altre voci di bilancio. Ciò equivale nei fatti ad una deroga al normale riparto delle competenze (tra Governo e Parlamento) voluto dall'art. 81, primo comma, Cost. e solo formalmente realizzato nel caso delle spese per gli organi parlamentari.

Questa eccezione finisce per lasciare qualche traccia anche sul terreno delle procedure perché, come si è puntualmente verificato<sup>24</sup>, esclude la legittimità di qualsiasi intervento volto a diminuire le disponibilità finanziarie delle due Camere, se esso proviene da un'autonoma iniziativa go-

<sup>24</sup> Sull'episodio del decreto n. 155 del 1993 cfr. DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, IV ed., 2003, p. 351, nt. 11; GARELLA F., *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, p. 28 s. e FIORENTINO L., *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, p. 340, entrambi in D'ORTA C. - GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali* cit. Gli autori ult. cit. riportano un altro caso analogo, che risale al 1995, nel quale il Governo aveva nuovamente disposto con decreto legge (art. 2, comma 2 del dec. lg. n. 41 del 23 febbraio 1995) la riduzione unilaterale degli stanziamenti di bilancio spettanti alle due Camere. Di fronte alla reazione del Parlamento, il Presidente del Consiglio trasmetteva una lettera al Presidente della Camera nella quale spiegava che il Governo non aveva inteso con quel provvedimento "venire meno al consolidato, doveroso impegno di salvaguardare pienamente - negli ambiti di competenza dell'esecutivo e segnatamente in quello della provvista dei mezzi finanziari necessari al funzionamento degli organi costituzionali e, in primo luogo, delle Camere - il principio costituzionale dell'autonomia contabile e funzionale delle Assemblee legislative". La vicenda si concluse con la presentazione, da parte del Governo, di un emendamento soppressivo della disposizione contestata.

vernativa, anche nell'ipotesi che le Camere ne condividano, nella sostanza, l'opportunità e però non vi abbiano dato previamente il proprio consenso.

3. *Finanziamento delle Camere e leggi di spesa: la legittimità costituzionale dello stanziamento di bilancio destinato alle spese per gli organi costituzionali.*

L'altro dato esteriore da cui potrebbe trasparire, con riferimento all'autonomia finanziaria delle Camere, l'esistenza di una vero e proprio regime di prerogativa, consiste nella mancanza di una legge di spesa *ad hoc* che, in applicazione dell'art. 81, terzo comma, Cost., predisponga il fondamento sostanziale dell'annuale stanziamento di bilancio ad esse destinato. La Costituzione stabilisce infatti che "con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" e prescrive pertanto un rapporto necessario fra le leggi sostanziali di spesa e la legge annuale di bilancio, nel senso che le voci in uscita che compaiono nel bilancio statale devono avere un titolo sostanziale nell'ordinamento giuridico<sup>25</sup>: la legge di bilancio risulta quindi subordinata alla legislazione preesistente e il suo compito è quello di procedere alla assegnazione annuale dei fondi per attuare compiti già previsti e disciplinati dall'ordinamento.

Con riferimento alla spesa per le Camere che annualmente compare, come si è detto, nel bilancio statale, non esiste invece alcuna espressa disposizione legislativa che stabilisca, anche in modo generico, la necessità di provvedere al finanziamento del corpo legislativo. Su questo punto, tra l'altro, si registra una differenza tra le Camere e gli organi costituzionali (Presidente della Repubblica e Corte costituzionale) che vengono ad esse normalmente accomunati nelle prerogative riconosciute a tutela della loro autonomia<sup>26</sup>: per il Presidente della Repubblica, in par-

<sup>25</sup> Sull'interpretazione dell'art. 81, terzo comma, Cost. v. ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, p. 620 s.

<sup>26</sup> Sull'autonomia finanziaria della Corte costituzionale e della Presidenza della Repubblica cfr. FIORENTINO L., *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali cit.*, p. 341; OCCHIOCUPO N., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973, p. 111 s.; SANDULLI A.M., *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in SANDULLI A.M., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, p. 414, nt. 31; BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 921 s.; BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, pp. 108 s. e 132 s.

ticolare, l'art. 84, terzo comma della Costituzione dispone che l'assegno e la dotazione della Presidenza sono stabiliti per legge; questa disposizione ha trovato attuazione nella legge n. 1077 del 9 agosto 1948 che all'art. 1 elenca le proprietà immobiliari che fanno capo al Presidente della Repubblica ed indica nella somma annua di lire centottanta milioni (soggetta, ovviamente, a rivalutazione per l'incidenza dell'inflazione monetaria maturata da quella data) la misura della dotazione. L'art. 2 determina la misura dell'assegno presidenziale, anch'essa soggetta a rivalutazione periodica.

Il rinvio ad una legge sostanziale per la determinazione del finanziamento da riservare all'organo presidenziale, è stato previsto a garanzia della sua autonomia nei confronti del Governo e del Parlamento che, con la legge annuale di bilancio, non possono modificare l'entità dell'assegno e della dotazione già indicati nella legge ordinaria<sup>27</sup>.

Il costituente ha pertanto voluto assicurare l'indipendenza del Presidente della Repubblica, per il profilo dell'autonomia finanziaria, attraverso un espediente diverso da quello che opera a tutela delle Camere: l'entità della spesa, infatti, è (deve essere) in ogni caso fissata legislativamente, ma con un intervento specifico e non rimandato alla legge di bilancio. Il beneficio che ottiene l'organo costituzionale è, in questo caso, quello di poter fare riferimento ad una somma certa e fissa, non soggetta alle annuali "oscillazioni" che potrebbero derivare dal fatto di rimetterne la quantificazione alla legge che definisce il quadro finanziario dell'esercizio e che pertanto si pone come obiettivo principale quello di assicurare l'equilibrio finanziario del complesso delle voci di entrata e di spesa.

Per quanto riguarda la Corte costituzionale, invece, rilevano innanzitutto l'art. 6 della l. cost. n. 1 del 11 marzo 1953 che stabilisce "i giudici della Corte costituzionale hanno una retribuzione mensile che non può essere inferiore a quella del più alto magistrato della giurisdizione ordinaria ed è determinata con legge"; vi è poi la disposizione della legge n. 87 dell'11 marzo 1953, che all'art. 14 prevede: "la Corte, nei limiti di un

<sup>27</sup> Cfr. ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione* cit., p. 713 s. L'autore prende spunto proprio dall'art. 84, ult. comma, Cost., per interpretare l'art. 81 Cost. Dalla lettura congiunta delle due norme costituzionali si ricava l'esistenza di un vincolo che grava sulla legge di bilancio con riferimento alle singole leggi di spesa: la legge di bilancio deve infatti provvedere agli stanziamenti necessari per dare esecuzione alle leggi che dispongono spese obbligatorie, senza poter operare omissioni né diminuire l'entità dell'erogazione e della corrispondente copertura già prevista in quelle leggi.

fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento, provvede alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici". La situazione della Corte parrebbe pertanto identica a quella del Presidente della Repubblica, essendo rimessa ad una legge di spesa *ad hoc* la determinazione del suo fabbisogno, che la legge di bilancio dovrebbe limitarsi a recepire predisponendo lo stanziamento annuale.

In verità, le cose vanno diversamente: infatti la legge n. 1312 del 24 dicembre 1955 sull'autorizzazione della spesa necessaria al funzionamento della Corte costituzionale, ha previsto una somma fissa soltanto per l'esercizio finanziario 1955-56, mentre per i successivi ha fatto rinvio alla legge di bilancio e in particolare allo stanziamento aperto a favore degli organi costituzionali nello stato di previsione del Ministero del tesoro. Si deve pertanto concludere che i rinvii alla legge previsti dalla disciplina sulla Corte, nell'interpretazione che è prevalsa, vanno riferiti a qualsiasi atto legislativo e, quindi, sono soddisfatti anche quando la determinazione del fondo da predisporre a favore dell'organo di giustizia costituzionale sia contenuta nella sola legge di bilancio<sup>28</sup>.

Analogamente a quanto accade per le Camere, quindi, il Presidente della Corte provvede a richiedere annualmente al Ministro del tesoro la dotazione necessaria: ciò però non ha determinato, nei confronti della Corte, quella compressione della sua autonomia che il costituente temeva quando ha pensato di salvaguardare l'analogia posizione del Presidente della Repubblica attraverso la previsione di un intervento legislativo *ad hoc*. L'assenza di una legge di spesa che fissi il fabbisogno della Corte e che vincoli gli organi di indirizzo in sede di bilancio, non si è infatti ritorta contro l'organo costituzionale e non lo ha messo in balia di decisioni eterodisposte e legate alla contingente situazione finanziaria. La Corte costituzionale, in definitiva, si comporta come le Camere, gode della stessa capacità di condizionare il bilancio statale, perché può determinare di volta in volta il *quantum* della propria dotazione finanziaria annuale<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione* cit., p. 684, nt. 143.

<sup>29</sup> Si osserva, anzi, che da questo punto di vista, rispetto al Parlamento, la Corte costituzionale può vantare una posizione di maggiore privilegio perché la disposizione costituzionale che rinvia alla legge la determinazione della retribuzione spettante ai giudici costituzionali, ne fissa anche un ammontare minimo (ancorandolo al parametro della retribuzione corrisposta ai magistrati ordinari), che il legislatore sarà comunque tenuto a rispettare (così SANDULLI A.M., *Sulla posizione della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato* cit., p.414, nt. 31).

Fra i due organi esiste però una differenza che parrebbe di mera forma: la legge del 1953, e ancor più quella del 1955 citate sopra, hanno infatti previsto la necessità di provvedere al fabbisogno della Corte costituzionale e (nel 1955) quella spesa è stata addirittura quantificata, mentre della spesa per le Camere si è sempre solo occupata la legge di bilancio.

Per questo, soltanto per i finanziamenti alle Camere si sono avanzati rilievi sulla legittimità costituzionale del corrispondente vincolo di spesa che compare nel bilancio statale. Una parte della dottrina, in particolare, ha osservato che lo stanziamento di bilancio a favore delle Camere, in assenza di qualsiasi norma sostanziale che lo autorizzi, soltanto in periodo statutario poteva assumere valore anche normativo, oltre che contabile, dal momento che lo Statuto Albertino non conteneva una norma analoga all'art. 81, terzo comma, Cost. Con l'entrata in vigore della Costituzione è divenuto però illegittimo; illegittimità che si trasmetterebbe, a catena, su tutti gli atti di erogazione che a questo stanziamento fanno riferimento<sup>30</sup>. Al più si ammette che le spese per il Parlamento iscritte nei bilanci statali a partire dal 1° gennaio 1948 potrebbero ritenersi legittime soltanto nella parte già disposta prima di quella data, perché sorrette dalla prassi anteriore, ma non anche le successive variazioni in aumento, alle quali mancherebbe tale fondamento.

A queste obiezioni si è risposto osservando che il fondamento normativo di quella spesa potrebbe essere ricondotto, anche nella parte eccedente le somme già stanziate prima del 1948, a quel primo intervento legislativo di iniziativa del Ministro dell'interno che, come si è detto, per la prima volta affrontò il problema del finanziamento delle Camere; il principio generale di continuità fra ordinamenti successivi, infatti, postula che nell'ordinamento subentrante conservino validità ed efficacia tutte le disposizioni non espressamente o tacitamente abrogate da successivi interventi normativi e non incompatibili con le nuove norme costituzionali. In particolare, sarebbe ancora in vigore la norma di legge adottata in periodo statutario per aggiungere nello stato di previsione del Ministero dell'interno la voce "spese per il Senato del Regno e per la Camera dei deputati", e rappresenterebbe il titolo sostanziale della corrispondente dotazione attualmente iscritta nei bilanci dello Stato re-

<sup>30</sup> In questo senso v. DI MUCCIO P., *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amm.*, 1980, p. 1558; BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, p. 75 s.

pubblicano<sup>31</sup>. Secondo questa dottrina, inoltre, la quantificazione della spesa può legittimamente essere rimandata al momento dell'approvazione del bilancio statale, come avviene in generale per quelle leggi di spesa che si limitano a descrivere la natura, la portata, le modalità dell'intervento pubblico, ma non anche l'entità dell'uscita finanziaria che esso comporta rinviando, per questo aspetto, alle determinazioni del bilancio annuale.

Tale rinvio non sarebbe contrario, in particolare, all'art. 81, quarto comma, Cost. ("ogni altra legge - diversa da quella di bilancio n.d.r. - che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte"): questa norma richiede, a tutela dell'interesse generale, che la finanza pubblica sia mantenuta in equilibrio e prescrive pertanto un obbligo di copertura unicamente per quelle leggi che creano, in via immediata e necessaria, un onere a carico delle finanze dello Stato, che il bilancio annuale dovrà necessariamente comprendere secondo la quantificazione da esse operata. Solo per questo tipo di leggi di spesa, quindi, il legislatore è costretto a preoccuparsi di volta in volta, oltre che dell'opportunità dell'intervento normativo, anche della sua incidenza sulla complessiva situazione finanziaria dello Stato; le leggi di spesa che non quantificano l'entità dell'onere, invece, hanno valore meramente programmatico e potranno essere applicate solo una volta inserite nel bilancio statale e nella misura consentita dai finanziamenti che esso stabilirà. Solo da quel momento, infatti, esse sono comprese nel quadro complessivo delle entrate e delle uscite delle finanze statali che, nella composizione fissata in bilancio, è per definizione in equilibrio<sup>32</sup>.

Vi è infine chi ritiene che la disciplina sostanziale che dà titolo alle voci di spesa inserite in bilancio, può essere più o meno generica non solo nella determinazione del *quantum*, ma anche nella indicazione dell'oggetto dal quale sorge l'impegno finanziario da riportare a bilancio. In base a questa premessa, non appare affatto necessario ricorrere alla disciplina in vigore nel periodo statutario per giustificare quelle disposizioni della legge di bilancio che fanno riferimento alle spese per gli organi costituzionali e per le Camere in particolare: la loro legittimazione risiede nelle stesse norme che prevedono la giuridica esistenza delle Assemblee

<sup>31</sup> Cfr. SPECCHIA C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Roma, 1982, p. 31 s.

<sup>32</sup> Sull'interpretazione dell'art. 81, quarto comma, Cost. cfr. ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione cit.*, p. 754 s.

legislative e che necessariamente implicano che vengano ad esse annualmente destinate somme sufficienti per consentirne l'ordinario funzionamento<sup>33</sup>.

Analoghe considerazioni potrebbero ripetersi per la Corte costituzionale e per il Presidente della Repubblica, organi necessari del nostro ordinamento giuridico e quindi anch'essi necessariamente destinatari di risorse pubbliche. Perciò, la specificazione legislativa che impone lo stanziamento annuo di un fondo per le spese della Corte costituzionale diviene, se guardata da questo punto di vista, superflua; il senso della previsione costituzionale che richiede che l'ammontare delle risorse da destinare al funzionamento della Presidenza della Repubblica sia stabilito con legge sostanziale di spesa è invece proprio quello di evitare che tale determinazione avvenga nel momento della redazione del bilancio annuale come accadrebbe, del tutto legittimamente, nel silenzio della Costituzione<sup>34</sup>.

#### *4. La previsione normativa dell'indennità dei parlamentari e il silenzio legislativo sulla dotazione delle Camere: una chiave di lettura.*

Gli argomenti usati per escludere l'illegittimità costituzionale delle norme della legge di bilancio riferite alla dotazione delle Camere mi sembrano persuasivi.

Può essere tuttavia di qualche rilievo osservare che le Camere sono gli unici organi costituzionali per i quali, per lo meno a partire dall'entrata in vigore della Costituzione, manca in assoluto qualsiasi intervento legislativo che abbia fatto riferimento alle loro necessità di spesa, al di là della legge di bilancio ed esclusi anche quei tentativi del Governo di provvedere con decreto legge alla riduzione degli stanziamenti già disposti, e che il Parlamento, come si è detto, ha respinto. Eppure, le Camere incontrerebbero apparentemente meno ostacoli nel determinare l'entità del proprio fabbisogno attraverso la promozione di apposite leggi di spesa di iniziativa parlamentare, sottraendosi così al filtro anche solo formale del Governo (titolare in via esclusiva dell'iniziativa legislativa

<sup>33</sup> Cfr. ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione* cit., p. 681 s. Anche Sandulli osserva che le leggi che provvedono ad assegnare agli organi costituzionali le somme occorrenti per il loro funzionamento sono atti costituzionalmente "dovuti" (cfr. SANDULLI A.M., *Sulla 'posizione' della Corte Costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato* cit., p. 414, nt. 31).

<sup>34</sup> In questo senso ancora ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione* cit., p. 683-684.

in materia di bilancio) e potendo contare sull'approvazione dell'altra Camera, di fatto scontata.

Viene da chiedersi inoltre, che significato assume, in questo contesto, la disposizione costituzionale (art. 69 Cost.), che rinvia alla legge la determinazione dell'indennità spettante ai membri del Parlamento<sup>35</sup>. Alla norma si è data inizialmente attuazione con la legge 9 agosto 1948 n. 1102, che prevedeva che ai parlamentari fosse corrisposta un'indennità mensile in misura fissa, alla quale andava sommato un ulteriore compenso a titolo di rimborso spese. Tale disciplina è stata in seguito esplicitamente abrogata con la legge n. 1261 del 31 ottobre 1965: è attualmente previsto che i parlamentari ricevano un'indennità nell'ammontare determinato dagli uffici di Presidenza delle due Camere e una diaria a titolo di rimborso spese la cui commisurazione è sempre rimessa agli uffici di Presidenza, salvo il rispetto, per entrambi gli emolumenti, dei limiti massimi stabiliti dal legislatore<sup>36</sup>. La legge prevede inoltre che le somme destinate ai parlamentari vengano iscritte, in bilancio, nello stato di previsione del Ministero del tesoro e vadano a confluire nella dotazione spettante ai due rami del Parlamento (art. 8, comma primo).

L'art. 69 Cost. crea, nella lettura che è prevalsa, una riserva di legge di carattere relativo: la legge alla quale fa rinvio la norma, infatti, non fissa la concreta misura di questo trattamento, ma si rimette alle determinazioni quasi totalmente libere degli uffici di Presidenza<sup>37</sup>. Sono gli uffici di Presidenza a decidere quanto corrispondere mensilmente ai parlamentari e il fabbisogno necessario a coprire questa spesa va a comporre una parte della dotazione annualmente richiesta al Ministro del tesoro, che si traduce *sic et simpliciter* nella voce di bilancio intitolata alle Camere. Tecnicamente, pertanto, i passaggi che le Camere compiono per quantificare e finanziare l'indennità spettante ai parlamentari sono identici a quelli posti in essere per iscrivere a bilancio le spese per l'amministrazione e il funzionamento dell'organo.

<sup>35</sup> A norma dell'art. 69 Cost. "i membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge".

<sup>36</sup> Il parametro al quale la legge fa riferimento corrisponde, per l'indennità, al trattamento complessivo massimo annuo lordo spettante ai magistrati con funzioni di Presidente di sezione della Corte di Cassazione (art. 1 l. 1261/65); la diaria deve essere calcolata sulla base di quindici giorni di presenza per ogni mese ed è rapportata all'indennità di missione giornaliera prevista per i medesimi magistrati (art. 2).

<sup>37</sup> In questo senso v. MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003, p. 259 s.

Tuttavia, non sarebbe esatto sostenere che, nel provvedere finanziariamente alle indennità, le Camere esercitano lo stesso grado di autonomia che vantano nel determinare la restante parte della dotazione: l'equiparazione è ostacolata da quella previsione costituzionale che impone al legislatore di fissare la misura dell'indennità. È stata infatti proprio la legge a stabilire che l'ufficio di Presidenza possa decidere l'entità della somma da corrispondere a ciascun parlamentare per l'adempiimento del suo mandato, una fonte, cioè, che appartiene all'ordinamento generale e ne segue le vicende. Così, ad esempio, è stato possibile avanzare una richiesta referendaria avente ad oggetto la legge n. 1261 del 1965 e volta a diminuire l'entità dell'indennità, ad abrogare la diaria e a consentire il sequestro e il pignoramento delle somme spettanti a ciascun parlamentare<sup>38</sup>.

Inoltre, lo stesso legislatore potrebbe, per il futuro, stabilire diversamente e cioè fissare con legge l'ammontare dell'indennità che i Presidenti di ciascuna Camera sarebbero tenuti senz'altro a corrispondere. È l'auspicio di una parte della dottrina che critica il sistema vigente per la ragione che consentirebbe in astratto un'illegittima diversificazione del trattamento retributivo da destinare a deputati e senatori<sup>39</sup>.

Si è anche osservato che l'attuale sistemazione legislativa sembra contraddire il significato stesso del rinvio alla legge, perché rimette la decisione all'autonomia di ciascun collegio di Presidenza, quando invece la riserva dell'art. 69 è "imposta dalla Costituzione proprio *versus* l'autonomia regolamentare"<sup>40</sup>: se la Costituzione si fosse limitata a stabilire che il mandato parlamentare deve essere retribuito<sup>41</sup>, la disciplina dell'indennità sarebbe naturalmente spettata ai regolamenti parlamentari, e l'intera materia sarebbe confluita dentro l'area governata dall'autonomia delle Camere.

Di fatto si è prodotta, come spiegato, una situazione analoga.

La sostanza delle cose è però molto diversa: anche nell'attuale configurazione ordinamentale, che lascia molto spazio di decisione agli organi interni, si può individuare qualche traccia della minore "manovrabilità" della voce di spesa intitolata alle indennità parlamentari rispetto al

<sup>38</sup> Cfr. l'annuncio di richiesta di *referendum* popolare pubblicato in Gazz. Uff., serie generale, n. 4 del 7 gennaio 1994, p. 57.

<sup>39</sup> Cfr. MANZELLA A., *Il Parlamento* cit., p. 260.

<sup>40</sup> MANZELLA A., *Il Parlamento* cit., p. 261.

<sup>41</sup> La norma costituzionale ha ribaltato la corrispondente disposizione statutaria che imponeva, viceversa, la gratuità della carica parlamentare (art. 50 St. Alb.).

complesso della dotazione. In materia di indennità non si riproduce infatti in termini altrettanto netti quel binomio autonomia finanziaria-autonomia amministrativa che costituisce la regola di ogni altra decisione di spesa rimessa alle Camere<sup>42</sup>.

Rilevano due elementi in particolare: innanzi tutto è il legislatore che fissa un tetto massimo alle determinazioni dell'organo parlamentare. Si tratta di un limite ragionevole, che riproduce quello stabilito, per la retribuzione dei giudici costituzionali, dall'art. 6 della l. cost. n. 1 del 1953. Solo che, nel caso della Corte costituzionale, il limite opera in funzione di garanzia dell'indipendenza dell'organo indicando il valore minimo delle retribuzioni, al di sotto del quale il legislatore non potrà scendere; nei confronti delle Camere, invece, la legge si è preoccupata di contenere la capacità di spesa, e lo stesso parametro opera quindi *contro* la loro autonomia finanziaria.

In secondo luogo, la legge ammette che l'ufficio di Presidenza, in caso di assenza del parlamentare, applichi ritenute solo sulla diaria e non sull'indennità (art. 1, comma 2, della legge 1261 del 1965): a garanzia dei parlamentari e nuovamente *contro* l'autonomia di gestione dell'organo, la misura dell'indennità, una volta fissata in via generale dagli uffici di Presidenza, diventa intangibile<sup>43</sup>.

Entrambi questi elementi della disciplina legislativa sull'indennità parlamentare (il limite massimo di spesa e la norma che consente di applicare trattenute solo sulla diaria) si giustificano in base al presupposto che il procedimento per attingere dall'Erario i fondi per far fronte a tale voce di spesa, anche se è contestuale e confuso con quello per ottenere le risorse necessarie all'amministrazione e al funzionamento delle Camere, ne rimane tuttavia concettualmente distinto: alle Camere è sì concessa una certa dose di discrezionalità in materia di indennità, ma il legislatore la può validamente delimitare senza con ciò violare il principio generale dell'autonomia finanziaria e di gestione propria del Parlamento.

A questo punto, il silenzio che è invece serbato dalla Costituzione e dalla legislazione ordinaria con riguardo alle spese per il funzionamento

<sup>42</sup> Si vedrà, tuttavia, come la giurisprudenza (dopo un'iniziale decisione in senso contrario) si sia orientata nel senso di riconoscere alle Camere, anche in materia di indennità, un potere di determinazione esclusivo ed escludente la giurisdizione comune.

<sup>43</sup> La corresponsione al parlamentare dell'indennità per l'intero è garantita, oltre che rispetto al potere di gestione delle Camere, anche in via generale: l'art. 91 del t.u. n. 361 del 1957 stabilisce che il parlamentare non può rinunciarvi o cedere il suo diritto alla riscossione, mentre la citata legge n. 1261 vieta che sia sottoposta a sequestro o pignoramento (cfr. art. 5, ult. comma).

delle Camere assume, viceversa, un significato preciso: può essere infatti letto in chiave di *formale* riconoscimento di una prerogativa che è implicitamente imposta dall'ordinamento e gode come tale di una protezione assoluta.

Il silenzio ordinamentale, lungi dal rappresentare un *minus* rispetto all'autonomia legislativamente garantita agli altri organi costituzionali, può infatti servire a dimostrare che, in questa materia, le Camere godono di un'autonomia particolarmente spiccata, tanto da non lasciare "tracce" nell'ordinamento generale, tranne che per quegli adempimenti contabili (iscrizione a bilancio e variazioni in aumento o in diminuzione della corrispondente voce, per adeguarla alle richieste formulate dalle Assemblee legislative nel corso dell'esercizio finanziario) necessari a documentare l'uscita di cassa dalle finanze statali.

In quest'ottica, si spiega la scelta delle Camere di non valersi del proprio potere legislativo per condizionare, con una legge di spesa sostanziale, la legge di bilancio, ma di rimandare la delicata decisione sul *quantum* della dotazione direttamente ed esclusivamente al momento dell'annuale manovra finanziaria, momento nel quale è protagonista l'iniziativa legislativa dell'esecutivo. Esse non ravvisano infatti alcuna ragione per tutelare con legge la propria autonomia finanziaria, poiché questa opera come principio immanente del sistema che una traduzione legislativa renderebbe, per paradosso, più vulnerabile.

##### 5. *Il passaggio dei mezzi finanziari dallo Stato all'amministrazione delle Camere.*

In seguito all'iscrizione nel bilancio statale dello stanziamento destinato a coprire il fabbisogno delle due Camere, il Ministro del tesoro provvede ad erogare quella somma direttamente e per intero<sup>44</sup>, così che essa entra immediatamente nella piena disponibilità dell'amministrazione parlamentare. Anche questo passaggio, relativamente semplice, contribuisce ad accrescere la distanza che tiene separati il bilancio interno di ciascuna Camera, ossia il documento sul quale si regge la loro autonomia finanziaria, amministrativa e contabile, e il bilancio dello Stato, al quale anche l'amministrazione delle Camere deve fare riferimento, in ragione

<sup>44</sup> Più precisamente, il passaggio dallo Stato all'amministrazione di ciascuna Camera dei fondi ad essa destinati avviene in rate trimestrali anticipate.

del principio "dell'unità del bilancio e delle conseguenze che ne derivano per l'acquisizione e l'erogazione dei mezzi finanziari"<sup>45</sup>.

Il procedimento per conferire alle Camere la materiale disponibilità della loro dotazione consiste, infatti, in un unico atto: il mandato diretto ministeriale. È pertanto ridotto al minimo il rapporto che l'organo costituzionale deve necessariamente intrattenere con il Governo, anche se non del tutto eliminato. Qualche preoccupazione potrebbe allora nascere dal fatto che il Governo è normalmente titolare della potestà di gestire il bilancio statale, può spendere nei limiti degli stanziamenti legislativamente approvati, ma può anche decidere di erogarne soltanto una parte o di non affrontare affatto, nel corso dell'esercizio finanziario di riferimento, la spesa già autorizzata.

Questa capacità di manovra non sussiste identica per tutte le spese, ma varia in relazione alla loro natura, al punto che la discrezionalità del Governo può persino essere del tutto esclusa nel caso di spese fisse e obbligatorie. La capacità dell'esecutivo di gestire le spese fissate in bilancio dipende dalla consistenza del potere di iniziativa che, per ciascuna voce, lo stesso esecutivo ha potuto esercitare all'atto della presentazione del progetto di bilancio. La spesa per le Camere, quindi, rientra senz'altro fra quelle necessarie perché, come si è detto, non è l'esecutivo a decidere quanta parte destinare al loro finanziamento; pertanto, l'attuale sistemazione non pregiudica affatto il Parlamento perché la dotazione, una volta stanziata a bilancio, non può che essere conferita per l'intero ammontare.

Questo modo di procedere comporta però degli inconvenienti: in primo luogo per il fatto che l'immediata uscita di cassa si traduce in un onere per il tesoro, al quale non corrisponde un simultaneo beneficio per gli organi parlamentari. Questi non hanno, concretamente, la necessità di utilizzare subito l'intera dotazione; perciò, la quasi totalità della somma viene nel frattempo depositata presso istituti di credito i quali, a loro volta, possono procedere all'acquisto dallo Stato di titoli del debito pubblico. In ultimo, questa operazione produce una spesa superflua e quindi un danno economico alle casse statali, considerate nella loro unità, dal momento che l'interesse attivo praticato in favore delle Camere è sempre inferiore al tasso che matura sui debiti dello Stato.

Si osserva inoltre che, a rigore, grazie all'entrata da interessi attivi, la misura della dotazione viene di fatto ad accrescersi oltre il limite indica-

<sup>45</sup> Così BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali* cit., p. 20.

to in bilancio, che dovrebbe invece rappresentare l'ammontare massimo dello stanziamento consentito<sup>46</sup>.

Il sistema di pagamento mediante mandati diretti si ascrive chiaramente tra gli strumenti di autonomia, in quanto conferisce all'organo destinatario la potestà di impegnare direttamente il bilancio statale, senza più passare per il tramite ministeriale, a differenza di quanto accade non solo nelle amministrazioni statali, ma anche negli enti pubblici, sebbene questi ultimi si avvalgano di proprie tesorerie per l'emissione dei mandati di pagamento. Ciò è dovuto al fatto che gli enti pubblici devono depositare obbligatoriamente nella tesoreria dello Stato la maggior parte delle liquidità di cui possono disporre e ad essa devono pertanto fare riferimento per estinguere i propri mandati<sup>47</sup>.

Si tratta di un vincolo che non esiste per le Camere le quali, come si vedrà nella descrizione dei procedimenti di spesa, in virtù dell'anticipazione in rate trimestrali della loro dotazione, procedono autonomamente al pagamento dei propri titoli di spesa, tratti direttamente sui loro cassieri.

Tra l'altro, questo sistema derogatorio intanto può dirsi legittimo in quanto la gestione dei bilanci interni affidata alle Camere, da cui scaturiscono le spese che gravano finanziariamente sulle casse statali, è sottratta al controllo di legittimità della Corte dei conti. Diversamente, il Governo dovrebbe conservare un qualche potere su queste spese, in modo da ricongiungere nello stesso soggetto responsabilità politica e potere di gestione: ciò potrebbe essere ottenuto solo ripristinando il passaggio dalla tesoreria centrale delle richieste di pagamento provenienti dalle amministrazioni parlamentari, per la loro liquidazione.

Di fatto, l'unico momento nel quale la Corte dei conti interviene, in sede di controllo preventivo di legittimità, riguarda il trasferimento delle

<sup>46</sup> Cfr. BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, p. 26 s. e p. 82 s. L'autore auspica un intervento legislativo che imponga agli organi costituzionali l'obbligo di depositare in un conto corrente infruttifero, acceso presso la tesoreria, le somme eccedenti il loro fabbisogno momentaneo; oppure propone di rendere graduale il passaggio delle somme stanziare, in relazione al reale fabbisogno finanziario delle gestioni interne. Questa seconda soluzione, tuttavia, anche ad avviso dell'autore finirebbe per assoggettare l'organo ad un noioso, se non proprio pericoloso, controllo di merito e all'obbligo di dover dare dimostrazione, di volta in volta, delle necessità monetarie inerenti alla gestione.

<sup>47</sup> Per una descrizione del sistema di tesoreria dello Stato e degli enti pubblici dopo le recenti modifiche della relativa disciplina cfr. PIASCO S., *Tesoreria dello Stato e degli enti pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, XV, p. 290 s.

risorse finanziarie dal bilancio statale alle casse delle Camere; il giudice contabile si limita a vistare l'atto di pagamento ministeriale<sup>48</sup>.

A sua volta, da questa deroga ne discende un'altra, che attiene alla presentazione del rendiconto consuntivo dello Stato al termine dell'esercizio finanziario: anche in questa sede il Governo non potrà che limitarsi a documentare di aver messo a disposizione delle Camere i rispettivi fondi. Nella parte relativa alle spese per gli organi parlamentari, il documento ricapitolativo dei movimenti finanziari compiuti nel corso dell'esercizio dalle amministrazioni dello Stato non può essere significativo: di fatto, a partire dal momento in cui le risorse confluiscono alle casse delle amministrazioni camerali, lo Stato non considera più quelle somme di sua pertinenza e si disinteressa della loro effettiva destinazione ed erogazione.

#### 6. I bilanci interni di Camera e Senato.

La voce del bilancio statale che si riferisce alla dotazione annuale delle Camere, come si è detto, non è per nulla analitica, ma indica soltanto il totale del finanziamento stanziato, nel quale confluiscono anche le risorse che figurano nei bilanci interni come partite di giro. Queste ultime, sono somme che le Camere si limitano a ricevere e a girare in favore di destinatari legislativamente individuati; eppure il bilancio statale, lungi dal metterle in evidenza per suggellarne il vincolo di destinazione, le confonde invece con il resto della dotazione. Soltanto analizzando i bilanci interni delle due Camere, pertanto, si può trarre notizia del modo col quale la dotazione viene in concreto ripartita e delle voci di cui si compone.

Tale ripartizione non è segretata, poiché la discussione e l'approvazione del bilancio interno, in Assemblea, avvengono in seduta pubblica. Al riguardo, il regolamento della Camera non contempla espressamente

---

<sup>48</sup> Non a caso, gli autori che ritengono che il sistema di finanziamento delle Camere violi l'art. 81 Cost., suggeriscono alla Corte dei conti di approfittare di questo passaggio per dare impulso ad una sua correzione. La Corte dei conti dovrebbe cioè rifiutare la registrazione del mandato del Ministro del tesoro, in ragione dell'assenza della legge sostanziale di spesa (così Di MUCCIO P., *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili* cit., p. 1558), oppure sollevare davanti alla Corte costituzionale una questione di legittimità della legge di bilancio, nella parte in cui dispone illegittimamente a favore degli organi parlamentari (cfr. BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali* cit., p. 206 s.).

la possibilità del *plenum*, in questa circostanza, di adunarsi in segreto, mentre quello del Senato fissa la regola secondo la quale la seduta è normalmente pubblica, ma fa salva la facoltà del Presidente o di venti senatori di escludere ogni pubblicità<sup>49</sup>. In effetti, Camera e Senato hanno proceduto all'approvazione dei propri bilanci in segreto fino al 1954; a partire dall'esercizio 1955/1956, la prassi si è invertita in favore della trasparenza, in base alla considerazione che "il bilancio non è (...) un atto soltanto interno: esso gode della pubblicità degli atti parlamentari, perché deve dar conto alla collettività dei fini e modi di utilizzazione di risorse comunque pubbliche"<sup>50</sup>.

Scorrendo le norme dei regolamenti interni di amministrazione e contabilità e le voci dei prospetti contabili riferiti ai più recenti esercizi<sup>51</sup>, si può rilevare che, sul versante delle entrate, esse si suddividono (per titoli) in entrate da trasferimenti dello Stato; entrate integrative (il regolamento del Senato precisa ulteriormente che si tratta di entrate contributive, entrate diverse e di entrate derivanti da alienazione di beni patrimoniali e dalla riscossione di crediti); partite di giro. Il versante della spesa si compone di spese correnti; spese in conto capitale; partite di giro.

Nei titoli recanti partite di giro, in particolare, sia per le entrate che per le spese, sono contemplati i rimborsi elettorali disciplinati (principalmente) dalla legge n. 157 del 1999; le ritenute fiscali applicate agli emolumenti corrisposti ai parlamentari, al personale dipendente e non; le ritenute previdenziali e assistenziali a carico dei medesimi soggetti, ritenute che poi vengono versate al Fondo di solidarietà, agli Istituti previdenziali competenti, all'Erario. Questi titoli, in sostanza, mettono in evidenza quanta parte della massa finanziaria che viene ripartita coi bilanci interni non viene gestita autonomamente, secondo norme interne e a discrezione dell'amministrazione parlamentare, ma in base alla disciplina legislativa che, oltre alla competenza delle Camere (in base alla

<sup>49</sup> V. art. 66 reg. cam. e art. 165, secondo comma, reg. sen. Ovviamente, anche alla Camera è sempre salva la facoltà di adunarsi in segreto, in forza del principio generale di cui all'art. 64, secondo comma, Cost.

<sup>50</sup> Così si legge nel sito della Camera dei deputati, alla voce *Il Bilancio della Camera dei deputati*, [www.camera.it/\\_bilancio](http://www.camera.it/_bilancio).

<sup>51</sup> Va osservato che soltanto il bilancio della Camera è redatto sia in termini di cassa che di competenza, mentre il Senato si limita a redigere il proprio bilancio preventivo in ragione delle entrate che si prevede di incassare e delle somme che si prevede di pagare nel corso dell'esercizio (cfr. art. 4, secondo comma, reg. amm. cont. cam. e art. 2 reg. amm. cont. sen.).

quale se ne giustifica l'inclusione all'interno dei rispettivi bilanci), individua le caratteristiche e soprattutto l'entità della spesa da destinare<sup>52</sup>.

Le altre voci di spesa, viceversa, trovano la loro esclusiva fonte di disciplina nelle disposizioni del bilancio interno, perché è l'organo politico (nella successione collegio dei questori-ufficio di Presidenza-Assemblea) a decidere in piena autonomia come distribuire le somme disponibili per l'esercizio e a fissare col bilancio annuale il limite alle autorizzazioni di impegni e pagamenti<sup>53</sup>; non sono consentite gestioni fuori bilancio (art. 5, terzo comma, reg. amm. cont. cam.), ma solo la possibilità di apportarvi variazioni seguendo il medesimo procedimento previsto per la sua approvazione<sup>54</sup>. Al fine di conferire un certo margine di elasticità, nel corso dell'esercizio, all'attività dell'amministrazione, sono inoltre previsti appositi fondi di riserva, dai quali attingere risorse per far fronte ad operazioni finanziarie non preventivate; ma su tali capitoli non è consentita l'emissione di mandati di pagamento, mentre i prelevamenti rivestono la forma del decreto del Presidente della Camera, adottato su proposta del collegio dei questori<sup>55</sup>.

In sostanza, è sempre un soggetto politico quello a cui spetta definire il riparto delle somme attraverso la programmazione finanziaria operata col bilancio (che obbliga i vari servizi ed uffici dell'amministrazione interna) e attraverso il suo superamento o la sua "forzatura", che si determinano, rispettivamente, con le variazioni al bilancio e con gli storni dai fondi di riserva.

Ancora con riguardo ai bilanci interni, fra le poste contabili compaiono normalmente gli avanzi degli esercizi precedenti, a norma delle disposizioni dei regolamenti interni (art. 13 reg. amm. cont. cam.; art. 7, terzo comma, reg. amm. cont. sen.). È questa una prassi contabile della quale si è dubitato, in ragione del fatto che le economie di bilancio realizzate dalle amministrazioni camerali dovrebbero essere versate al tesoro perché, nonostante l'autonomia finanziaria, le somme affidate alla gestione delle Assemblee legislative continuerebbero pur sempre a far parte del patrimonio statale<sup>56</sup>.

<sup>52</sup> Si vedrà in seguito come alcuni di questi atti di disposizione, di natura patrimoniale, continuano ad essere senz'altro assoggettati alla giurisdizione comune, in contrasto con la recente tendenza all'espansione delle aree di giurisdizione domestica.

<sup>53</sup> Cfr. art. 4, terzo comma, reg. amm. cont. cam.; art. 13, ult. comma reg. amm. cont. sen.

<sup>54</sup> Cfr. art. 12 reg. amm. cont. cam.; art. 6 reg. amm. cont. sen.

<sup>55</sup> Cfr. art. 11 reg. amm. cont. cam.; art. 5 reg. amm. cont. sen.

<sup>56</sup> La critica risale a BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, p. 86.

Analoghe perplessità, infine, sono state espresse con riguardo ad un'altra voce che è talora comparsa nei prospetti di bilancio delle Camere: si tratta dei fitti che esse traggono dalla locazione dei beni loro destinati. Questa prassi contraddice con la norma dell'art. 135 del regolamento di contabilità generale, secondo la quale "non possono i Ministri valersi di entrate e profitti di qualsiasi provenienza per accrescere le assegnazioni fatte in bilancio per le spese dei relativi servizi", e con la regola che richiede una autorizzazione legislativa, in questo caso inesistente, per poter aumentare gli stanziamenti fissati dal bilancio statale. Va poi osservato che le Camere non sono titolari di un patrimonio distinto da quello dello Stato<sup>57</sup> e perciò la più corretta registrazione a bilancio dei canoni di locazione dei beni immobili amministrati consiste nella loro inclusione tra le partite di giro come somme da versare al Ministero del tesoro, al quale competono.

Si tratta di questioni che si legano a quella, più generale, se le Camere possano vantare, in virtù dell'ampia autonomia che è loro concessa in campo finanziario e (come si vedrà) amministrativo e contabile, anche la proprietà sulle attività patrimoniali che lo Stato mette a loro disposizione. Un tema, questo, sul quale si è interrogata la dottrina più risalente.

In passato si è ritenuto che le Camere non fossero titolari di un proprio patrimonio, ma che avessero la mera disponibilità dei beni strumentali ad esse assegnati che rimanevano di proprietà dello Stato. Lo dimostravano i costanti collegamenti che il bilancio statale e quello interno delle Camere continuavano ad intrattenere, pur dopo lo stanziamento di inizio anno: così "alle necessità di maggiori spese che nel corso di un esercizio si manifestino, si provvede con speciali disegni di legge di maggiori assegnazioni a carico del bilancio generale dello Stato, analogamente a quanto si pratica per qualsiasi dicastero"<sup>58</sup>; i residui attivi non venivano (e non sono) accantonati come risorse proprie, ma portati a nuovo nell'esercizio successivo e quindi calcolati al fine di ridurre lo stanziamento da richiedere al Governo; la Ragioneria generale dello Stato aggiornava di volta in volta l'inventario dei beni esistenti presso i due rami del Parlamento ed il ricavato delle alienazioni di quei beni veniva iscritto a bilancio come somme da versarsi al Tesoro<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> I beni immobili dati in dotazione alle due Camere sono iscritti nel conto patrimoniale dello Stato.

<sup>58</sup> FINZI C., *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative* cit., p. 128.

<sup>59</sup> Cfr. ancora FINZI C., *op. cit.*, p. 129.

La dottrina più recente non si preoccupa tanto di definire la natura giuridica dei beni patrimoniali e della dotazione che le Camere utilizzano per esercitare le proprie funzioni, ma soltanto in modo vago accenna al carattere indisponibile di tali risorse e al vincolo di destinazione che grava su di esse in ragione della loro finalizzazione ad un interesse pubblico<sup>60</sup>; oppure parla senz'altro di trasferimento dallo Stato in favore delle strutture parlamentari<sup>61</sup>.

Va notato che i regolamenti interni di entrambe le Camere specificano che tali beni, in tema di cessioni, pignoramenti e sequestri per le somme dovute dalle rispettive amministrazioni parlamentari, sono soggetti alle norme vigenti in materia di contabilità generale dello Stato<sup>62</sup>, anche se difficilmente un'azione esecutiva nei confronti delle Assemblee legislative potrebbe aver corso, come si vedrà, ma a causa del diverso principio dell'immunità della sede<sup>63</sup>.

#### 7. *Le procedure di spesa.*

Quanto alla gestione, in corso d'esercizio, del bilancio interno, dalla lettura dei regolamenti di amministrazione e contabilità delle due Camere si ha immediata percezione del fatto che le risorse dell'organo sono amministrate in modo congiunto da parlamentari e personale tecnico.

Tanto alla Camera che al Senato il procedimento di spesa segue lo schema tradizionale previsto dalle norme di contabilità generale dello Stato e quindi si articola nelle fasi dell'impegno, della liquidazione, dell'ordinazione e del pagamento.

Alla Camera dei deputati, in particolare, l'iniziativa di spesa proviene normalmente dai servizi e dagli uffici, che ne fanno proposta al servizio amministrazione. A quest'ultimo compete l'istruttoria della spesa e la verifica, per il tramite del servizio tesoreria, della compatibilità della proposta con le disponibilità di bilancio. L'autorizzazione alla spesa spetta

<sup>60</sup> V. D'ORTA C., *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in D'ORTA C. - GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali cit.*, p. 119.

<sup>61</sup> In questi termini si esprime DICKMANN R., *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle Assemblee parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1997, p. 419, nt. 25.

<sup>62</sup> Cfr. art. 38, terzo comma, reg. amm. cont. cam.; art. 18, quarto comma, reg. amm. cont. sen.

<sup>63</sup> Accenna alla questione DI CIULO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica cit.*, p.125 e nt. 18. Sull'immunità della sede v. *infra*, cap. IV.

invece a soggetti diversi a seconda del suo ammontare<sup>64</sup>, ma in ogni caso è sempre previsto il coinvolgimento, sia pure a diverso titolo del collegio dei deputati questori (può trattarsi di una mera comunicazione mensile delle spese autorizzate, ovvero di una deliberazione vera e propria, o ancora di una periodica autorizzazione in via generale).

Impegno, liquidazione ed emissione del mandato di spesa competono al servizio tesoreria, che assume pertanto la responsabilità di accertare che nel corso del procedimento non si siano verificati elementi di irregolarità. In caso contrario interviene il Segretario generale, per valutare l'opportunità di rimettere la decisione ai questori o addirittura al Presidente della Camera (cfr. artt. 34, 35 e spec. 36 reg. amm. cont. cam.). Del pagamento, infine, si occupa il cassiere che può essere un istituto di credito, quando l'ufficio di Presidenza lo autorizzi (artt. 37 e 19 reg. amm. cont. cam.).

Il procedimento contabile per provvedere alle spese, al Senato, è ancora fortemente accentrato in capo agli organi politici (consiglio di Presidenza, Presidente, collegio dei questori), mentre la burocrazia parlamentare "muove" autonomamente soltanto somme molto modeste. Il servizio di riferimento, presso questo ramo del Parlamento, non è quello di amministrazione, bensì il servizio di ragioneria che cura, insieme agli uffici di volta in volta interessati, l'istruttoria della spesa e la sua autorizzazione; la liquidazione compete invece all'ufficio che ha collaborato nell'istruttoria<sup>65</sup>. Il mandato di pagamento reca tre firme: quella di un questore, del Segretario generale e di un consigliere del servizio ragioneria. Anche questo ramo del Parlamento, infine, si può servire di un istituto di credito per affidare, in concessione e previa assunzione di responsabilità per i valori custoditi, il servizio di cassa (cfr. artt. 19 e 20 reg. amm. cont. sen.).

Nella disciplina dei due regolamenti vi sono perciò elementi di differenza, ma anche un importante aspetto comune e cioè il riconoscimento

---

<sup>64</sup> Per le spese fino a 77 468. 53 euro è sufficiente l'autorizzazione del consigliere capo del servizio amministrazione; fino ai 619 748. 28 euro è necessaria una deliberazione del collegio dei deputati questori; superata quella soglia, oltre alla deliberazione dei questori occorre la firma del Presidente della Camera. È fatta sempre salva la facoltà del Presidente della Camera di sottoporre, quando lo ritenga opportuno, le spese all'ufficio di Presidenza, previo esame del collegio dei questori. La disciplina delle autorizzazioni di spesa è contenuta all'art. 26 del reg. amm. cont. cam.

<sup>65</sup> Cfr. artt. 12, 13, 14, 15, 16 reg. amm. cont. sen. La disciplina interna relativa alle procedure di spesa delle due Camere è analizzata da FIORENTINO L., *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali* cit., p. 345 s.

ai questori di un ruolo fondamentale: quand'anche non intervengono direttamente (come avviene in certi casi alla Camera), essi sono sempre destinatari di informazioni con riguardo a tutti gli atti di spesa compiuti, in forme più o meno autonome, dai diversi rami dell'amministrazione camerale. La conoscenza effettiva dell'andamento dell'amministrazione consente così al collegio dei questori di svolgere le competenze che gli sono attribuite dai regolamenti generali con riferimento, in particolare, alla gestione delle risorse riservate all'amministrazione<sup>66</sup>.

Questo dato non va sottovalutato: nelle ragioni che, come si vedrà, una parte della dottrina ha opposto al sindacato del giudice contabile nei confronti dei tesoriери delle Camere si è anche fatto riferimento alla circostanza che l'attività delle strutture burocratiche può compiersi soltanto in quanto sia condivisa dai soggetti politici e ad essi deve, in ultimo, essere ricondotta. Sarebbe pertanto illusorio, secondo questa dottrina, credere di poter indirizzare il controllo giurisdizionale ai soli tesoriери, perché esso comporterebbe comunque un sindacato, sia pure implicito, sull'attività dei questori.

---

<sup>66</sup> Cfr. art. 10 reg. cam., il quale dispone: "i questori curano collegialmente il buon andamento dell'amministrazione della Camera, vigilando sull'applicazione delle relative norme e delle direttive del Presidente. Essi sovrintendono alle spese della Camera (...)"; analogamente, in base all'art. 10 reg. sen., "i questori (...) provvedono, anche singolarmente nei casi previsti dai regolamenti interni dell'amministrazione, alla gestione dei fondi a disposizione del Senato".

CAPITOLO II

L'esenzione dai controlli contabili  
della Corte dei conti

1. *La chiusura dell'esercizio: formazione e presentazione del rendiconto della gestione.*

L'attività di amministrazione compiuta dalle Camere, al termine dell'esercizio, potrebbe "riemergere", in sede di rendicontazione, nel sistema di contabilità pubblica, al quale è nel frattempo potuta rimanere completamente estranea grazie alla deroga al sistema di tesoreria unica e conseguentemente alla possibilità concessa agli organi di gestione interna di procedere direttamente, tramite i propri cassieri, al pagamento delle spese contratte.

Si è già detto di come l'autonomia contabile di ciascuna Camera venga di fatto ad alterare i normali rapporti fra Governo e Parlamento in tema di amministrazione delle risorse finanziarie, perché il Governo non può rispondere al Parlamento dell'esecuzione che è stata data a questa voce del bilancio statale; si tratta ora di vedere se questa risposta può e deve provenire dalle amministrazioni delle Camere.

È noto come il controllo politico che le Assemblee legislative esercitano sulla gestione finanziaria posta in essere dal Governo e dagli enti pubblici, si svolge attraverso l'attività della Corte dei conti, che viene perciò tradizionalmente definita come *longa manus* del Parlamento, organo di collaborazione del potere legislativo. In base a questa premessa, anche i più critici fra gli autori che hanno studiato il tema dell'autonomia contabile delle Camere, riconoscevano che sarebbe stato inopportuno assoggettare la gestione autonoma di ciascun ramo del Parlamento al controllo esterno della Corte dei conti, dal momento che il Parlamento sarebbe stato al contempo anche il destinatario di quel controllo<sup>67</sup>.

Di fatto accade che al termine dell'esercizio ciascuna Camera provvede, attraverso il collegio dei questori, alla compilazione e all'approvazione del rendiconto consuntivo, procedendo in modo analogo a quello per la formazione del bilancio interno e sulla base dei dati forniti dal servizio tesoreria (alla Camera) o dal servizio ragioneria (al Senato); tale procedimento sfocia quindi nella deliberazione finale riservata all'Assemblea. Ed è davanti al *plenum* di ciascuna Camera che terminano la fase di controllo e di ricapitolazione della situazione finanziaria e patrimoniale dalla quale prendere le mosse per il nuovo esercizio, senza la necessità di provvedere ad alcun ulteriore adempimento.

<sup>67</sup> Cfr. BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, p. 92 s. e 222 s.

Secondo una posizione dottrinale ormai risalente, l'incidenza delle deroghe sulle regole di contabilità pubblica avrebbe determinato un "sistema anomalo, in quanto l'assegnazione dei fondi viene fatta (...) per mezzo del bilancio statale e quindi su proposta del Governo e con l'approvazione di ciascuna delle due Camere; mentre la rendicontazione di viene un fatto interno di ciascuna Assemblea"<sup>68</sup>. Secondo questa dottrina, l'anomalia consisteva nel fatto che il principio bicamerale avrebbe richiesto l'approvazione del rendiconto da parte di entrambi i rami del Parlamento, con legge. Ma questa soluzione avrebbe comportato a sua volta il problema di garantire l'autonomia di ciascuna Camera nei confronti dell'altra<sup>69</sup>. In via alternativa si suggeriva perciò di introdurre per legge il principio secondo il quale gli organi di gestione devono rendere il conto esclusivamente alla propria Assemblea: questo intervento legislativo avrebbe soddisfatto, anche se con un'unica deliberazione autorizzativa, il requisito della volontà bicamerale e insieme salvaguardato l'autonomia dell'organo<sup>70</sup>.

La dottrina più recente ha escluso la necessità di tale supporto legislativo: secondo questa opinione, l'errore nasce dal presupposto, a sua volta inesatto, secondo cui qualsiasi resoconto relativo all'impiego di risorse pubbliche deve sempre essere presentato al Parlamento nelle sue due Camere, previo giudizio di parificazione della Corte dei conti, come accade per il rendiconto generale. In verità, si osserva, questo procedimento è espressamente previsto (dalla Costituzione) solo per la resa del conto da parte del Governo, non ha quindi carattere generale e conseguentemente ciascuna Camera può ben rendere conto solo a sé

---

<sup>68</sup> Così BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali* cit., p. 79. È rimasta tuttavia opinione isolata quella di Di Muccio, il quale ritiene che la Corte dei conti potrebbe inasprire il proprio controllo, non solo in sede di registrazione dell'atto ministeriale che dispone il trasferimento della dotazione in favore delle Camere, ma anche in sede di giudizio di parificazione del rendiconto consuntivo, rilevando in quella fase le irregolarità nascenti da una (a suo avviso) troppo estesa concezione dell'autonomia degli organi parlamentari in campo finanziario (cfr. DI MUCCIO P., *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili* cit., p. 1558).

<sup>69</sup> Questa situazione, anche se mitigata dalla circostanza che le due Assemblee sono espressione del medesimo corpo elettorale e quindi in gran parte omogenee nella loro composizione politica, finirebbe secondo alcuni per evidenziare l'impossibilità delle Camere di godere, per questo profilo, di una autonomia piena (cfr. BUSCEMA S., *op. loc. ult. cit.*)

<sup>70</sup> Per queste riflessioni v. BUSCEMA S., *op. cit.*, p. 221-222.

stessa della propria gestione, a prescindere da un intervento legislativo che l'autorizzi in tal senso<sup>71</sup>.

L'attuale quadro normativo, come si dirà, ha portato ad un superamento di questa discussione anche se va notato che sul punto il dibattito è sempre stato poco significativo, segno che in fondo vi era una generale adesione da parte degli studiosi alla deroga descritta.

## 2. *L'esenzione dai controlli preventivi della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale.*

L'esenzione degli atti di gestione delle Assemblee legislative dal controllo amministrativo della Corte dei conti è stata sottoposta alla verifica della Corte costituzionale solo con riferimento all'autonomia contabile dei Consigli regionali. Alla fine degli anni '60, la Corte ha infatti deciso una questione di legittimità sollevata dalla stessa Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Friuli-Venezia Giulia<sup>72</sup>. Nell'ordinanza di rinvio, l'autorità rimettente lamentava l'impossibilità di procedere ad un controllo effettivo sui capitoli del bilancio regionale concernenti le spese del Consiglio friulano, in violazione dell'art. 58 dello Statuto della Regione<sup>73</sup> che attribuisce alla Corte dei conti la competenza a verificare la legittimità degli atti di spesa compiuti dall'amministrazione locale.

A giudizio della Corte dei conti, il controllo risultava vanificato dalla particolare procedura seguita per provvedere alle spese di funzionamento del Consiglio: così come accade per le Camere parlamentari, infatti, anche i fondi destinati ai Consigli regionali sono trasferiti globalmente agli organi interni di gestione per il tramite del Presidente dell'Assemblea legislativa e, in modo parimenti analogo, solo questo passaggio è soggetto al visto della Corte, mentre gli atti terminali di spesa non sono portati all'esame del giudice contabile.

<sup>71</sup> Così SPECCHIA C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere* cit., p. 44-45.

<sup>72</sup> Si tratta della sentenza n. 143 del 30 dicembre 1968, pubblicata in *Giur. Cost.*, 1968, p. 2359 s.

<sup>73</sup> Approvato con legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963. In particolare, l'art. 58 dispone: "Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in conformità delle leggi dello Stato che disciplinano le attribuzioni della Corte dei conti, da una delegazione della Corte stessa, avente sede nel capoluogo della Regione".

Ciò pregiudicava, secondo la Corte dei conti, il significato stesso del giudizio di parificazione, per il fatto che "mancano quegli elementi, sulle 'spese ordinate e pagate', che costituiscono l'essenza del raffronto con le leggi di bilancio"<sup>74</sup>. La deroga era stata introdotta normativamente, per la Regione Friuli, dalla legge regionale di approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 1965, impugnata nell'occasione.

La Regione, dal canto suo, difendeva quel procedimento sostenendo che le spese per il funzionamento del Consiglio dovevano farsi rientrare nell'ambito dell'attività politico-legislativa, restandone assorbite, e non potevano pertanto qualificarsi come atti di amministrazione da giustificare mediante certificazione contabile.

Dall'esame di questa sentenza si può trarre qualche utile indicazione circa l'orientamento della giurisprudenza costituzionale anche sul tema qui indagato dell'autonomia delle Camere, poiché come premesso si tratta, per entrambi gli organi legislativi (Consigli regionali e Camere parlamentari), della medesima forma di esenzione.

La prima osservazione contenuta nella motivazione della sentenza è anzi proprio rivolta agli organi costituzionali: Camere, Presidente della Repubblica e lo stesso giudice costituzionale sono posti al vertice dell'ordinamento, in posizione di indipendenza assoluta "anche in materia di spese, poiché un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite"<sup>75</sup>.

Si trattava poi di rivolgere le stesse considerazioni al Consiglio regionale friulano, operazione complicata dal fatto che, secondo la precedente giurisprudenza della stessa Corte, l'applicazione del canone dell'analogia tra le Camere parlamentari e le Assemblee legislative regionali non aveva retto<sup>76</sup>. L'indipendenza dei Consigli regionali, infatti, non aveva ostacolato in altre circostanze l'applicazione delle regole dello Stato di

<sup>74</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 143 del 1968, n. 1 del ritenuto in fatto, p. 2364.

<sup>75</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 143 del 1968, n. 2 del considerato in diritto, p. 2366.

<sup>76</sup> Così BARTOLE S., *La 'posizione' rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 2564 s. L'autore si riferiva al fatto che la Corte, con una serie di decisioni, aveva in precedenza negato ai Consigli regionali alcune delle prerogative che operano invece in favore delle Camere del Parlamento. Le pronunce più significative avevano riguardato, in particolare, l'immunità della sede (sent. n. 14 del 1965), la verifica delle elezioni dei membri del Consiglio (sent. n. 59 del 1968), il trattamento fiscale delle indennità corrisposte ai consiglieri (sent. n. 24 del 1968) e soprattutto la competenza a decidere i ricorsi relativi ai rapporti di impiego con il personale dipendente (sent. n. 66 del 1964).

diritto agli *interna corporis* consiliari, e non poteva diventare ora argomento decisivo.

Forse per questo motivo la Corte, che accoglie la tesi della Regione, non fa che un cenno al fatto che un riscontro dell'organo di controllo contabile sarebbe risultato incompatibile con la posizione di indipendenza da riconoscere anche alle Assemblee regionali. La sentenza insiste piuttosto sull'argomento che secondo le norme dello Statuto, il Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia non esercita funzione esecutiva alcuna, nemmeno di natura regolamentare<sup>77</sup>, e va pertanto esente dal controllo contabile. Non a caso, infatti, le norme che istituiscono il controllo amministrativo della Corte dei conti sono contenute nel titolo terzo della parte seconda della Costituzione, dedicato al Governo, e quindi al solo Governo e alle amministrazioni che da esso dipendono quella attività dev'essere diretta.

Implicitamente, la Corte sembra anche indicare la ragione che distingue questa decisione dalle precedenti, di segno opposto, in tema di autonomia dei Consigli regionali. Quando aveva negato ai Consigli regionali un potere di giurisdizione domestica sui contenziosi elettorali, o nei confronti del personale, o ancora quando non ha ritenuto di estendere ai consiglieri l'immunità penale di cui godono i parlamentari, in tutti questi casi erano in gioco i principi (irriducibili) della parità di trattamento fra i singoli e della tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche soggettive<sup>78</sup>. Invece, sottolinea la Corte, il riscontro contabile si svolge "indipendentemente dalla difesa di diritti soggettivi ed interessi legittimi". La Corte concludeva pertanto il giudizio giudicando infondata la questione di legittimità e osservando che "le somme impegnate in bilancio per le spese di funzionamento del Consiglio regionale, appena pervenutegli, possono essere spese dal suo Presidente senza altro controllo che quello, successivo, del medesimo Consiglio"<sup>79</sup>.

<sup>77</sup> Lo Statuto della Regione Friuli, infatti, ancor prima delle recenti riforme costituzionali, attribuiva la potestà regolamentare alla Giunta, anziché al Consiglio, a differenza di quanto stabiliva, per le Regioni ordinarie, l'art. 121, secondo comma, Cost. Così avveniva anche per le altre Regioni speciali, con l'eccezione della Valle d'Aosta e della Sardegna che, seguendo lo stesso schema di riparto adottato dalla Costituzione per le Regioni ordinarie, concentravano tutti i poteri normativi, compresi quelli regolamentari, in capo al Consiglio.

<sup>78</sup> Per queste osservazioni cfr. BARTOLE S., *La 'posizione' rispettiva dei Consigli regionali...* cit., p. 2579 s.

<sup>79</sup> Corte Costituzionale, sent. n. 143 del 1968 cit., p. 2368.

Il giudice costituzionale finiva così con l'affermare, indirettamente, che la procedura derogatoria esaminata non era illegittima perché non si poneva in contrasto con principi supremi dell'ordinamento. Nell'interpretazione accolta dalla Corte, la disposizione costituzionale invocata come parametro (in questo caso la norma statutaria) era dunque posta a protezione di un interesse certamente meritevole, come quello al corretto esercizio dell'attività amministrativa da parte delle Regioni, ma che non richiedeva una tutela onnipervasiva e che poteva perciò essere legittimamente sacrificato in favore di opposti, prevalenti interessi.

In effetti, l'evoluzione dell'ordinamento sembra aver confermato questa lettura<sup>80</sup>: così, in occasione della riforma del Titolo V della Costituzione, è stato del tutto abrogato il regime di controllo preventivo sugli atti amministrativi, consiliari e non, delle Regioni<sup>81</sup> senza che il sacrificio

<sup>80</sup> Peraltro, proprio in seguito alla sentenza n. 143 del 1968 il legislatore, con la legge n. 853 del 1973, aveva esteso la regola dell'esenzione dai controlli della Corte dei conti anche ai Consigli delle Regioni ordinarie. I commentatori, all'epoca della sua adozione, espressero forti perplessità, osservando che il legislatore aveva male interpretato il pensiero della Corte costituzionale, la quale aveva deciso di salvare la disciplina derogatoria riferita al Consiglio friulano basandosi sulla natura dell'organo (che nella Regione Friuli svolge solo funzioni politico legislative e non ha competenze esecutive) a prescindere dalla natura certamente amministrativa degli atti esentati. Analoga considerazione non si sarebbe però potuta ripetere per i Consigli delle Regioni a Statuto ordinario, ai quali la disciplina legislativa era invece rivolta. Secondo il testo originario della Costituzione, infatti, questi Consigli esercitavano anche funzioni amministrative (l'art. 121 Cost., prima della riforma, stabiliva che "il Consiglio esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione). L'opinione dottrinale era perciò che la deroga in questo caso, per essere legittima, avrebbe dovuto essere contenuta in legge costituzionale. Per queste osservazioni v. TRAMPUS M., *Questioni in tema di autonomia contabile ed organizzativa dei Consigli regionali*, in *Le regioni*, 1973, p. 23 s. e TRAVERSA S., *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali*, in *Le regioni*, 1974, p. 365 s. Quest'ultimo autore contestava la legge statale anche per il fatto che a suo avviso essa, nella parte in cui imponeva ai regolamenti interni consiliari di assumere certi contenuti (e specificamente, di provvedere alla disciplina di alcune delle voci di spesa previste nella rubrica del bilancio regionale da intestare alla Presidenza del Consiglio della Regione) finiva contraddittoriamente col comprimere l'autonomia regionale. Cfr. TRAVERSA S., *op. cit.*, p. 371.

<sup>81</sup> La legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, infatti, ha disposto l'abrogazione, fra l'altro, dell'art. 125 Cost. che rinviava alla legge statale la determinazione dei modi di esercizio del controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle Regioni a Statuto ordinario. All'art. 125 Cost. erano state date, già prima della riforma, attuazioni legislative sempre più circoscritte e comunque, a partire proprio dalla pronuncia della Corte costituzionale n. 143 del 1968, gli atti esercizio dell'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei Consigli regionali erano sempre stati esclusi dall'area del controllo. Come noto, la riforma costituzionale, in forza del suo art. 10, si applica anche alle Regioni a Statuto speciale per le parti in cui prevede forme di autonomia più ampie: ne consegue che anche per queste Regioni dovrebbe venir meno, in generale, il controllo esercitato dalla Corte dei conti sugli atti amministrativi e previsto nei rispettivi Statuti.

dell'interesse sotteso alle verifiche di legittimità della Corte dei conti abbia rappresentato una violazione dei limiti alla revisione costituzionale.

Ancor prima, la modifica della disciplina della Corte dei conti introdotta con legge n. 20 del 14 gennaio 1994, a *Costituzione invariata*, aveva drasticamente ridotto l'ambito di operatività del controllo preventivo di legittimità, circoscrivendolo agli atti tipizzati nella stessa legge<sup>82</sup>. Anche in via generale ha perciò trovato conforto la tesi secondo la quale la competenza della Corte dei conti in sede di controllo preventivo non rappresenta un dato indefettibile, tanto da poter essere fortemente ma legittimamente ridimensionata, ed è quindi lo stesso concetto di controllo amministrativo preventivo in generale<sup>83</sup>, oggi, a risultare recessivo.

E tanto più oggi, quindi, le ragioni che potrebbero sorreggere i controlli contabili sugli atti interni di gestione delle Camere, possono essere senz'altro legittimamente pretermesse all'esigenza di garantire un certo grado di indipendenza agli organi costituzionali. Per questo, come si è anticipato, rispetto alle teorizzazioni dottrinali del passato, mi pare che oggi, per giustificare la deroga di cui godono le Camere, basti la considerazione che se si è potuta in generale restringere l'area del controllo preventivo della Corte dei conti, i primi atti a "fuoriuscirne" devono essere proprio quelli posti in essere nell'ambito di gestioni del tutto autonome da un punto di vista finanziario, organizzativo e contabile, quali sono certamente e al massimo grado quelle delle Camere.

### 3. *La sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 2002 sull'autonomia contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.*

L'ultima considerazione non sembra essere stata smentita da una recente sentenza della Corte costituzionale, la n. 221 del 29 maggio 2002<sup>84</sup>, che ha risolto un conflitto sorto tra la Corte dei conti e la Presidenza del Consiglio dei ministri. Il ricorso riguardava una disposizione del decreto legislativo n. 303 del 30 luglio 1999 che prevedeva la sottrazione al visto e registrazione della Corte dei conti dei decreti adottati dal Presidente del

<sup>82</sup> Per una breve descrizione della riforma v. GUCCIONE V., *Corte dei conti*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1998.

<sup>83</sup> I controlli sugli atti amministrativi regionali soltanto nelle Regioni a Statuto speciale erano rimasti affidati alla Corte dei conti (che li esercitava mediante sezione decentrata), mentre nelle Regioni ordinarie provvedeva una Commissione statale composta, fra gli altri, anche di un magistrato della Corte dei conti (v. art. 3 del dc. lgs. n. 40 del 13 febbraio 1993).

<sup>84</sup> La sentenza è pubblicata in *Giur. Cost.*, 2002, p. 1707 s. con nota di D'ALESSANDRO G., p. 1725 s.

Consiglio grazie all'autonomia organizzativa, contabile e di bilancio attribuita all'organo.

La legge di delega n. 59 del 1997 impegnava il Governo, ai fini della razionalizzazione dell'ordinamento della Presidenza del Consiglio, a garantire all'organo presidenziale poteri autonomi di gestione, nei limiti dello stanziamento previsto ed approvato con l'annuale manovra finanziaria e di bilancio<sup>85</sup>, ma non faceva parola della materia dei controlli. Si chiedeva pertanto al giudice costituzionale di stabilire se, nell'adottare il decreto legislativo, l'esecutivo avesse esorbitato dai limiti della delega e insieme invaso le competenze della Corte dei conti.

In effetti, si trattava di un caso concernente piuttosto l'art. 76 Cost., tanto è vero che la Corte costituzionale, nel deciderlo, si limita a constatare in via pregiudiziale la violazione della Costituzione per questo profilo, mentre il supposto contrasto con l'art. 100, secondo comma, Cost., che risultava logicamente conseguente<sup>86</sup>, non è stato esaminato, a causa dell'accoglimento del ricorso.

Tuttavia la lettura dei motivi adottati dalle parti e della stessa sentenza, che affronta sia pure brevemente e per *obiter dictum* il tema, fornisce spunti interessanti relativamente al problema della compatibilità dei controlli contabili preventivi con la posizione degli organi costituzionali dotati di autonomia, sia pure in grado diverso.

È particolarmente significativa, ai nostri fini, la tesi sostenuta dell'Avvocatura dello Stato a difesa della soluzione introdotta con il decreto legislativo: essa parte dalla considerazione del compito assolto dalla Presidenza del Consiglio, di strumentalità all'esercizio delle attribuzioni costituzionali di cui è titolare il Capo del Governo; una funzione che conferisce a tale organismo carattere servente e necessario. Pertanto il decreto denunciato non contraddice la Costituzione, ma le darebbe piena attuazione assicurando la Presidenza del Consiglio contro ingerenze esterne, similmente a quanto accade per le amministrazioni degli altri organi costituzionali.

Gli unici controlli che possono legittimamente operare sugli atti del Presidente del Consiglio che dispongono in materia organizzativa e contabile (l'Avvocatura parla, significativamente, di decreti *a valenza interna*), sono quelli previsti in favore delle Camere: alle Camere, infatti, sono comunicati i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che

<sup>85</sup> V. art. 11, comma 1, lett. a) e art. 12, comma 1, lett. e) della legge n. 59 del 15 marzo 1997.

<sup>86</sup> La Corte lo afferma al punto 5.1 del considerato in diritto, sent. n. 221 del 2002.

fissano la struttura del bilancio interno e disciplinano le modalità di gestione delle spese. Sono inoltre trasmessi i bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e il rendiconto della gestione finanziaria<sup>87</sup>.

Passando alla decisione della Corte costituzionale, vi si possono leggere due rilievi interessanti. La prima osservazione riguarda la natura dei controlli operati dalla Corte dei conti: essi sono "svolti secondo criteri di imparzialità" e quindi non sono di per sé incompatibili con le garanzie in materia di organizzazione, disciplina e finanziamento della struttura di supporto del Presidente del Consiglio.

La posizione di autonomia della Presidenza è *disciplinata da norme sostanziali* che "ne precisano l'ambito, cioè l'estensione e i limiti". Così, si deve ad una determinazione legislativa (quella contenuta nella legge di delega n. 59 del 1997) la scelta di mantenere inalterata la materia dei controlli, e di allargare l'ambito di decisione della Presidenza solo con riguardo alla gestione delle risorse ad essa destinate<sup>88</sup>.

Con la seconda osservazione la Corte non esclude, per il futuro, che il legislatore possa altrettanto legittimamente configurare in favore della Presidenza del Consiglio soluzioni organizzative analoghe a quelle vigenti per le strutture amministrative di servizio degli altri organi costituzionali<sup>89</sup>. Il giudice costituzionale lascia perciò intravedere la possibilità di derogare ai controlli contabili per gli atti di amministrazione adottati dalla Presidenza del Consiglio, nonostante la perdurante vigenza dell'art. 100, secondo comma, Cost. e il suo esplicito riferimento agli atti del Governo: tutto ciò è rimesso alla volontà del legislatore ordinario, in forza del rinvio contenuto in un'altra disposizione costituzionale, l'art. 95, terzo comma, Cost.

Di fronte ad un'esplicita indicazione costituzionale come l'art. 100, ma anche alla peculiare posizione del Presidente del Consiglio all'interno dell'organo Governo, la Corte non può che decidere per la *non* incompatibilità di entrambe le soluzioni.

Si deve concludere che, a differenza di quanto accade per gli altri organi costituzionali e per le Camere in particolare, nel caso della Presi-

<sup>87</sup> Come dispone l'art. 8, ult. comma, del provvedimento legislativo impugnato col ricorso.

<sup>88</sup> L'art. 12, comma 2, della l. 15 marzo 1997 n. 59 prevede infatti che "nell'ambito dello stato di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Presidente del Consiglio dei Ministri può disporre *variazioni compensative*, in termini di competenza e di cassa, da adottare con decreto del Ministro del tesoro" e attribuisce pertanto all'organo una certa libertà di gestione della rispettiva posta di bilancio.

<sup>89</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 221 del 2002, punto 5.2 in fine del considerato in diritto.

denza del Consiglio la definizione degli strumenti giuridici atti a garantirne l'autonomia non è ancora stata elevata a livello costituzionale. È allora probabile che, a Costituzione invariata, com'era già accaduto per i Consigli regionali, anche quest'organo possa vedersi riconosciute, per legge, maggiori prerogative; ciò sarebbe del resto in sintonia con la tendenza, attualmente in atto, che vede accrescersi il ruolo del Presidente dentro la complessa struttura governativa<sup>90</sup>.

Ma, a Costituzione invariata, un'eventuale scelta del legislatore di sottrarre in futuro gli atti interni di gestione della Presidenza del Consiglio ai controlli contabili, anche se legittima, non potrà però considerarsi irreversibile, perché sprovvista di garanzia costituzionale. In materia di controlli contabili, quello che si è immediatamente riconosciuto alle Camere, in primo luogo, e poi anche alla Corte costituzionale e al Presidente della Repubblica, approfittando tra l'altro dell'occasione fornita da un caso che non li riguardava direttamente (si trattava, come si è detto, di verificare la legittimità dell'esclusione dal controllo preventivo della Corte dei conti degli atti di spesa di un Consiglio regionale), non può ancora essere garantito, a livello costituzionale, al Presidente del Consiglio.

Ciò è sintomatico del fatto che il processo di trasformazione che investe attualmente quest'organo, insieme a quello di ridefinizione degli assetti istituzionali di vertice, si sono certamente avviati, ma non sono ancora conclusi. Allo statuto di autonomia della Presidenza del Consiglio che si va pian piano delineando, manca infatti il supporto di una modifica costituzionale espressa, come quella che ha caratterizzato le istituzioni di livello regionale, e manca d'altronde anche il sostegno della tradizione, che possono invece vantare gli altri organi costituzionali.

---

<sup>90</sup> L'investitura del Presidente, d'altronde, è sempre meno un fatto rimesso alla libera scelta di variabili maggioranze parlamentari, e sempre più una decisione fortemente condizionata dalla volontà dell'elettorato in conseguenza di un sistema di elezione del Parlamento che, insieme al rinnovo delle Camere, chiama gli elettori ad esprimere la loro preferenza per una determinata formula governativa e soprattutto per il *Leader* che dovrà dirigere la politica del nuovo Governo.

CAPITOLO III

L'esenzione dal controllo giurisdizionale  
della Corte dei conti

### 1. Il giudizio di conto sui tesorieri delle Camere.

L'attività di gestione del denaro pubblico è soggetta ad ulteriori controlli, di carattere giurisdizionale che ricadono, in forza dell'art. 103, secondo comma, Cost., nella competenza della Corte dei conti. Al giudice contabile, in particolare, spetta decidere in ordine alla responsabilità amministrativa e a quella contabile dei pubblici dipendenti e quindi sanzionarne i comportamenti che, avendo causato un danno patrimoniale all'E-rario statale, siano stati posti in essere in violazione dei doveri derivanti dal rapporto di servizio o, con riferimento alla responsabilità contabile, degli specifici obblighi che ricadono sugli agenti che maneggiano il pubblico denaro, in particolare.

Qui di seguito si parlerà soltanto della responsabilità contabile, anche se si deve tener presente che essa appare come una specie del *genus* responsabilità amministrativa e che entrambe sono accomunate per il fatto di concretarsi in una responsabilità per danno arrecato al patrimonio dello Stato, in uno qualsiasi dei suoi elementi<sup>91</sup>.

L'indagine viene così circoscritta per un'evidente ragione pratica: l'incompetenza della Corte dei conti nei confronti delle Camere è stata indagata dalla giurisprudenza (anche costituzionale), e pertanto studiata in dottrina, solo con riferimento alla sottoponibilità al giudizio di conto degli agenti contabili dell'organo, mentre non risulta che la magistratura contabile abbia mai promosso azioni giudiziarie nei confronti dei soggetti politici gestori delle risorse camerali per accertarne eventuali responsabilità amministrative. Ciò perché, una volta sbarrata la strada al giudizio di conto, era giocoforza rinunciare al ben più penetrante sindacato per i danni erariali derivanti da fatti di cattiva gestione.

Questa delimitazione serve inoltre a completare la descrizione del procedimento contabile per verificare se, anche in questa fase finale, si possono rintracciare ulteriori elementi derogatori, sintomatici del grado di autonomia che le Camere vantano in materia: secondo le norme generali in materia di contabilità pubblica, infatti, l'attività di gestione finanziaria dovrebbe culminare con la presentazione del conto da parte dei tesorieri alla Corte dei conti, ai fini della sua approvazione mediante decreti di scarico. A meno che non intervenga la contestazione di violazioni e irregolarità, che innesca il contraddittorio col tesoriere, questo

<sup>91</sup> Così BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali* cit., p. 19.

controllo, a carattere necessario, presenta pertanto una natura ibrida, a metà fra il sindacato amministrativo e quello giurisdizionale vero e proprio<sup>92</sup>.

Oltre all'art. 103, secondo comma, Cost., citato, occorre fare riferimento alle disposizioni legislative che hanno provveduto a precisare che cosa si intenda per materia contabile e quali siano, in particolare, i soggetti che soggiacciono all'obbligo di rendere il conto giudiziale alla Corte dei conti: ai sensi dell'art. 44 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 "la Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti".

È vero che tradizionalmente l'attività giurisdizionale della Corte dei conti è stata concepita come diretta ad accertare le responsabilità dei funzionari della pubblica amministrazione, ma indubbiamente dal combinato disposto della disciplina costituzionale e legislativa si ricava un concetto più largo di agente contabile, per la cui sussistenza è sufficiente che ricorra l'elemento oggettivo della gestione, a qualunque titolo (anche di fatto) di denaro pubblico. In effetti, la giurisprudenza della Cassazione e quella della Corte costituzionale, si sono senz'altro orientate nel senso di allargare i confini di tale competenza tracciati dalle norme legislative antecedenti alla Costituzione ed hanno affermato che la Corte dei conti può conoscere anche oltre i casi legislativamente individuati: la sua competenza è definita infatti in primo luogo dalla Costituzione, che introduce il principio, valido in generale e non solo per la pubblica amministrazione, che "il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assogget-

<sup>92</sup> Ai sensi dell'art. 45 del r.d. n. 1214 del 1934, spetta alla Corte dei conti l'accertamento della responsabilità contabile, che è oggetto del c.d. giudizio di conto. Tale responsabilità sorge per l'inadempimento da parte degli agenti contabili, dell'obbligo di restituire i valori avuti in consegna, valutato alla luce dell'intera gestione. Il giudizio si può chiudere con un decreto di scarico, quando i conti sono in pareggio e non si riscontrino irregolarità a carico dei contabili. In caso contrario viene liquidato il danno a carico dell'agente e pronunciata condanna al pagamento del relativo debito, da versare all'amministrazione da cui dipende. La Corte dei conti è titolare inoltre, come si è detto, dei giudizi di responsabilità amministrativa, derivante dai danni causati dal dipendente all'amministrazione in violazione dei doveri del suo ufficio. Tali danni possono consistere tanto nelle somme che l'amministrazione abbia dovuto risarcire al terzo per l'adozione e l'esecuzione di atti illegittimi ed imputabili al funzionario o dipendente pubblico, quanto in quelli causati direttamente dallo stesso funzionario all'amministrazione, sotto forma di minori incassi, di maggiori spese, di danneggiamento ai beni.

tato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale<sup>793</sup>.

Da questo punto di vista, dunque, anche i soggetti che hanno la materiale disponibilità delle somme destinate dall'amministrazione delle Camere, in quanto si tratta di risorse che provengono dal bilancio statale, dovrebbero ricadere entro la categoria in esame.

Invece, anche per questo aspetto, le Camere godono di un trattamento particolare, che consente ai loro agenti contabili di non presentare il conto al giudice costituzionalmente competente e quindi, di fatto, essi sono sollevati da ogni responsabilità giuridicamente azionabile secondo le norme dell'ordinamento generale. Solo che, in questo caso, la deroga è particolarmente vistosa, perché si concreta in una sottrazione dall'esercizio di attività giurisdizionali, alla quale le Camere contrappongono la propria esclusiva competenza, oltre che a verificare i risultati della gestione amministrativa, anche a riscontrare eventuali responsabilità individuali derivanti da comportamenti illegittimi. Ci troviamo di fronte, in sostanza, ad una vera e propria forma di autodichia, del tutto analoga a quella che sussiste, in favore delle Camere, sulle posizioni giuridiche nascenti dai rapporti d'impiego e dagli atti di amministrazione interna.

L'esenzione dal sindacato esterno viene compensata, come accennato, da forme interne di controllo: in particolare, alla Camera dei deputati, dispone l'art. 21 reg. amm. cont., che "il cassiere ha la diretta responsabilità della consistenza, della movimentazione e della custodia dei valori a lui affidati. Risponde della regolarità dei pagamenti"; ai sensi dell'art. 63 dello stesso regolamento, compete al tesoriere vigilare sull'attività del cassiere e degli altri agenti contabili e, qualora ravvisi delle irregolarità, ne riferisce (tramite il Segretario generale) al collegio dei questori e, nei casi più gravi, al Presidente della Camera perché adottino le definitive risoluzioni. I questori, a loro volta, dispongono di un diretto potere di accertamento, in quanto possono, in qualunque momento, eseguire verifiche di cassa.

Al Senato, in modo speculare al riparto delle competenze sui procedimenti di spesa, anche i controlli fanno capo al servizio ragioneria, che

<sup>93</sup> Cfr. sent. n. 114 del 7 maggio 1975, pubblicata in *Giur. cost.*, 1975, p. 1245 s. Nella stessa motivazione si legge ancora: "Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere". Per una rassegna della giurisprudenza ordinaria e costituzionale sul tema cfr. SPECCHIA C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento cit.*, p. 46 s.

procede a verifiche periodiche presso il cassiere e gli altri agenti contabili e fa rapporto al Segretario generale delle irregolarità riscontrate che possano configurare casi di responsabilità per dolo o colpa grave. Spetta infine a quest'ultimo assumere eventuali conseguenti determinazioni<sup>94</sup>.

I controlli interni, come si può notare, non sono affatto organizzati in forme paragiurisdizionali, ma hanno senz'altro natura di controlli amministrativi. Non è infine da trascurare il fatto che il potere di valutare se sussiste una responsabilità degli agenti contabili del Parlamento nei confronti della rispettiva amministrazione è demandato, alla Camera, a soggetti politici (i questori o il Presidente della Camera stessa), mentre al Senato fa capo al Segretario generale e cioè all'organo di vertice dell'amministrazione.

Si è già osservato che la dottrina, in tema di esenzione dalle verifiche della Corte dei conti che discendono dall'art. 100 Cost., si è espressa per lo più in termini positivi; viceversa molti autori, con vari argomenti<sup>95</sup>, giudicano illegittima l'esclusione dei cassieri degli organi costituzionali dal sindacato giurisdizionale del giudice contabile. Si sostiene, in primo luogo, che il denaro speso da ciascuna Camera, per quanto autonomamente gestito, deriva comunque dalle casse statali ed è quindi interesse generale che non venga sottratto alle pubbliche finalità che ne giustificano il prelievo coattivo dalle private economie.

Il giudizio di conto, inoltre, non sarebbe idoneo a compromettere l'indipendenza delle Camere, in quanto diretto a sindacare soltanto il comportamento di coloro che materialmente provvedono ai pagamenti delle spese. La deliberazione di spesa che sta a monte di quegli adempimenti finanziari non entra nel giudizio e con essa ne restano esclusi anche gli organi politici che l'hanno assunta<sup>96</sup>.

In favore del sindacato del giudice contabile si è anche constatato che

<sup>94</sup> Cfr. art. 52 reg. amm. cont. sen.

<sup>95</sup> In questo senso, fra gli altri BUSCEMA S., *Autonomia contabile...* cit., p. 96; MAZZON-HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari: l'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987, p. 39; OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti?"*, in *Giur. It.*, 1985, p. 102 s., 109.

<sup>96</sup> V. BUSCEMA S., *Autonomia contabile...* cit., p. 98. Secondo l'autore il comportamento degli organi di gestione delle Camere dovrebbe essere assoggettato a controllo, ma non in sede giurisdizionale in occasione del giudizio di conto, bensì in sede politica, in occasione della rendicontazione amministrativa, dalla quale peraltro la gestione delle Camere è però, come si è già visto, esonerata. Nello stesso senso v. MAZZONI HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari...* cit., p. 41; OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti?"* cit., p. 112.

esso non potrebbe essere validamente sostituito con forme di sindacato interno: "nel concetto di controllo è infatti essenziale la distinzione tra controllato e controllore"<sup>97</sup>.

Viceversa, chi si schiera a favore della legittimità di questa forma di autodichia contesta questi argomenti in ogni punto ed aggiunge che il riconoscimento del giudizio di conto si porrebbe in contrasto con una tradizione di lunga data. Secondo questa dottrina, inoltre, il giudizio di conto dovrebbe svolgersi attraverso l'applicazione della disciplina legislativa, della quale però l'attività delle Camere non deve tenere conto, trattandosi di materia che rientra nell'ambito di competenza dei regolamenti interni di amministrazione e contabilità<sup>98</sup>.

## 2. La sentenza della Corte costituzionale n. 129 del 1981.

Il tema dell'autonomia contabile degli organi costituzionali e della sua compatibilità con il giudizio di conto è stato affrontato solo una volta dalla Corte costituzionale che, come si è detto, ha ritenuto che la Corte dei conti non possa sindacare l'operato degli agenti contabili delle Camere, della Presidenza della Repubblica e (implicitamente) dello stesso giudice costituzionale<sup>99</sup>.

Oggetto dei tre ricorsi, poi riuniti, erano i decreti coi quali la sezione

<sup>97</sup> Così MAZZONI-HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari...* cit., p. 50.

<sup>98</sup> Cfr. SPECCHIA C., *L'autonomia finanziaria e contabile delle Camere del Parlamento* cit., p. 49 s.

<sup>99</sup> Prima di esaminare la decisione della Corte è però utile ricordare qual era il contesto nel quale il conflitto è maturato: come osservato dalla Camera dei deputati nel suo ricorso, fino all'anno 1968 la Corte dei conti aveva sempre escluso di poter esercitare il proprio controllo giurisdizionale sull'attività di spesa degli organi costituzionali dotati di bilancio separato, sia per prassi che in applicazione della disciplina legislativa che regola la competenza del giudice contabile (cfr. n. 4 del ricorso. I ricorsi della Presidenza della Repubblica, del Senato e della Camera sono pubblicati in *Giur. cost.*, 1980, p. 1968 s.).

Nel 1968 invece, per la prima volta, la Corte dei conti si rivolse agli agenti contabili di Camera, Senato e Corte costituzionale, per ottenere il conto delle rispettive gestioni. Il magistrato relatore incaricato aveva individuato come destinatari della richiesta, in particolare, la Banca nazionale del lavoro (che svolgeva servizio di tesoreria e cassa per il Senato), il cassiere della Camera dei deputati, dipendente dalla sua amministrazione, ed il Monte dei Paschi (tesoriere per la Corte costituzionale). Tuttavia, essi risposero di non aver titolo per adempiere alla richiesta ovvero, nel caso del Monte dei Paschi, contestarono senz'altro di potersi qualificare come agenti contabili.

Questa prima iniziativa ebbe un seguito solo dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza

giurisdizionale della Corte dei conti intimava ai tesoriери degli organi costituzionali di rendere i conti relativi alle gestioni degli anni dal 1969 al 1977. Le richieste rivolte alle due Camere, in particolare, erano impostate sul presupposto che il Parlamento, nelle sue due articolazioni, rientra a pieno titolo e anzi in primo luogo fra gli organi dello Stato e che ai suoi agenti deve pertanto applicarsi la norma dell'art. 44 r.d. del 1934; il giudice contabile non mancava peraltro di constatare che per un'antica prassi tali organi sono dotati di uno specialissimo regime di autonomia<sup>100</sup> e tuttavia osservava che nell'ambito dei loro ordinamenti interni non veniva approntata alcuna tutela per garantire, in conformità alla Costituzione, una corretta gestione delle risorse pubbliche<sup>101</sup>. Il giudice contabile riven-

n. 114 del 1975, affermò a chiare lettere il carattere necessario dei giudizi di conto quale principio generale dell'ordinamento.

Va segnalato inoltre che il procuratore generale presso la Corte dei conti (al quale compete, ai sensi dell'art. 45 del t.u. Corte dei conti, promuovere istanza alla sezione giurisdizionale affinché assegni un termine per la presentazione del conto agli agenti contabili che non vi provvedano spontaneamente) aveva manifestato il proprio dissenso, ritenendo incompatibile con l'autonomia riconosciuta agli organi destinatari la richiesta di rendere il conto giudiziale e si era risolto a fare istanza solo al termine di una intricata vicenda procedurale (l'attività della Corte dei conti che ha preceduto l'adozione dei decreti è descritta in *Foro it.*, 1981, III, p. 84 s., dove è pubblicato anche il testo dei decreti).

<sup>100</sup> Con riferimento alla Corte costituzionale, per esempio, nella relazione alla sezione giurisdizionale il magistrato relatore Buscema, nell'agosto del 1968, sottolineava come fosse difficile stabilire gli esatti confini tra l'ordinazione di spesa e la sua mera esecuzione e quindi identificare gli agenti contabili dell'organo di giustizia costituzionale. Conseguentemente, tale identificazione rischiava di influire sull'autonomia di gestione che l'art. 14, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 certamente riserva alla Corte costituzionale (la disposizione prevede in particolare che: "la Corte, nei limiti di un fondo stanziato a tale scopo con legge del Parlamento, provvede alla gestione delle spese, dei servizi e degli uffici, e stabilisce in apposita pianta organica, il numero, la qualità e gli assegni, nonché le attribuzioni, i diritti ed i doveri dei funzionari addetti a ciascun ufficio"). Ad avviso del relatore, tuttavia, tale rischio non poteva risolversi nella deroga alla competenza giurisdizionale della Corte dei conti e nemmeno, in senso contrario, poteva trarsi argomento dalla norma contenuta al comma terzo dello stesso art. 14 ("la Corte è competente in via esclusiva a giudicare sui ricorsi dei suoi dipendenti"), perché riferita alla giustizia amministrativa e non alla giurisdizione del giudice contabile, che si esplica necessariamente ed indipendente dall'esistenza di una concreta controversia e da qualsiasi istanza processuale. Per conciliare autonomia gestionale e giurisdizione contabile, pertanto, Buscema suggeriva di giudicare l'agente contabile dell'organo costituzionale non solo sulla base delle norme di contabilità generale, ma anche alla luce delle norme regolamentari che l'organo stesso è legittimato a darsi (la relazione è pubblicata in *Foro it.*, 1981, III, in nota, p.86 s.).

<sup>101</sup> I decreti fanno riferimento alle norme del regolamento generale che stabiliscono la competenza del consiglio di Presidenza a deliberare sul conto consuntivo predisposto dai questori, disposizioni che dimostrano l'assenza di ogni controllo di tipo giurisdizionale sui pubblici dipendenti o sugli agenti di fatto delle due Camere.

Il decreto indirizzato alla Corte costituzionale era costruito su uno schema analogo: il giudice contabile osservava che la Corte è sì organo dello Stato, ma anche dotato di ampia autonomia

dicava pertanto la propria competenza giurisdizionale<sup>102</sup>, da considerare circoscritta all'attività del personale non politico delle Assemblee e limitata alla verifica della regolarità della gestione finanziaria, mentre escludeva qualunque sindacato sulle finalità giustificative delle spese, frutto della decisione degli organi di gestione<sup>103</sup>.

I ricorsi delle Camere sono costruiti intorno alle diverse prerogative spettanti alle Assemblee legislative, dalle quali le ricorrenti ricavano altrettante preclusioni al riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti. Si sottolinea, innanzi tutto, che nel momento iniziale della procedura, e cioè con l'operazione di individuazione dei tesorieri ai quali indirizzare i decreti, si era già prodotta una prima lesione: il giudice contabile, non potendovi provvedere direttamente<sup>104</sup>, si era rivolto ai Presidenti delle due Camere, demandando loro il compito di notificare ai rispettivi agenti contabili l'ordine di esibizione dei conti. Tale richiesta, ad avviso

---

finanziaria e contabile. Tuttavia le norme che ne disciplinano la struttura e il funzionamento non attuano la garanzia costituzionale al corretto uso del pubblico denaro, garanzia che si realizza con il giudizio di conto. Esse stabiliscono soltanto che l'attività di cassa è affidata ad un istituto di credito e ad un cassiere, non sottoposti all'obbligo della resa del conto giudiziale. Parzialmente diverso, invece, il tenore del decreto diretto alla Presidenza della Repubblica: qui si insiste piuttosto sul fatto che il Segretario generale, da considerarsi come un semplice apparato burocratico, è un soggetto totalmente separato rispetto all'organo costituzionale. I controlli giurisdizionali rimarrebbero perciò circoscritti alla sola attività strumentale e meramente amministrativa che è posta in essere attraverso tale struttura servente e soggettivamente distaccata dalla figura del Presidente, e non potrebbero avere ricadute sull'attività istituzionale dell'organo costituzionale.

<sup>102</sup> Va osservato che risale allo stesso periodo l'ordinanza della Cassazione a sezioni unite n. 356 del 1977 che aveva rimesso alla Corte costituzionale la questione di legittimità delle norme dei regolamenti parlamentari in tema di autodichia sui rapporti con il personale dipendente dalle Camere. Ad essa si fa riferimento nel decreto: la contestazione dell'assoluta insindacabilità degli atti parlamentari non concernenti le loro funzioni primarie formulata dal supremo giudice ordinario, rafforzava infatti la Corte dei conti nel suo convincimento di poter attivare il proprio sindacato. È noto che quella vicenda si è risolta con una decisione di inammissibilità, perché la Corte costituzionale ha ritenuto che i regolamenti parlamentari non siano atti con forza di legge sottoponibili al giudizio di legittimità (v. sent. n. 150 del 1985).

<sup>103</sup> In questo senso la Corte dei conti si era già espressa con la decisione n. 792 del 1966 della sezione giurisdizionale per la Regione Sicilia, citata nel decreto.

<sup>104</sup> L'autonoma identificazione da parte della Corte dei conti degli agenti contabili degli organi costituzionali sarebbe del resto potuta risultare a sua volta lesiva della loro autonomia organizzativa. Anche un autore come Buscema che, come si è detto, era contrario alla prerogativa, osservava però che gli strumenti sanzionatori a disposizione della Corte dei conti potevano venire attivati solo dopo l'identificazione degli agenti tenuti a rendere il conto giudiziale, ma tale accertamento non sarebbe spettato alla Corte stessa, bensì proprio all'organo destinatario dei controlli che, non provvedendovi, avrebbe impedito di fatto ogni azione (cfr. BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali cit.*, p. 99-100).

dei ricorrenti, rappresentava un ordine di *facere* incompatibile con la sfera di autodeterminazione di cui gode ciascuna Presidenza.

A sua volta questa richiesta chiamava in causa la regola dell'immunità della sede, perché nessuna estranea autorità avrebbe in ogni caso potuto far eseguire coattivamente propri provvedimenti nei confronti del Parlamento o di suoi organi. Parimenti, l'immunità della sede avrebbe inoltre impedito al giudice contabile l'esecuzione, in fase istruttoria, di eventuali ordini ed accessi disposti al fine di rinvenire la documentazione necessaria al giudizio.

In secondo luogo, la possibilità del magistrato di condurre indagini finalizzate agli accertamenti contabili si poneva astrattamente in contrasto con il diritto di ciascuna Camera, costituzionalmente sancito dal comma 2 dell'art. 64 Cost., ad escludere qualsiasi forma di pubblicità sull'attività parlamentare, decisioni di spesa comprese<sup>105</sup>.

Al giudizio di conto si opponeva inoltre il riconoscimento dell'autonomia regolamentare in favore di ciascuna Camera: norme di regolamenti interni di amministrazione e contabilità, fondate nel regolamento generale, disciplinano la "seconda fase" del procedimento di erogazione delle spese, quella dell'impiego effettivo dei mezzi finanziari, assoggettandola a meccanismi interni di controllo. La Corte dei conti, ad avviso dei ricorrenti, con quell'iniziativa pretendeva illegittimamente di esercitare la propria attività giurisdizionale entro la sfera parlamentare di competenza normativa esclusiva e, conseguentemente, di sovrapporsi al potere di decisione degli organi parlamentari che si estende sull'intera area occupata dalle loro disposizioni regolamentari<sup>106</sup>.

<sup>105</sup> Si legge infatti nel ricorso del Senato che, nella "ipotesi (estrema) di approvazione del bilancio preventivo in seduta segreta (...), e di quella (tutt'altro che infrequente) di spese necessarie per adempimenti disposti da Commissioni d'inchiesta e destinati a rimanere segrete" gli obblighi di *facere* derivanti dall'esercizio della giurisdizione contabile "possono essere addirittura in contrasto puntuale con specifici poteri del Senato (quelli relativi a deliberazioni coperte da segreto)". Anche il ricorso della Camera fa riferimento al diritto al segreto: "Il giudizio sul conto implica (...) necessariamente un giudizio sulla gestione, perché la regolarità della spesa potrà essere accertata solo attraverso la conoscenza degli atti di gestione. La Corte dei conti potrebbe quindi, nell'esercizio della giurisdizione contabile, pretendere di conoscere decisioni che le Camere ritengono invece di mantenere segrete. Anche sotto questo profilo il conflitto può essere sollevato in relazione al principio di indipendenza ed autonomia della Camera che si manifesta, in particolare, nel diritto dell'organo costituzionale di fissare, senza interferenze, l'ordine e le modalità dei propri lavori e di dettare la disciplina della pubblicità dei propri atti interni".

<sup>106</sup> Nella memoria del Senato depositata in occasione del conflitto in aggiunta al ricorso, si paventa addirittura l'eventualità che "l'applicazione al Senato dei principi che la Corte dei conti ha affermato (...) implicherebbe perciò l'obbligo da parte del Senato stesso di modificare sul

Infine, il sindacato del giudice contabile avrebbe intaccato anche l'autonomo potere di decisione dei parlamentari nell'esercizio delle funzioni di amministrazione del patrimonio a disposizione delle Camere<sup>107</sup>; si legge, a questo riguardo, nel ricorso del Senato: "l'esercizio della giurisdizione contabile, nelle sue varie fasi, pur avendo direttamente ad oggetto il controllo sull'operato delle persone fisiche degli agenti, involge tuttavia, indirettamente ma inevitabilmente (dovendo il conto essere corredato dalla documentazione relativa ai titoli di spesa), una sorta di sindacato sugli organi politici ordinatori delle spese, tanto più che queste sono in larga parte discrezionali nell'*an* e nel *quantum*, in funzione delle esigenze che si tratta di volta in volta di soddisfare".

In sostanza, immunità della sede, diritto al segreto, autonomia normativa, insindacabilità dei parlamentari, tutte prerogative pacificamente riconosciute alle Camere, avrebbero potuto subire interferenze per effetto del giudizio di conto, sia pure contenuto nei limiti del controllo sui soli agenti contabili. Accanto all'ipotesi interpretativa di un'incompatibilità "ex se" della giurisdizione contabile, teorizzata come conseguente al riconoscimento di potestà finanziaria, amministrativa e contabile a favore delle due Camere e con esse disposta a tutela della libertà funzionale dei due organi<sup>108</sup>, veniva così utilizzato un argomento ulteriore: l'incompati-

punto il proprio regolamento di amministrazione e, conseguentemente, la Convenzione con la Banca", rinunciando - in particolar modo - "al controllo giornaliero sull'esecuzione degli ordinativi di riscossione e dei mandati di pagamento".

<sup>107</sup> Prerogativa che i ricorsi ricollegano semplicemente all'autonomia di gestione, riconducibile alla configurazione del bilancio camerale separato, ma che potrebbe porsi in contrasto anche con l'art. 68 primo comma Cost., se si ritiene che gli atti di spesa sono deliberati nell'esercizio delle funzioni parlamentari protette dalla norma. Vedremo come l'identica norma stabilita a tutela dei consiglieri regionali sia stata utilizzata dalla Corte costituzionale per esentarli, entro certi limiti, da responsabilità amministrative connesse agli atti di spesa deliberati per il funzionamento dei rispettivi Consigli.

<sup>108</sup> Il ricorso della Camera dei deputati utilizza proprio come ultimo argomento, conclusivo dei motivi di impugnazione, quello della ingerenza funzionale, stante la "materiale possibilità di ordini e sanzioni, non solo nei confronti dei tesorieri, ma anche solo contabile, sugli atti interni di un organo costituzionale (...). L'esistenza di un giudizio esterno all'organo costituzionale implica la possibilità di ordini e sanzioni, non solo nei confronti dei tesorieri, ma anche degli uffici della Camera dei deputati che si troverebbe così in posizione di soggezione rispetto alla Corte dei conti, in flagrante conflitto con l'indipendenza di cui essa fruisce. La Corte, infatti, può non soltanto intimare all'agente la resa del conto, ma può condannarlo a una pena pecuniaria, alla compilazione d'ufficio del conto, e può persino proporre la sospensione e la destituzione", provvedimenti ritenuti incompatibili con l'autonomia organizzativa e funzionale dell'organo. Nelle memorie difensive aggiunte al ricorso, la stessa Camera dei deputati insisteva sul fatto che nemmeno il legislatore avrebbe potuto varcare il limite dell'autonomia e indipendenza dell'organo, con particolare riguardo all'*ordinamento contabile* della Camera, che si vuole distinto e separato per evitare inammissibili interferenze funzionali. Anche nelle memorie ag-

bilità "di fatto" della giurisdizione della Corte dei conti con le prerogative più direttamente rivolte a tutelare l'autonomia politica delle Camere stesse.

La decisione della Corte costituzionale<sup>109</sup> si apre con una premessa relativa all'oggetto dei ricorsi, che vengono fatti rientrare nella categoria dei conflitti per menomazione: ad avviso della Corte, gli organi costituzionali non negano che alla Corte dei conti spetti la giurisdizione in materia contabile, ma contestano che essa vada estesa a rapporti che devono svolgersi, invece, in regime d'insindacabilità, e perciò lamentano l'uso illegittimo dell'altrui potere<sup>110</sup>.

---

giunte del Senato, è ribadito che la soggezione dell'Assemblea e della sua amministrazione ad un "estraneo potere" provocherebbe una lesione della indipendenza e dell'autonomia organizzativa, garantite dalla Costituzione (alle memorie fa riferimento la sentenza n.129 del 1981, nel Ritenuto in fatto. Si possono leggere, con la sentenza, in *Giur. cost.*, 1981, p. 1281 s. e spec. p.1290-1291).

<sup>109</sup> La sentenza n. 129 del 10 luglio 1981 è pubblicata in *Giur. Cost.*, 1981, p. 1281 s., con commento di LOMBARDI G.M., *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, p. 1283. L'autore si esprime a favore della sentenza, perché giudica eccessiva l'aspirazione della Corte dei conti ad allargare il proprio ambito di competenza anche sugli atti degli organi costituzionali, specie in un contesto in cui i principi dello Stato di diritto sono frequentemente superati per il formarsi di tanti diritti particolari. Il regime comune derogatorio degli organi costituzionali, pertanto, secondo l'autore non rappresenta una "cittadella privilegiata" anacronistica e superata, ma è un elemento perfettamente inserito in un sistema che ha di fatto abbandonato il concetto classico ed unitario di legge, centrato sul tradizionale principio di uguaglianza. Per Mazzoni-Honorati, sulla decisione della Corte costituzionale ha influito anche un certo eccessivo attivismo che la Corte dei conti manifestava in quegli anni e perciò la preoccupazione che, dandole ragione, la stessa Corte dei conti avrebbe finito col rivendicare una sorta di competenza sulla propria competenza (cfr. MAZZONI-HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari...* cit., p. 57; ma già, nello stesso senso, v. anche LOMBARDI G.M., *L'autonomia contabile degli organi costituzionali...* cit., p. 1285). La gran parte della dottrina si è invece espressa in senso sfavorevole alla decisione, dalla quale sarebbe derivata una prima brusca interruzione nel processo di demolizione dell'"antico feticcio" degli *interna corporis* (per usare la nota espressione di Barile) che la stessa Corte aveva invece intrapreso con la sentenza n. 9 del 1959 sul controllo di legittimità formale delle leggi. Cfr., in questo senso, OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti"?* cit., p. 102 s. e Id., *"Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Dir. proc. Amm.*, 1986, p. 245 s.; MORETTI R., *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro it.*, 1981, I, p. 2632 s. e Id., *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro amm.*, 1981, p. 1537 s.; DI MUCCIO P., *Indipendenza delle Camere e giurisdizione contabile sui loro atti amministrativi e contabili* cit.

<sup>110</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 129 del 1981, n. 2 del Considerato in diritto. A proposito della qualificazione da attribuire al ricorso (conflitto da menomazione o *vindicatio potestatis*) possono valere anche in questo caso le osservazioni che Stancati formula con riguardo ad uno dei conflitti con i quali, come si vedrà, le Regioni si sono opposte allo Stato per contestare la pretesa della Corte dei conti di esercitare la sua giurisdizione sull'attività di amministrazione posta in essere dai Consigli regionali. L'autore osserva, in particolare, che la Regione non si è

Passando al merito, bisogna premettere che l'esito del conflitto era, in un certo senso scontato, a causa dell'*imprimatur* che la Corte aveva già posto sulla questione con le sentenze in tema di autonomia contabile dei Consigli regionali<sup>111</sup>; tuttavia, alcuni passaggi della sentenza in esame si sono rivelati ugualmente "sorprendenti".

La Corte ritorna, in primo luogo, sulla questione della immediata precettività dell'art. 103 Cost., che aveva già affrontato nella sentenza n. 110 del 1970 con riferimento al giudizio di conto sui tesorieri dei Consigli regionali<sup>112</sup>. Ribadisce infatti che la capacità della norma costituzionale di espandere la disciplina legislativa relativa alla competenza giurisdizionale della Corte dei conti non è incondizionata, ma si arresta di fronte ai limiti segnati da altre norme e principi costituzionali. Già da questo punto in avanti, tuttavia, la sentenza prende un corso inatteso: la Corte avrebbe potuto limitarsi a ragionare in termini di sovranità degli organi, di livello al quale esercitano le loro funzioni e farne discendere (con incedere analogo a quello che userà nella sentenza n. 154 del 1985 in tema di giudizio di legittimità sui regolamenti parlamentari) la necessità di escludere il giudizio di conto, a salvaguardia della loro autonomia e in nome della loro indipendenza.

S'appresta, invece, a "ragionare" di fonti: posto che "la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta", gli organi stessi hanno provveduto a completarla "attraverso

---

limitata, in verità, a contestare il cattivo uso del potere giurisdizionale da parte della Corte dei conti, ma ha insieme anche rivendicato una competenza esclusiva, in favore del collegio dei questori, a sindacare i comportamenti dei dipendenti dell'Assemblea regionale per i danni erariali cagionati all'amministrazione. Per l'autore "è cosa intuibile che, allorché l'organo ricorrente basi le ragioni del conflitto di attribuzione su questa o quella forma di 'giustizia domestica', eccependo il difetto assoluto di giurisdizione da parte di un altro organo, la natura 'riservata' propria di ogni forma di autodichia - e, in generale, di ogni prerogativa o garanzia - imprima al conflitto stesso più d'un tratto che potrebbe indurre a una qualificazione intermedia tra la figura della menomazione e della *vindicatio*" (cfr. STANCATI P., *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali. Considerazioni critiche e ricostruttive. - In margine al conflitto di attribuzione risolto con la sentenza n. 209 del 1994 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1995, p.63 s., p. 70-71).

<sup>111</sup> L'espressione è di Occhiocupo nel commento all'ordinanza n. 150 del 1980 della Corte costituzionale che ammetteva il conflitto in esame. L'autore si riferiva ad un passaggio, contenuto nella precedente sentenza n. 110 del 1970, relativo all'autonomia contabile degli organi costituzionali e ne auspicava un superamento (cfr. OCCHIOCUPO N., *Teologia dei corpi separati e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. Cost.*, 1980, p. 1421 s).

<sup>112</sup> Sulla quale v. *infra*.

la ripetizione costante di comportamenti uniformi” dando vita a “vere e proprie consuetudini costituzionali”<sup>13</sup>. La Corte fa però un uso “strano” del concetto di consuetudine: essa è soltanto il “riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono i tre organi costituzionali”, ma allora la vera fonte dell’autonomia contabile è l’art. 64, primo comma Cost., per le Camere, o un “implicito fondamento costituzionale” che ne sorregge l’autonomia regolamentare, per il Presidente della Repubblica.

“È questa la chiave del problema” dice la Corte “indipendentemente dai molti articoli della Costituzione su cui fanno leva i ricorsi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica”. Se ne potrebbe trarre che la vera consuetudine sui cui conviene riflettere è quella che concerne l’interpretazione del regime della fonte regolamentare, rispetto al quale la Costituzione davvero detta una disciplina “affatto compiuta” (e per il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale addirittura inesistente), destinata ad essere riempita dai comportamenti dei soggetti istituzionali. Ed è così che la Corte contribuisce di fatto a creare il regime della fonte quando afferma che l’autonomia regolamentare “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”<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Secondo Bin, per risolvere il conflitto in esame la Corte evoca, più che utilizzare, il concetto di consuetudine costituzionale la cui *ratio decidendi* sarebbe invece tutta concentrata nel richiamo dell’*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 110 del 1970 e nel principio di autonomia e indipendenza degli organi costituzionali (cfr. BIN R., *L’ultima fortezza – Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996, p. 44 s.). In generale l’autore respinge l’opinione, diffusa in dottrina, che la Corte costituzionale possa applicare consuetudini costituzionali nella risoluzione dei conflitti: se ci si riferisce alle consuetudini facoltizzanti, esse in realtà fanno riferimento ad un comportamento già consentito dall’ordinamento in quanto non interessato da alcuna norma, ed è perciò superfluo il ricorso al concetto di consuetudine (se non per colmare l’*horror vacui* di cui soffre l’interprete di fronte a pretese lacune dell’ordinamento). Quanto alle consuetudini *contra constitutionem* (quale sarebbe, per alcuni, quella su cui la Corte fonda l’autonomia contabile delle Camere), l’autore spiega che in molti casi esse nascondono in verità niente altro che lo svolgimento di principi connessi alle logiche del sistema e quindi a tali principi devono ricondursi le prassi applicative che vengono utilizzate per dimostrare invece l’esistenza della fonte consuetudinaria (cfr. BIN R., *op. cit.*, p. 37 s.).

<sup>14</sup> Anche Floridia osserva che, sia pure esprimendosi in modo non del tutto chiaro, la Corte ha inteso in realtà riferirsi non ad una consuetudine di carattere sostanziale, ma ad una consuetudine che pone una norma sulla produzione giuridica. Afferma infatti che “la consuetudine atterrebbe dunque non al contenuto precettivo, ma alla capacità operativa della fonte regolamen-

La Corte avrebbe potuto trarre argomento dall'autonomia finanziaria, amministrativa e contabile delle Camere per dire che, ammettendo un controllo della Corte dei conti, "la loro autonomia verrebbe dimezzata"; invece, si concentra sul *potere regolamentare*, per affermare che sarebbe il controllo sulle norme interne, per come sono applicate amministrativamente e giudizialmente, a rappresentare la vera minaccia per l'autonomia di questi organi.

Questa affermazione, tuttavia, appare apodittica se riferita a norme regolamentari che, a differenza di quelle che si occupano di organizzare l'attività politica dell'organo, ne disciplinano soltanto la struttura servente: le norme dei regolamenti interni non sono provviste di quella dose di irriducibile "elasticità" o "derogabilità" che caratterizza i regolamenti parlamentari "generali" e che giustifica quel monopolio interpretativo (a favore dei due Presidenti d'Assemblea) di cui parla la sentenza in termini erroneamente generali, rivolgendoli indistintamente all'intero ordinamento parlamentare<sup>15</sup>.

La sentenza n. 129 del 1981 resta, ad oggi, l'unica pronuncia della Corte costituzionale in tema di autonomia contabile delle Camere. Per trarre ulteriori indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale, utili a

tare, ponendosi pertanto (...) al livello delle norme sulla produzione giuridica" (cfr. FLORIDIA G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti cit.*, p. 477 s.).

<sup>15</sup> Va ricordato che la Corte costituzionale fin dalla sentenza n. 9 del 1959 aveva affermato che soltanto la violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo avrebbe potuto dare luogo a vizi di legittimità formale delle leggi e che conseguentemente non rientrava nelle competenze della stessa Corte assicurare l'osservanza delle norme regolamentari, rispetto alle quali "è da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera". A giudizio di D'Andrea questa prima decisione della Corte in tema di *interna corporis* consente di distinguere, all'interno delle Camere, un'area in cui opera la legalità costituzionale e che è soggetta al controllo esterno, da un'area di legalità "regolamentare", intesa come rispetto delle norme parlamentari che disciplinano la vasta materia procedimentale ed organizzativa ad esse demandata dalla Costituzione e che giustamente, secondo l'autore, la Corte rimette alla sola decisione dei Presidenti delle Camere. L'ordinamento parlamentare è infatti il frutto dell'intersezione costante ed eccezionale fra la fonte regolamentare e le fonti non scritte, fatte di consuetudini, convenzioni, interpretazioni del Presidente o della Giunta per il regolamento e il Presidente di Assemblea è il giudice più adatto a dare effettività alle norme regolamentari, che non costringe dentro schemi applicativi non "tarati" alle esigenze del buon andamento dei lavori delle Camere (Cfr. D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Brescia, 2000, p. 57). Peraltro, lo stesso autore osserva come analoghe considerazioni non possano invece essere rivolte a quei regolamenti parlamentari "speciali" o interni che disciplinano le strutture interne di supporto e l'attività strumentale delle Camere e che coinvolgono diritti e interessi di soggetti a cui non spetta lo *status* di parlamentare; tali posizioni devono invece poter essere legittimamente tutelate secondo le forme ordinarie (cfr. D'ANDREA A., *op. cit.*, p. 128-129).

questa analisi, si deve necessariamente fare riferimento alle pronunce, più numerose, con le quali la Corte ha definito i rapporti tra la Corte dei conti e i Consigli regionali in relazione all'esercizio dei controlli giurisdizionali. Si tratta, come si vedrà, di una giurisprudenza piuttosto articolata e di un tipo di conflitti che ha molte analogie, ma anche alcune importanti differenze con quello che ha visto contrapposti la Corte dei conti e le Camere del Parlamento. Tali analogie e differenze, tuttavia, non si giocano più sul piano "assiomatico" della dicotomia autonomia-sovranià che caratterizzava, secondo la giurisprudenza più risalente, la posizione dei Consigli regionali, da un lato, e quella delle Camere, dall'altro lato. Nelle parole della Corte oggi è scomparsa questa spiegazione autoevidente: d'altronde, se l'argomento era discutibile per il passato, oggi sarebbe davvero improprio, alla luce del mutato riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni, seguitare a parlare di sovranità del Parlamento e di mera autonomia per le Assemblee legislative regionali. Le differenze e le analogie in tema di autonomia contabile che invece permangono si spiegano, allora, alla luce del regime complessivamente riservato agli atti di autoamministrazione posti in essere dai due organi, regime che solo per le Camere è da sempre di completa e totale separazione.

### *3. Il controllo giurisdizionale sugli atti di amministrazione dei Consigli regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale.*

A differenza di quanto accaduto con riguardo all'esenzione dai controlli contabili di natura amministrativa, in tema di giurisdizione contabile la Corte costituzionale ha diversificato la posizione delle Camere, da un lato, e dei Consigli regionali, dall'altro lato, escludendo dal sindacato della Corte dei conti soltanto i tesoriери del Parlamento.

La Corte costituzionale ha inoltre diversificato, all'interno degli stessi Consigli regionali, la posizione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo a secondo del tipo di responsabilità (contabile o amministrativa) che veniva loro contestata. In particolare, la Corte ha ammesso che il controllo giurisdizionale del giudice contabile (sia per quanto riguarda il giudizio di conto che per i giudizi di responsabilità amministrativa) possa rivolgersi al personale dipendente delle Assemblee legislative regionali e agli agenti contabili che, anche se esterni alla loro organizzazione, sono incaricati di gestirne il servizio di tesoreria. Viceversa, i consiglieri

regionali che assumono le decisioni di spesa non possono incorrere in responsabilità amministrativa, mentre restano assoggettabili al giudizio di conto e quindi rispondono personalmente delle eventuali irregolarità contabili compiute sui valori avuti in consegna.

Nell'analisi di questa intricata giurisprudenza si tratteranno per prime le sentenze riguardanti il personale e gli agenti contabili e poi quelle che hanno definito la posizione dei consiglieri regionali di fronte al giudice contabile.

Con la prima pronuncia, nel 1970<sup>16</sup>, la Corte affronta il tema della responsabilità contabile dei tesoriери dei Consigli; si tratta di una sentenza importante anche per le indicazioni che contiene, come si è detto, in materia di autonomia contabile degli organi costituzionali. Il conflitto intersoggettivo ha origine da un ricorso alla Corte costituzionale della Regione Sardegna, che si opponeva allo Stato per un decreto che il giudice contabile aveva emesso nei confronti dell'economista consegnatario del Consiglio regionale sardo, contenente la richiesta di rendere il conto della propria gestione.

Il giudice costituzionale osserva innanzi tutto che la norma dell'art. 103, secondo comma, Cost. è idonea ad estendere la competenza della Corte dei conti oltre i casi espressamente regolati, così che vi sono senz'altro incluse le amministrazioni delle Regioni, tanto a statuto ordinario che speciale. Tuttavia l'interpretazione estensiva delle fattispecie disciplinate dal legislatore ordinario può spingersi, sorretta dall'art. 103, solo fin dove incontra i "limiti segnati da altre norme e principi costituzionali". Si trattava perciò di stabilire se l'autonomia finanziaria e contabile già riconosciuta a ciascun Consiglio regionale<sup>17</sup> potesse o no rappresentare un limite implicito, preclusivo del sindacato del giudice contabile in sede giurisdizionale.

La risposta viene, per la Corte costituzionale, mettendo a confronto la posizione assicurata alle Assemblee parlamentari nel sistema istituzionale e quella invece occupata dai Consigli delle Regioni: le attribuzioni dei Consigli regionali sono sì analoghe a quelle svolte dalle Camere, ma le prime si svolgono "a livello di autonomia, anche se costituzionalmente

<sup>16</sup> Si tratta della sentenza n. 110 del 1970, pubblicata in *Giur. Cost.*, 1970, p. 1203 s.

<sup>17</sup> Con la sentenza della Corte costituzionale n. 143 del 1968, già esaminata al capitolo precedente. Va ricordato che in quella sentenza la Corte aveva definito il Consiglio regionale "corpo indipendente e situato fuori dell'ordinamento amministrativo", centro delle decisioni politiche di un Ente, come la Regione, "dotato di autonomia politica pur nell'unità dello Stato".

garantita” mentre le attribuzioni delle seconde si svolgono “a livello di sovranità”<sup>118</sup>. Ne discende che “deroghe alla giurisdizione – sempre di stretta interpretazione – sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati ai vertici dell’ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e reciproca parità”<sup>119</sup>. Con questi argomenti la Corte escludeva per i Consigli regionali un trattamento privilegiato nel senso dell’immunità, e insieme metteva “l’ipoteca” su quella che sarebbe stata la propria futura decisione del medesimo problema in riferimento agli organi “supremi” dello Stato.

Con la sentenza n. 209 del 1994<sup>120</sup> è stata invece affrontata, sempre nei riguardi degli agenti contabili dei Consigli regionali, la diversa questione del sindacato giurisdizionale della Corte dei conti nei procedimenti per responsabilità amministrativa.

Nel sollevare conflitto contro le richieste di atti e documenti inerenti l’attività dell’Assemblea regionale, che la sezione giurisdizionale della Corte dei conti aveva rivolto all’organo legislativo siciliano<sup>121</sup>, la Regione Sicilia opponeva principalmente la propria autonomia statutaria e rivendicava la prerogativa dell’A.r.s. di valutare in via esclusiva i risultati della gestione dei fondi ad essa assegnati.

Ai sensi degli artt. 13 e 19 del regolamento interno dell’Assemblea<sup>122</sup>, infatti, tale gestione è affidata al collegio dei questori, così come gli competono, in ultima istanza, il sindacato sulle eventuali violazioni e sui dan-

<sup>118</sup> Così la sent. 110 del 1970, n. 4 del Considerato in diritto, p. 1209.

<sup>119</sup> *Ibidem*.

<sup>120</sup> Pubblicata in *Gius. Cost.*, 1994, p. 1768 s.

<sup>121</sup> Richiesta che veniva formulata dal pubblico ministero, ai sensi dell’art. 74 del t.u. delle leggi sulla Corte dei conti.

<sup>122</sup> Cfr. art. 13, comma 2, del regolamento interno dell’Assemblea regionale: “Della gestione dei fondi il Collegio dei questori rende conto, ai sensi del precedente art. 11 [e cioè in base alla programmazione stabilita nel bilancio predisposto dagli stessi questori], al Consiglio di Presidenza e successivamente all’Assemblea; tale gestione è approvata dall’Assemblea in sede di approvazione del conto consuntivo delle entrate e delle spese” e art. 19 dello stesso regolamento: c. 1. “Qualora, nell’esercizio, in occasione o in violazione dei compiti istituzionali affidatigli, il dipendente dell’Assemblea cagioni a questa un danno patrimoniale, quale che ne sia la entità, del fatto sarà data immediata notizia al Segretario generale, a cura del direttore o capo servizio competente; il Segretario generale informa il Presidente dell’Assemblea mediante relazione dettagliata dalla quale risultino le circostanze accertate, la presumibile entità del danno cagionato e gli elementi di responsabilità emersi a carico del dipendente e dell’ufficio di cui fa parte o al quale è sottoposto”. c. 2. “Identica relazione sarà trasmessa al Collegio dei questori, il quale, su richiesta del Presidente dell’Assemblea, procederà, se necessario, agli ulteriori accertamenti e provvederà con decreto alla dichiarazione di responsabilità, alla liquidazione del danno ed alla intimazione del pagamento della somma liquidata...”.

ni patrimoniali arrecati dai dipendenti dell'organo legislativo, l'individuazione delle responsabilità e la liquidazione dei danni da corrispondere a titolo di risarcimento.

Ad avviso della ricorrente tali norme, lette in combinato con l'art. 4 dello Statuto siciliano (contenuto in legge costituzionale), che affida al regolamento interno la disciplina delle funzioni spettanti all'A.r.s., individuerebbero un procedimento di verifica *sostitutivo* di qualsiasi altro, compreso quello della Corte dei conti. Tale competenza sarebbe costituzionalmente fondata, grazie alla copertura costituzionale offerta al regolamento interno dalla previsione statutaria.

La Corte costituzionale, nel respingere il ricorso, si è in primo luogo richiamata alla contrapposizione autonomia-sovranià, già formulata nella sentenza n. 110 del 1970, e che porterebbe a differenziare il regime garantito degli organi rappresentativi regionali da quelli statali<sup>123</sup>. Viene inoltre sottolineato che le Regioni non hanno potestà legislativa in materia di giurisdizione: pertanto una disposizione di fonte regionale (qualunque essa sia) che istituisca procedimenti per l'accertamento della responsabilità amministrativa e contabile dei dipendenti dell'Assemblea regionale con effetto sostitutivo degli ordinari giudizi spettanti alla Corte dei conti, sarebbe in ogni caso illegittima per il profilo dell'incompetenza materiale.

La ricorrente aveva anche sottolineato che le funzioni amministrative svolte nell'ambito dell'Assemblea si legano strettamente alle funzioni tipiche consiliari, funzioni che certamente il giudice contabile non può sindacare. Per effetto di questo rapporto di stretta inerenza con l'area del-

<sup>123</sup> Stancati (cfr. STANCATI P., *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali...* cit., p. 82 s.) critica questa tecnica della Corte di reiterare i medesimi incisi, tratti dalla sua precedente giurisprudenza, per affermare il rango più elevato degli organi costituzionali rispetto alle assemblee elettive regionali, osservando che si tratta di una giurisprudenza logora e sfornita di un solido supporto argomentativo, che si riduce ad affermazioni assiomatiche ed indimostrate (p. 82). Secondo l'autore il principio rilevante per entrambe le fattispecie e che dovrebbe condurre a risposte univoche, consiste nella "presunta (assoluta e piena) insuscettibilità, per tutti indistintamente gli organi, d'esser soggetti a controlli di qualsivoglia specie e natura, anche se rivolti nei confronti di atti non tipicamente né propriamente politici, e pena la lesione della **qualità** di organo costituzionale o di rilievo costituzionale" (p. 85). Una volta posta la questione in termini identici o al più analoghi, essa si presterebbe, per entrambe le ipotesi, a due sole soluzioni: si può ritenere necessario preservare gli organi da qualsiasi potere di intervento, controllo e sindacato in modo assoluto, e cioè esteso "oltre che all'ambito politico anche a quello c.d. interno, ovvero burocratico-amministrativo e contabile" (come teorizzato da Sandulli); oppure viceversa si può ritenere che non siano ammissibili deroghe alla giurisdizione che non abbiano positivo fondamento costituzionale (p. 86 s.).

le attività propriamente politiche, si sostiene nel ricorso, il regime di insindacabilità andrebbe necessariamente esteso anche agli atti materiali di gestione. Si chiedeva perciò alla Corte di verificare se la natura politico-legislativa dell'organo assembleare dovesse entrare nella considerazione del regime degli atti di gestione, ovvero restare estranea ad ogni valutazione.

La Corte si sofferma in primo luogo sul "carattere primario" delle funzioni legislative e sul divieto del giudice contabile di prendere in esame l'attività di produzione normativa, "qualsiasi sia il soggetto o l'organo che le eserciti"<sup>124</sup>. Osserva poi che i Consigli regionali esercitano prevalentemente funzioni legislative e *funzioni ad esse direttamente strumentali*<sup>125</sup>, sulle quali la Corte pone ora un accento più marcato, rispetto al precedente del 1970. Ecco perché, nonostante torni a ribadire che i Consigli regionali "non godono, in quanto tali, di un'eccezionale esenzione dalla giurisdizione ordinaria o amministrativa", la sentenza tenta tuttavia di circoscrivere l'area del sindacato della Corte dei conti alle sole attività propriamente amministrative (individuata nelle attività di organizzazione degli uffici e in quelle attinenti al personale dipendente).

Prima di procedere a qualsiasi sindacato, pertanto, il giudice contabile viene indirettamente invitato ad una valutazione sulla natura dell'attività consiliare al suo esame e, qualora essa si dimostri strumentale all'esercizio delle funzioni politiche, dovrà ritenersi carente di giurisdizione. La valutazione è estremamente delicata e quanto mai controvertibile, come dimostrano gli argomenti utilizzati dalla Corte<sup>126</sup> per attribuire natura meramente amministrativa agli atti e insieme alle autorità destinatarie, nel caso di specie, delle richieste del pubblico ministero presso la Corte dei conti: la Corte costituzionale è infatti costretta a "forzare la mano" e a minimizzare i punti di contatto tra le attività sindacate e quelle primarie; può scindere solo con qualche forzatura il soggetto propriamente politico da quello amministrativo<sup>127</sup> per far ricadere solamente su quest'ultimo il giudizio di responsabilità.

<sup>124</sup> Così la Corte costituzionale, sent. n. 209 del 1994, n. 3 del Considerato in diritto. In questi passaggi si rinviene, come è stato osservato, l'elemento di maggiore novità della sentenza in esame (cfr. STANCATI P, *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia...* cit., p. 99 s. e nota 88).

<sup>125</sup> La Corte cita le attività ispettive, quelle delle commissioni d'inchiesta, i poteri di controllo politico.

<sup>126</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 209 del 1994, n. 4 del Considerato in diritto.

<sup>127</sup> Secondo Stancati la Corte avalla una sorta di "sdoppiamento della personalità" dello stesso soggetto Consiglio regionale, al quale si riconosce, nei confronti dell'organo giurisdizionale, una differente posizione a seconda che svolga competenze legislative ovvero amministrative

Ciò è evidente, in particolar modo, con riferimento alla Commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato: la sua istituzione mediante delibera consiliare, anziché attraverso una espressa previsione in norma regolamentare; la composizione mista di deputati ed esperti esterni all'Assemblea regionale; le competenze tecniche di supporto all'attività "tipicamente amministrativa del Presidente (...) in ordine all'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'Assemblea regionale siciliana e all'esercizio dei connessi controlli"; queste caratteristiche sono sufficienti, a giudizio della Corte, a farne un organismo staccato dall'ambito delle attività politico-rappresentative e come tale pienamente assoggettabile agli ordinari controlli contabili e amministrativi.

Lo sforzo della Corte costituzionale risulta comunque apprezzabile, teso com'è a contenere il fenomeno della c.d. "lottizzazione" e della gestione "clientelare" della istituzioni: si tratta di pratiche degenerative, poste in essere per lo più attraverso l'elusione delle regole del pubblico concorso o dei procedimenti ad evidenza pubblica (il caso in esame ne offre una piccola rassegna: contratti stipulati in regime di trattativa privata; soggetti reclutati *ad personam* e poi confermati definitivamente con procedure di concorso interno o con assunzioni a tempo indeterminato...); pratiche che tenderebbero inevitabilmente a proliferare ulteriormente qualora si riconoscesse anche ai Consigli regionali (come agli organi costituzionali) la potestà di sottrarre il proprio personale al controllo della magistratura contabile e quindi alla verifica delle eventuali irregolarità compiute all'ombra delle proprie rivendicazioni autonomistiche<sup>128</sup>.

(cfr. STANCATI P., *op. cit.*, p. 100, nota 88). Non volendo distaccarsi dalla tradizionale interpretazione conferita all'art. 74 del t.u. C.conti (che stabilisce che il pubblico ministero presso la Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di "autorità amministrative e giudiziarie") la Corte costituzionale si sforza inoltre di identificare, nel Segretario generale e nella Commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato, dei soggetti autenticamente amministrativi, ma finisce per confondere la "natura sostanzialmente amministrativa dell'attività posta in essere da tali organismi e natura di pubblica amministrazione dei medesimi e dei rispettivi atti (anche dal punto di vista soggettivo)" (così STANCATI P., *op. cit.*, p. 102 e nota 94).

<sup>128</sup> Stancati si sofferma a considerare il "retroscena" di interessi di "sottogoverno", che spiegherebbe la ragione ultima della resistenza delle Regioni all'ingresso del sindacato giurisdizionale della Corte dei conti (cfr. STANCATI P., *op. cit.*, p. 82 e nota 40).

### 3.1 Il giudizio della Corte dei conti nei confronti dei consiglieri regionali: responsabilità amministrativa e interpretazione della prerogativa dell'insindacabilità.

Accanto a questa giurisprudenza, come si è premesso, ne è però maturata un'altra di segno parzialmente opposto, non riferita ai dipendenti dei Consigli, ma ai consiglieri regionali nella veste di soggetti ordinatori delle spese consiliari. Queste sentenze chiamano in causa la prerogativa dell'irresponsabilità (che, ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost., assiste i consiglieri regionali per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni), ed impongono perciò di considerare anche quella giurisprudenza della Corte costituzionale che più in generale (ossia con riferimento alla responsabilità civile, penale, amministrativa e non solo contabile), ha esaminato il problema della sindacabilità degli atti dei consiglieri regionali aventi natura amministrativa.

Si parta da questo punto per osservare che, con una sentenza risalente<sup>129</sup>, la Corte affermò che "la forma amministrativa che connota le deliberazioni consiliari (...) non val(e) ad escludere l'irresponsabilità di coloro che le adottarono nell'esercizio di competenze spettanti al Consiglio". Venne perciò giudicata carente di giurisdizione l'autorità giudiziaria penale che aveva agito nei confronti dei consiglieri regionali, in base all'erroneo presupposto che la prerogativa dell'insindacabilità fosse circoscritta alle sole funzioni legislative e di indirizzo politico caratterizzanti l'organo assembleare della Regione. Diversamente, argomentò la Corte, il Consiglio regionale è da considerarsi titolare, oltre che delle funzioni definite nella Costituzione, anche di tutte quelle che gli sono attribuite dalla legge. È la stessa Costituzione infatti a fare rinvio alla legge per completare il quadro delle competenze consiliari<sup>130</sup>, e a tutte queste funzioni ulteriori va estesa l'immunità dei consiglieri.

Con una decisione successiva<sup>131</sup> la Corte ebbe modo di precisare la portata di tale estensione: mentre sono coperte dall'immunità le funzioni consiliari anche di natura amministrativa, ma attribuite al Consiglio in via immediata e diretta dalla Costituzione o da leggi dello Stato, viceversa ne restano escluse le eventuali funzioni amministrative ulteriori attribuite da fonte regionale, ivi compresa la fonte statutaria.

<sup>129</sup> Si tratta della decisione della Corte Costituzionale, n. 81 del 1975, pubblicata in *Giur.Cost.*, 1975, p. 782 s.

<sup>130</sup> Cfr. art. 121, secondo comma, Cost.

<sup>131</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sent. n. 69 del 1985, pubblicata in *Giur. Cost.*, 1985, p. 485 s.

Con alle spalle queste premesse, nel 1997 la Corte costituzionale si è trovata ad affrontare un conflitto avente ad oggetto la pretesa della Corte dei conti di esercitare il suo sindacato giurisdizionale nei confronti di alcuni dei componenti di un Consiglio regionale<sup>132</sup>. I consiglieri erano stati chiamati a rispondere per il danno erariale derivante da un acquisto che il giudice contabile assumeva contrario ai principi di ragionevolezza, economicità e convenienza.

Come nel caso risolto con la sentenza n. 209 del 1994, anche in questo caso la fattispecie esaminata lasciava intravedere "problemi di costume"<sup>133</sup>, ed è forse per questo motivo che la decisione, pur decidendo a favore dell'insindacabilità dei consiglieri rispetto agli atti di spesa compiuti, si chiude "con la doverosa precisazione (...) che non si tratta di una immunità assoluta, in quanto essa non copre gli atti non riconducibili ragionevolmente all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese"<sup>134</sup>.

L'acquisto di autovetture è atto di amministrazione riconducibile ad uno dei capitoli di spesa istituiti (ai sensi della *legge statale* n. 853 del 6 dicembre 1973 sull'autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario) nel bilancio della Regione in favore dei Consigli regionali (art. 2, n. 3: spese per attrezzature). Si tratta tra l'altro di stanziamenti che, ai sensi del successivo art. 3 della legge cit., possono trovare la loro disciplina nel regolamento interno del Consiglio regionale (mentre altri devono essere sorretti da leggi regionali).

La spesa oggetto di contestazione trovava quindi la sua legittimazione nella fonte legislativa statale, come richiesto dalla sentenza n. 69 dell'85; secondo la stessa legge 853 del 1973 le spese contemplate nei 6 capitoli della rubrica di bilancio intestata alla Presidenza del Consiglio regionale venivano sottratte ai controlli allora previsti dall'art. 125 Cost. *ante* riforma; l'entità della spesa per attrezzature (e quindi anche quella per l'acquisto di autoveicoli) era decisa in piena autonomia da ciascun Consiglio regionale, in quanto veniva deliberata attraverso l'atto regolamentare in-

<sup>132</sup> Si trattava del Consiglio regionale della Regione Veneto. Il conflitto è stato risolto con la sentenza n. 289 del 1997, pubblicata in *Giur. Cost.*, 1997, p. 2640 s.

<sup>133</sup> Così li definisce Mor (cfr. MOR G.F., *Irresponsabilità dei consiglieri regionali o limite al sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa?*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 4136 s.), il quale tuttavia ritiene che nell'adottare e motivare la sua decisione la Corte non abbia subito affatto l'influenza del fatto "di costume" (l'acquisto di cinque autovetture costose da destinare a scopi di rappresentanza e quindi utilizzate dagli stessi consiglieri), ma si sia da esso totalmente astratta, limitandosi a riprendere il "comodo" precedente risolto con la sentenza n. 81 del 1975.

<sup>134</sup> Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 289 del 1997, n. 4 del considerato in diritto.

terno. Vi erano perciò tutte le premesse perché il ricorso regionale venisse accolto<sup>135</sup>.

Con la sua "doverosa precisazione", tuttavia, la Corte aggiunge di fatto a queste considerazioni di ordine formale un parametro sostanziale di valutazione della prerogativa<sup>136</sup>, che implica un giudizio di ragionevolezza circa la rispondenza dell'azione amministrativa dei consiglieri regionali alle esigenze di autonomia del Consiglio.

Si tratta di un criterio che si era già affacciato fra le motivazioni della sent. n. 69 dell'85: la Corte aveva allora premesso che la previsione costituzionale dell'immunità dei consiglieri andava riferita solo al "nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi 'rappresentativi' dello Stato e della Regione" e che tale nucleo era costituito dalle funzioni primaria (legislativa), normativa (in forma regolamentare<sup>137</sup>), di indirizzo politico e di controllo, dalla funzione di autoorganizzazione interna. Nel ragionamento svolto allora dalla Corte, la *ratio* della guarentigia andava individuata nella corrispondenza tra "il livello costituzionale della guarentigia stessa, ed il livello costituzionale del tipo di funzioni il cui esercizio si è eccezionalmente ritenuto opportuno sottrarre al controllo giudiziario"; tale prerogativa andava pertanto riconosciuta non ad ogni e qualsiasi funzione amministrativa attribuita ai Consigli, purché normativamente prevista, ma solo a quelle attività consiliari riconducibili al modello di funzioni delineato dalla stessa Costituzione. Fra queste

<sup>135</sup> Si è obiettato in dottrina che per effetto di questa sentenza viene a costituirsi "un'ampia area di franchigia e di impunità contabile sotto lo scudo divenuto molto ampio dell'immunità ex art. 122, 4° comma, Cost., all'ombra del quale gli uffici di Presidenza dei Consigli regionali potranno combinare i loro affari senza i fastidi provocati dalla Corte dei conti" (così VIRGA G., *Le spese dei Consigli regionali ed i Giudici di Berlino*, disponibile in internet al sito [http://www.lexitalia.it/articoli/virgag\\_berlino.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/virgag_berlino.htm)); o ancora si è detto che, alla luce delle riforme che negli anni '90 hanno interessato la pubblica amministrazione, l'attività di mera gestione dovrebbe competere ai funzionari e non agli amministratori-consiglieri, ai quali spetta invece la funzione di programmazione, indirizzo e controllo. Conseguentemente, poiché per il compimento dello stesso atto il funzionario sarebbe chiamato a rispondere davanti alla magistratura contabile, mentre il consigliere è considerato insindacabile, tutte le volte in cui i consiglieri indebitamente (come nel caso di specie) si ingeriscono nella gestione "minuta", la Corte non deve considerarli protetti dalla prerogativa dell'insindacabilità (cfr. MOR G.F., *Irresponsabilità dei consiglieri regionali...* cit., p. 4138-4139).

<sup>136</sup> Così lo definisce PIERONI M., *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario e responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali*, in *Riv. Corte conti*, 2000, p. 181.

<sup>137</sup> È noto che ai sensi del nuovo testo dell'art. 121, secondo comma, Cost. (riformato con la legge cost. n. 1 del 1999), è scomparso il riferimento normativo all'esercizio della potestà regolamentare da parte dei Consigli regionali e che l'assegnazione della competenza a provvedere all'adozione dei regolamenti regionali spetta agli Statuti in fase di elaborazione.

attività andavano incluse anche quelle non direttamente previste dalla Costituzione ma fissate dalla legge statale, a condizione però (e qui sta la novità) di poterle comunque ricondurre, sia pure indirettamente, a livello costituzionale.

Mentre nell'85, tuttavia, era parso sufficiente indicare il criterio discrezionale della fonte di disciplina delle funzioni amministrative dei Consigli regionali (la legge statale, anziché una norma regionale), per imprimere loro il "crisma" di attribuzioni costituzionalmente garantite (e pertanto insindacabili), viceversa ora la Corte richiede un'ulteriore verifica, che guardi all'atto in sé, oltre che alla provenienza statale della sua disciplina, per stabilire se esso *di fatto* è stato posto in essere al fine di assicurare all'organo consiliare "i mezzi indispensabili per l'esercizio delle sue funzioni" e quindi se si colleghi anche teleologicamente alla *ratio* della prerogativa.

Giunta a questo punto, però, la decisione si interrompe bruscamente, perché la Corte omette di valutare, coerentemente con la propria premessa argomentativa, se l'acquisto delle cinque autovetture rappresenti una spesa ragionevolmente strumentale all'attività propria del Consiglio, ovvero piegata ad altri fini e perciò sindacabile<sup>138</sup>.

È solo con la sentenza n. 392 del 1999<sup>139</sup> che la Corte, in un conflitto del tutto analogo al precedente, "definisce con chiarezza a chi spetti e in cosa debba consistere il giudizio di ragionevolezza"<sup>140</sup>. La Regione Lombardia contestava l'iniziativa giudiziaria assunta dalla Corte dei conti contro il Presidente del Consiglio regionale lombardo e i componenti dell'ufficio di Presidenza, chiamati a rispondere per fatti di cattiva gestione<sup>141</sup>. Veniva così riproposto alla Corte il problema dell'insindacabi-

<sup>138</sup> A giudizio di Pieroni, la decisione della Corte contiene un salto logico, perché non porta a compimento il sillogismo giuridico prospettato. Il giudice costituzionale darebbe la sensazione di aver provveduto direttamente, ma implicitamente, a svolgere in concreto la valutazione richiesta. Solo interpretando come sottintesa quella valutazione, infatti, non c'è scollamento tra la parte motiva della sentenza e la decisione finale di ritenere insindacabili i consiglieri regionali per gli atti contestati (cfr. PIERONI M., *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli delle Regioni...* cit., p. 181).

<sup>139</sup> La sentenza è pubblicata in *Giur. cost.*, 1999, p. 3053 s. con osservazione di CUOCOLO F., *Turismo politico-amministrativo e controllo della Corte dei conti*, p. 3061 s.

<sup>140</sup> Cfr. PIERONI M., *op. loc. cit.*

<sup>141</sup> I consiglieri, in particolare, avevano deciso di finanziare, a spese del Consiglio, alcune missioni dal significato politico assai dubbio. Anche in questo caso l'intervento della Corte dei conti, in un giudizio per responsabilità amministrativa, tende a colpire fatti non solo di sprechi, ma anche legati ad una gestione a fini personali delle risorse messe a disposizione dell'organo

lità dei consiglieri in relazione al compimento di atti di amministrazione.

Il ricorso della Regione era costruito intorno a due motivi di impugnazione: le spese per indennità di missione rientrano nell'attività di gestione dei fondi di bilancio istituiti dalla legge n. 853 del 1973<sup>142</sup> e sono quindi insindacabili ai sensi dell'art. 122, quarto comma, Cost. alla luce della lettura che ne ha fornito la Corte costituzionale; sarebbero inoltre insindacabili *ex se*, perché sorrette dal principio di autonomia contabile e funzionale che la stessa legge del 1973 ha riconosciuto ai Consigli regionali. Tale principio è assolutamente incompatibile con il tipo di verifica, sull'utilità e sull'opportunità delle decisioni di spesa, che la Corte dei conti vorrebbe compiere.

La Corte costituzionale chiarisce qui quanto lasciato in sospeso nel conflitto risolto nel 1997: sarà il giudice procedente nei confronti dei consiglieri (in questo caso, e per quel che maggiormente interessa a questa analisi, la Corte dei conti) a dover verificare, pregiudizialmente all'accertamento di eventuali responsabilità, se l'atto di amministrazione compiuto ricada fra le funzioni consiliari che si devono svolgere in piena autonomia in quanto è un atto ragionevolmente strumentale alle esigenze del Consiglio.

Osserva Pieroni: "è proprio la relatività e non l'assolutezza di tale forma di immunità che, da un canto, non esclude in radice la giurisdizione della Corte dei conti e, dall'altro, impone un previo giudizio volto a verificare se l'esercizio di funzioni di amministrazione attiva sia o meno 'pertinenziale' o inscindibilmente collegata rispetto all'esigenza di preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia dell'organo"<sup>143</sup>.

Si tratta di una soluzione non scontata: è vero che il potere di applicare la prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri spetta, diversamente da quanto avviene in materia di insindacabilità dei parlamentari, ai giudici comuni e non ai Consigli regionali (e salva la facoltà di questi ultimi di sollevare conflitto). Ma quando la questione investe un atto di ammini-

---

consiliare. Nonostante la stigmatizzazione dell'episodio (definito di "turismo politico amministrativo"), Cuocolo invita l'interprete a non farsi comunque condizionare dalle proprie impressioni personali e a preservare all'analisi giuridica il necessario rigore scientifico (cfr. CUOCOLO F., *op. cit.*, p. 3061).

<sup>142</sup> Figurano al primo capitolo della rubrica istituita in favore della Presidenza del Consiglio regionale. Gli stanziamenti per questa voce di spesa devono essere sorretti da leggi regionali, come prescritto dall'art. 3, comma 1 della legge n. 853 del 1973.

<sup>143</sup> Cfr. PIERONI M., *op. cit.*, p. 182.

strazione il giudice dovrà stabilire, con una valutazione aggiuntiva, se esso risponde alle esigenze di tipo organizzativo e strumentale del Consiglio. La considerazione di tali esigenze, perciò, non può considerarsi rimessa esclusivamente al solo Consiglio, che pure gode di un certo grado di autonomia (la gestione separata dal bilancio complessivo della Regione, introdotta dalla legge n. 853), ma finisce con l'essere anch'essa oggetto di sindacato esterno (insieme e in concomitanza con la decisione sull'applicabilità dell'art. 122, quarto comma, Cost.).

*3.2 La sentenza della Corte costituzionale n. 292 del 2001. Conclusioni sul sindacato della Corte dei conti sugli atti di gestione dei Consigli regionali.*

Con la sentenza n. 292 del 2001 la Corte torna ad occuparsi del giudizio di conto verso gli agenti contabili dei Consigli regionali, e si serve dell'occasione per fare finalmente il punto sull'intera questione dell'autonomia contabile dei Consigli regionali, attraverso l'utilizzo di tutti i materiali giurisprudenziali accumulati nell'arco di trent'anni.

L'occasione è offerta dai ricorsi della Regione Trentino Alto Adige e della Provincia autonoma di Trento contro gli atti con cui la Corte dei conti aveva chiesto il rendiconto di gestione agli agenti contabili del Consiglio regionale (e provinciale).

Trattandosi degli agenti contabili e non dei consiglieri, le ricorrenti non potevano contestare alla Corte dei conti la violazione della prerogativa dell'irresponsabilità ex art. 122 cost.. Si richiamano perciò al potere di autorganizzazione riconosciuto ai Consigli e al fatto che "il bilancio e la contabilità dei Consigli regionale e provinciale rappresentano i mezzi e gli strumenti giuridici indispensabili perché essi possano effettivamente esercitare in piena autonomia e senza indebite interferenze di altri organi statali e regionali le proprie funzioni"<sup>144</sup>. Per compiere la propria verifica, il giudice contabile dovrebbe porre a confronto l'attività di gestione delle risorse consiliari con la disciplina che ripartisce quelle risorse e fissa gli obiettivi delle spese, disciplina che è contenuta nel bilancio, aggiornato con le variazioni, e nel conto consuntivo del Consiglio. Tali atti sono però approvati dall'ufficio di Presidenza, e tollerano il solo controllo politico dell'approvazione legislativa da parte dello stesso Consiglio regionale.

<sup>144</sup> Corte costituzionale, sent. n. 292 del 2001, pubblicata in *Giur. Cost.*, 2001, p. 2470 s., n. 1 del Ritenuto in fatto.

Una volta ammesso il giudizio di conto, inoltre, la Corte dei conti finirebbe con lo sconfinare dai limiti del riscontro della sola regolarità contabile e dei profili meramente esecutivi della gestione; pretenderebbe di occuparsi anche degli atti di indirizzo, di programmazione, di impegno politico-amministrativo e finanziario; si sentirebbe legittimata a compiere valutazioni di efficacia, economicità, efficienza, incompatibili con il concetto di gestione autonoma e con la stessa prerogativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, ai quali vanno ricondotte in ultimo le decisioni di spesa.

In modo coerente con i propri precedenti, la Consulta respinge i ricorsi regionale e provinciale, richiamandosi in particolare allo storico precedente della sentenza n. 110 del 1970, che è però evocato senza utilizzare, come allora, la contrapposizione fra i concetti di autonomia e di sovranità. La Corte sottolinea invece che sarebbe necessaria un'espressa indicazione normativa per estendere alle Assemblee regionali le stesse prerogative che si attribuiscono tradizionalmente alle Camere parlamentari grazie al semplice riconoscimento, per queste ultime, di un implicito fondamento costituzionale.

Quanto al problema dell'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli<sup>145</sup>, la Corte chiarisce che essa connota il regime dei Consigli regionali nei confronti degli altri organi della Regione, ma non può essere opposta ai controlli giurisdizionali previsti dalle leggi statali.

Ma è soprattutto dando risposta all'ultima obiezione (quella che si oppone al giudizio contabile perché implicherebbe una valutazione delle scelte di politica amministrativa) che la Corte "fa il punto", come si è premesso.

Innanzitutto distingue le "sorti" del giudizio di conto e della connessa responsabilità contabile, da quelle dei giudizi per responsabilità amministrativa: quanto al giudizio di conto, esso ha come destinatari "non già gli ordinatori di spesa" ma gli agenti contabili, che sono di norma istituti di credito e quindi soggetti esterni alla stessa organizzazione del Consiglio. Ma anche i funzionari inseriti nell'organizzazione, che possono avere maneggio di denaro, si distinguono dai componenti del Consiglio e degli organi interni, e quindi è esclusa nei loro confronti, per l'assenza

<sup>145</sup> La quale, spiega la Corte, "si manifesta nella loro potestà regolamentare interna, nella separazione dell'amministrazione dei Consigli, affidata agli organi interni di questi, dall'amministrazione dipendente dall'esecutivo regionale, e nella potestà di utilizzare autonomamente, attraverso il bilancio del Consiglio, i mezzi finanziari messi a disposizione dal bilancio regionale" (n. 4 del Considerato in diritto).

del requisito soggettivo, l'applicabilità della prerogativa dell'art. 122, quarto comma, Cost.

Nel passaggio successivo, la sentenza definisce il profilo oggettivo del giudizio di conto: "l'obbligo di resa del conto e le eventuali responsabilità per mancata o irregolare resa del conto non concernono necessariamente attività deliberative, come talune di quelle compiute dagli organi cui sono attribuite funzioni di ordinatori di spesa, ma semplici operazioni finanziarie e contabili che non si sostanziano nell'espressione di voti e di opinioni, e quindi, anche se facessero capo a componenti del Consiglio, non ricadrebbero nell'ambito della prerogativa di insindacabilità"<sup>146</sup>. Non solo, quindi, il giudizio di conto non interferisce con le deliberazioni dei consiglieri regionali; ma gli stessi consiglieri, qualora provvedessero direttamente ad eseguire le operazioni finanziarie e contabili, dovrebbero risponderne come qualsiasi altro soggetto, trattandosi di attività totalmente prive di discrezionalità e pertanto estranee all'area delle decisioni politiche che la prerogativa dell'insindacabilità è volta a tutelare.

Infine, la sentenza si occupa della connessione tra giudizio di conto, a carattere necessario, e giudizi di responsabilità amministrativa: il primo, ammette la Corte, può "essere a sua volta occasione, per l'organo di giustizia contabile, per venire a conoscenza di atti o di procedimenti relativi alle entrate e alle spese dell'Ente, in ordine ai quali possano essersi esplicate competenze deliberative dello stesso Consiglio o di organi interni di esso". Questi accertamenti possono poi dare impulso a giudizi di responsabilità amministrativa aventi ad oggetto quelle deliberazioni. Tale evenienza, tuttavia, non può essere considerata motivo di illegittimità del giudizio di conto autonomamente considerato, al punto che, come si è detto, esso può riguardare gli stessi consiglieri quando assumano il ruolo di agenti di conto.

È solo rispetto all'eventuale azione di responsabilità amministrativa che dovesse colpire i consiglieri regionali, nel diverso ruolo di gestori delle risorse a disposizione del Consiglio, che si pone "il problema di distinguere fra atti che, per essere frutto di voti ed opinioni espresse dai componenti del Consiglio nell'esercizio delle loro funzioni, possano risultare coperti dalla insindacabilità, nei limiti oggettivi in cui questa assiste le attività dei Consigli regionali (...), ed atti (od omissioni) invece

<sup>146</sup> Corte costituzionale, sent. n. 292 del 2001, n. 5 del Considerato in diritto.

estranei a tale prerogativa e quindi suscettibili di dare luogo a chiamata in responsabilità<sup>147</sup>.

A questo punto il quadro è davvero più chiaro: il giudizio di conto<sup>148</sup> può riguardare indifferentemente tanto i soggetti non politici (tesorieri esterni o anche funzionari interni all'amministrazione consiliare), quanto gli stessi consiglieri, perché non potrebbe intaccare in alcun modo né l'autonomia organizzativa e funzionale dell'organo rappresentativo della Regione (autonomia che si fonda sugli strumenti della potestà regolamentare interna e della gestione separata del bilancio), né la libertà di decisione dei singoli consiglieri, posto che le operazioni finanziarie non hanno alcuna valenza deliberativa.

L'autonomia dell'organo e l'insindacabilità dei consiglieri vengono invece esclusivamente in rilievo con riguardo al giudizio per responsabilità amministrativa, che presuppone valutazioni sul contenuto degli atti amministrativi posti in essere.

Anche rispetto a questo tipo di giudizi, la posizione di consiglieri non è però necessariamente di immunità: nell'unico giudizio nel quale la Corte costituzionale ha applicato il parametro della ragionevolezza, per distinguere gli atti di amministrazione dei consiglieri sindacabili e non (sentenza n. 392 del 1999), essa ha censurato gli addebiti della Procura presso la Corte dei conti in quanto "essenzialmente" imperniati su valutazioni relative all'utilità o alla proficuità della spesa contestata. Ma, come suggerisce Pieroni, tali valutazioni sono state ritenute insufficienti a legittimare il sindacato del giudice contabile, solo perché immediatamente rivolte a stabilire la responsabilità del soggetto indagato. Ciò non significa, tuttavia, che le stesse considerazioni non "possano configurarsi quali indici sintomatici dell'estraneità della funzione amministrativa esercitata rispetto al conseguimento degli obiettivi di interesse della comunità regionale circondati dalla speciale protezione apprestata dal regime dell'irresponsabilità<sup>149</sup>.

<sup>147</sup> Corte costituzionale, sent. n. 292 del 2001, in fine.

<sup>148</sup> Che, precisa ancora la Corte, ha carattere necessario ed è volto esclusivamente a verificare, con semplici raffronti contabili, se chi "ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulta gravato da obblighi di restituzione" (Corte costituzionale, sent. n. 292 del 2001, n. 5 del Considerato in diritto).

<sup>149</sup> Così PIERONI M., *op. cit.*, p. 182. L'autore prende spunto, in particolare, dall'uso dell'avverbio *essenzialmente* fatto dalla Corte costituzionale, in relazione agli addebiti mossi dal procuratore della Corte dei conti, per dedurre che gli stessi addebiti non sono del tutto esclusi, ma

Il parametro della ragionevolezza "implica valutazioni anche di tipo quantitativo (ragionevole è anche ciò che può definirsi 'non esagerato' o 'non eccessivo')"<sup>150</sup>; le stesse considerazioni sulle modalità di svolgimento della gestione amministrativa dell'organo possono pertanto servire a dimostrare, prima della (e pregiudizialmente alla) responsabilità amministrativa dei consiglieri, che la condotta sottoposta a controllo giurisdizionale è estranea all'ambito di applicazione della prerogativa dell'insindacabilità.

Di fronte ad un atto di gestione interna deciso dai membri di un Consiglio regionale, che trovi fondamento in attribuzioni di fonte statale<sup>151</sup>, opera di fatto una sorta di presunzione nel senso dell'insindacabilità dell'atto stesso, che è effetto della sua provenienza da un soggetto coperto dalla prerogativa dell'art. 122 Cost.; presunzione superabile solo dimostrando che una protezione eccezionale di quell'atto sarebbe irragionevole, in quanto non necessaria a tutelare l'autonomia funzionale dell'organo.

Per i funzionari e i dipendenti dell'apparato amministrativo di un Consiglio regionale, invece, vale la regola che siano soggetti alla giurisdizione del giudice contabile nei procedimenti diretti ad accertarne la responsabilità sia di natura amministrativa che contabile. Anche questa regola, con riferimento alla responsabilità amministrativa, sembra però avere la sua eccezione, che si può cogliere negli argomenti usati dalla Corte nella sentenza n. 209 del 1994 per ricondurre la Commissione consiliare d'indagine nel concetto di autorità amministrativa. Questa qualificazione giunge infatti al termine di un giudizio di ragionevolezza, uguale e contrario a quello che deve sorreggere l'affermazione dell'insindacabilità dei consiglieri. In questo caso il giudice contabile, prima di procedere, è perciò chiamato a considerare se può essere ragionevolmente vinta la presunzione (operante *a contrario* rispetto a quella ipotizzata con riferimento ai consiglieri) secondo cui gli atti amministrativi posti in essere dal personale non politico dei Consigli regionali sono di norma estranei

---

devono concorrere nella valutazione sulla sindacabilità degli atti di amministrazione compiuti dai consiglieri.

<sup>150</sup> V. ancora PIERONI M., *op. loc. ult. cit.*

<sup>151</sup> Ma si è visto come tale fondamento sia sempre presente per gli atti di spesa che ricadono nelle categorie indicate dalla legge n. 853 del 1973. La formulazione utilizzata per definire i sei capitoli della rubrica intestata alla Presidenza del Consiglio regionale è del resto così ampia, da potervi ricondurre qualsiasi spesa che possa avere una qualche ricaduta sull'attività del Consiglio.

allo svolgimento delle funzioni primarie dell'organo e a quelle direttamente strumentali al loro esercizio. Lo stesso giudizio di ragionevolezza dovrebbe pertanto essere utilizzato per restringere (nel caso dei consiglieri) ovvero per allargare (in questo caso) l'ambito di autonomia del Consiglio regionale e per dimensionarlo correttamente rispetto alle reali esigenze organizzative e funzionali dell'organo tutelato<sup>152</sup>.

---

<sup>152</sup> L'avvicinamento della posizione del personale politico e di quello amministrativo di fronte alla Corte dei conti, che deriva da questa attività interpretativa, consente anche di rispondere all'obiezione di chi osservava come l'operatività del principio di responsabilità fosse di fatto rimessa al caso che l'atto di amministrazione venisse compiuto da un funzionario, ovvero da un consigliere regionale.

## CAPITOLO IV

### Attività amministrativa delle Camere ed esercizio della funzione giurisdizionale

*1. Rapporti di lavoro con i dipendenti delle Camere e atti di amministrazione della dotazione: l'origine storica dell'autodichia.*

Si è ripercorsa, nel primo capitolo, la breve storia che ha dato origine alla prerogativa dell'autonomia finanziaria e amministrativa delle nostre Assemblee parlamentari.

Occorre qui analizzare come fin da quell'epoca si sia affermato, sul versante dei controlli giurisdizionali, un regime particolare di esenzione, di diritto o di fatto, degli atti amministrativi riguardanti il personale dipendente dalle Camere e dei rapporti di natura patrimoniale predisposti dagli organi interni per dotare l'organo legislativo delle strutture e dei servizi necessari al suo funzionamento.

La competenza autonoma di ciascuna Camera sulla propria amministrazione, infatti, ebbe riflessi sulla configurazione giuridica di questo particolare settore dell'ordinamento pubblico. Commenta Pacelli a questo proposito<sup>153</sup>: "atto amministrativo e atto politico (libero nel fine) divennero una sola cosa". Ne risultò un sistema amministrativo retto da regolamenti adottati dall'ufficio di Presidenza, anziché dall'intera Assemblea, e si sperimentarono, nel tempo, diversi modelli di organizzazione, di regola i più adatti alle personalità che si succedevano nelle diverse cariche della burocrazia parlamentare<sup>154</sup>.

Per quanto riguarda lo *status* del personale dipendente dalle Camere, in particolare, fu subito chiaro che questi dipendenti pubblici non sarebbero stati trattati alla stessa stregua di qualsiasi impiegato dello Stato e che avrebbero dovuto rinunciare alla garanzia della tutela giurisdizionale delle proprie posizioni soggettive in materia di lavoro, ottenendo in cambio un trattamento economico di favore.

Le prime "avvisaglie" ci provengono da una sentenza del Tribunale di Roma del 1925<sup>155</sup>, che risolveva una controversia tra un impiegato della

<sup>153</sup> Cfr. PACELLI M., *Le amministrazioni delle Camere del Parlamento* cit., p. 714 s.

<sup>154</sup> Così TRAVERSA S., *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei deputati dalle origini alla caduta del fascismo*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 23 s. L'introduzione della figura del Segretario generale si legò, per esempio, al nome di un funzionario (Camillo Montalcini) che in quel ruolo curò la regia della ristrutturazione degli uffici parlamentari. La sua grande intuizione fu quella di porre il Segretario generale a capo della classe dei funzionari, che restava così sottratta dalla dipendenza diretta dal potere politico: ciò consentì una certa neutralità nello svolgimento degli incarichi, nonostante il succedersi delle maggioranze politiche.

Talvolta, viceversa, la configurazione del modello fu influenzata dall'assenza di personalità di rilievo: così accadde nel 1891 quando, morto Giuseppe Galletti, primo direttore dell'amministrazione della Camera, in mancanza di un degno successore, si decise di sopprimere la figura del responsabile gerarchico e conseguentemente di decentrare l'apparato degli uffici.

<sup>155</sup> Tribunale di Roma, udienza 19 giugno 1925, Marino c. Camera dei Deputati, in *Foro italiano*, 1925, I, p. 953 s.

Camera dei deputati e la Camera stessa, stabilendo l'improponibilità della domanda avanzata dal dipendente.

L'attore chiedeva al giudice ordinario di accertare il suo diritto a conservare il proprio incarico presso la Camera dei deputati, in base alla disciplina di regolamento interno in tema di collocamento a riposo, vigente all'epoca della sua assunzione.

A differenza di quanto era stato deciso anni prima dalla Corte di cassazione in tema di atti di spesa<sup>156</sup>, che erano stati inquadrati nella sfera del diritto privato, il rapporto con il personale dipendente delle Camere doveva essere collocato, ad avviso dell'autorità giudiziaria, entro la sfera del diritto pubblico<sup>157</sup>. Da questa qualifica il giudice faceva quindi discendere l'ontologica preminenza degli interessi dell'amministrazione camerale su quelli meramente privatistici e la negazione di un diritto soggettivo in capo all'attore: al di là del diritto al pagamento di stipendi e altre indennità, gli impiegati delle Camere non potevano vantare la "sussistenza di diritti subiettivi veri e propri" in quanto i regolamenti parlamentari avrebbero potuto in ogni momento incidere sulla loro posizione.

In sostanza il giudice civile non negava l'esistenza del preteso diritto soggettivo all'esito dell'esame della disciplina che regolava il rapporto di lavoro, ma in seguito alla constatazione, pregiudiziale e preclusiva, che un impiegato o un funzionario parlamentare non potevano contare su alcuno statuto giuridico azionabile davanti ai giudici dell'ordinamento generale, in quanto la loro posizione era tutta assorbita dall'ampia facoltà discrezionale che il Parlamento poteva esercitare sulla sua organizzazione, mediante le proprie norme regolamentari. Questo, infatti, pare essere il senso dell'affermazione per cui "una precedente disposizione regolamentare ha creato uno *stato di fatto* (corsivo di chi scrive) differente a favore (degli) impiegati stessi": stato di fatto, non di diritto e perciò perfettamente modificabile da un successivo intervento regolamentare.

<sup>156</sup> La decisione è analizzata *infra*.

<sup>157</sup> Significativo il passaggio della sentenza su questo punto (corsivo aggiunto): "Ma per quanto riguarda gli impiegati di concetto, di ordine o di fatica che le due Camere pure assumono, in base ad apposite tabelle organiche, e che *pagano con gli stanziamenti del loro bilancio*, non è da dimenticare che si tratta di prestazioni d'opera ad organi di diritto pubblico, *che nella sfera di questo esplicano esclusivamente la loro attività*; onde i rapporti che vengono ad instaurarsi fra la Camera dei deputati od il Senato ed i loro funzionari e dipendenti, non possono rientrare, completamente, nel campo del diritto privato, come sostiene la difesa attrice. Ché, anzi, è d'uopo riconoscere che tali rapporti (...) *data la natura speciale degli organi da cui vengono creati*, si svolgono anche essi nella sfera del diritto pubblico, dal quale traggono le norme essenziali della loro disciplina" (cfr. sent. Tribunale di Roma, 19 giugno 1925 cit., p. 954).

Questo impiegato pubblico *sui generis* non ottenne, però, migliore tutela nemmeno davanti al giudice amministrativo; al contrario, a due anni di distanza da quella pronuncia, il Consiglio di Stato (adito dal dipendente della Camera forse proprio in forza della qualificazione – impiegato pubblico – prospettata dal Tribunale) circoscrisse la propria indagine al solo esame della giurisdizione, negandola. Con la sentenza 12 agosto 1927<sup>158</sup>, la IV sezione del Consiglio di Stato ritenne di non poter sindacare l'atto parlamentare impugnato da un funzionario in quanto, a norma dell'art. 26 t.u. delle norme sul Consiglio di Stato<sup>159</sup>, ricadevano nella competenza giurisdizionale dell'organo di giustizia amministrativa soltanto gli "atti e i provvedimenti di autorità amministrative o di un corpo amministrativo deliberante", e tale non poteva qualificarsi la Camera dei deputati, nemmeno nel compimento di atti certamente amministrativi dal punto di vista sostanziale.

La sentenza aveva cura di precisare che, in forza dell'art. 61 St. Alb., alle Camere era stato riconosciuto il "diritto di provvedere con piena autonomia alla loro organizzazione e alla loro gestione patrimoniale" al fine di esercitare nel modo migliore le loro funzioni<sup>160</sup>, e quindi, lasciava intuire, anche a prescindere dall'ostacolo d'ordine formale (l'essere cioè la Camera altro rispetto al potere esecutivo), quell'attività sarebbe stata considerata in ogni caso insindacabile.

La restante parte degli atti amministrativi rimessi all'autonomia camerale, oltre quelli riguardanti il personale dipendente, consisteva (e si esauriva<sup>161</sup>) nei contratti d'opera, di fornitura, di servizio, stipulati con terzi estranei all'apparato amministrativo interno, normalmente in seguito allo svolgimento di procedure di selezione corrispondenti a quelle utilizzate dalla pubblica amministrazione. Anche questi atti trovavano la loro disciplina nei regolamenti dell'ufficio di Presidenza, che li adottava in qualità di organo politicamente responsabile della gestione dei fondi destinati a ciascuna Camera. Ed anche in questo caso la speciale normativa

<sup>158</sup> Pubblicata in *Foro italiano*, 1928, III, p. 45 ss.

<sup>159</sup> V. t. u. n. 1054 del 26 giugno 1924. Ma già prima un'identica disposizione compariva nell'art. 24 della legge 2 giugno 1889 sul Consiglio di Stato.

<sup>160</sup> Cfr. Cons. St., IV, sent. 12 agosto 1927 cit., p. 46.

<sup>161</sup> In periodo statutario le Camere non svolgevano ancora quei compiti di amministrazione attiva a tutela di interessi pubblici non connessi al loro funzionamento (atti di nomina, pareri, assegnazioni di fondi, rilascio di concessioni...) che sono venuti moltiplicandosi nel vigore della Costituzione repubblicana all'epoca del c.d. consociativismo parlamentare e che gli organi parlamentari tuttora conservano, sebbene le pratiche consociative possano dirsi superate con la riforma elettorale e il graduale affermarsi di un sistema bipolare.

interna, connessa alla competenza esclusiva sugli atti di amministrazione e di spesa, contribuivano a rendere questi rapporti estranei rispetto allo schema classico dello Stato di diritto: predisposizione normativa – applicazione amministrativa – sindacato giurisdizionale.

In verità, questo ramo dell'amministrazione venne subito escluso dalla cognizione del giudice amministrativo, molto prima di quella sentenza del 1927 con la quale il Consiglio di Stato, come si è visto, aveva negato la propria giurisdizione sui rapporti coi dipendenti. Risale infatti al 1898 la sentenza (ampiamente commentata dai giuristi dell'epoca) con la quale il Consiglio di Stato giudicava inammissibile, per difetto di competenza, il ricorso dell'architetto Parboni contro un atto assunto dall'amministrazione della Camera elettiva<sup>162</sup>.

La vicenda merita d'essere ricordata perché diede luogo ad una serie di controversie e conseguentemente di pronunce giudiziali, il che è cosa rara nella storia delle amministrazioni camerali: sul finire del secolo 1800 la Camera dei deputati bandì un concorso per la costruzione dell'aula parlamentare nel Palazzo di Montecitorio, al quale presero parte sette candidati. Nessuno dei progetti presentati, tuttavia, risultava conforme alle condizioni del bando e così la Camera, l'anno successivo, apriva un nuovo concorso al quale ammetteva, però, solo quattro dei sette progettisti. Fra gli esclusi c'era il Parboni, il quale impugnava il nuovo bando chiedendone la modifica o, in via subordinata, l'annullamento. Come si è visto, il Consiglio di Stato, ritenendosi carente di giurisdizione, ne paralizzò ogni ulteriore azione in sede di giustizia amministrativa<sup>163</sup>.

Nel frattempo, l'esito della nuova gara vedeva assegnati i progetti ai candidati Talamo e Mannajuolo, che avrebbero in conseguenza dovuto provvedere all'esecuzione dell'opera. A questo punto, la Camera doveva reperire i fondi necessari a finanziare il progetto e a questo scopo il Presidente prese contatti con il Governo affinché presentasse il disegno di legge per stanziare la somma necessaria. La proposta legislativa, però, giunta all'esame della Camera stessa, venne approvata nei suoi singoli articoli, ma poi respinta nella votazione finale. La nuova controversia, sottoposta ai giudici ordinari, nasceva dal fatto che, in virtù di una clausola contrattuale secondo la quale, in caso di mancata esecuzione del

<sup>162</sup> V. Consiglio di Stato, IV sez., dec. n. 415 del 9 settembre 1898, pubblicata in *Foro it.*, 1898, III, p. 105 s. con nota di LESSONA C., che critica la decisione.

<sup>163</sup> Mortara ricorda che quella causa ebbe poi un seguito in sede civile, poiché il Parboni adì il Tribunale di Roma contro la Camera dei deputati per il risarcimento dei danni (cfr. MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Milano, II ed., vol. II, p. 698, nt. 2).

progetto, la Camera avrebbe liquidato la somma di lire 12.000, l'organo parlamentare rifiutava di corrispondere ai due costruttori un ulteriore risarcimento a titolo di inadempimento contrattuale.

Si prospettava pertanto una questione delicata e nodale, che andava a collocarsi perfettamente all'incrocio fra l'esercizio della funzione legislativa e quello dell'attività di amministrazione interna ma in un ambito, quello dell'autonomia finanziaria, che stava tutto dentro la prerogativa camerale, se si esclude l'intervento meramente notarile del Governo.

La Camera in veste di amministratrice della propria dotazione si contrapponeva così alla Camera organo del potere legislativo e l'una smentiva l'altra nella decisione di spesa.

Forse i ricorrenti non avevano davvero altro da pretendere oltre quelle 12.000 lire che costituivano la preventiva e concordata (in quanto inserita fra le condizioni del bando) liquidazione del danno patrimoniale per il caso di inadempimento. Quello che lascia perplessi, però, leggendo le motivazioni della Cassazione<sup>164</sup> (per questa parte sostanzialmente conforme a quanto già espresso dalla Corte d'appello di Roma, che si era pronunciata in secondo grado) sono i passaggi coi quali la suprema Corte nega, con meri argomenti formali, che la mancata copertura finanziaria del progetto commissionato fosse da imputare tutta intera all'organo parlamentare<sup>165</sup>.

Non v'era infatti nessuna volontà insuperabile o alcun *factum principis* che si opponesse all'esecuzione dell'opera: non la volontà legislativa, dal momento che la richiesta di fondi per dotare le Camere era già a quell'epoca, come si è visto, un atto sostanzialmente monocamerale, soltanto rivestito della forma di legge.

Ma anche ammesso che allo stesso organo, smessi i panni dell'amministratore e ripresi quelli propri del legislatore, fosse consentito di ripensare alla decisione di spesa, già assunta in via amministrativa, da legislatore, appunto, rimaneva pur sempre l'argomento, giustamente invocato

<sup>164</sup> V. Corte di Cassazione Roma, S.U., sent. 28 giugno 1904 e Corte di cassazione Roma, sez. civile, sent. 28 giugno 1904, in *Giur. it.*, I, 1, p. 889 s.

<sup>165</sup> Nella ricostruzione della Corte d'Appello di Roma la Camera si sarebbe impegnata *sub conditione* dell'intervento del potere legislativo per stanziare i fondi necessari e quindi, non essendosi avverata la condizione, il contratto non si sarebbe perfezionato.

Ad avviso della Cassazione, invece, l'unico impegno assunto dalla Camera consisteva in quelle 12.000 lire promesse per il caso che non si fosse eseguita l'opera; secondo questa tesi, questa era l'unica somma di cui la Camera poteva disporre in quanto "non vincolò all'esecuzione del progetto fondi che si trovassero già stanziati nel bilancio dello Stato e tanto meno la sua dotazione annuale", cfr. Cass. Roma, sent. 28 giugno 1904 cit., p. 898.

dagli attori, che si richiamava all'autonomia gestionale del fondo stanziato. Bilancio autonomo e separato per Camera e Senato voleva dire, anche allora, capacità di destinare la dotazione con totale discrezionalità, compresa la possibilità di stralciare voci di spesa già programmate, per liberare risorse in favore di altri progetti considerati preminenti. L'amministrazione della Camera avrebbe potuto, pertanto, effettuare queste operazioni contabili e reperire così i fondi necessari al progetto, essendole impedita (da se' stessa!) la possibilità di incrementare, in via legislativa, l'entità complessiva della propria dotazione.

Invece, secondo la Corte, anche queste decisioni dovevano considerarsi "atti di sovranità, improntati del carattere legislativo proprio di deliberazioni non soggette a verun superiore sindacato"<sup>166</sup>.

Come a dire: l'autonomia finanziaria e contabile rileva solo con riferimento al rapporto con gli altri organi dello Stato, e serve ad escludere che gli atti di spesa delle Camere restino soggetti ai vincoli propri di ogni altra voce del bilancio statale. Ma la stessa autonomia non poteva essere invocata dai terzi contraenti, per far valere contro l'organo legislativo una responsabilità patrimoniale allargata per effetto dell'eccezionale facoltà, ad esso riconosciuta, di incrementare la propria dotazione e di gestire liberamente il proprio bilancio.

Al contrario, il fatto di recare connotati di tipo pubblicistico e privatistico insieme, faceva di questi rapporti contrattuali una sorta di ibrido giuridico e consentiva al giudice di opporre, all'eventualità di una condanna dell'amministrazione camerale, le eccezioni fondate ora nell'uno ora nell'altro regime, secondo la convenienza.

A questo riguardo, è emblematica l'argomentazione utilizzata dalla Corte di cassazione nella causa Talamo e Mannajuolo per negare, nei fatti, la responsabilità contrattuale delle Camere e insieme affermare, in diritto, la tutelabilità dei diritti soggettivi dei terzi che fossero entrati in rapporto contrattuale con esse. Le Camere non si spogliano della loro essenza politica per il fatto di compiere "alcune forme di attività giuridica nel senso del diritto privato"; questi atti conservano perciò un "contenuto reale di sovranità", al quale si "accompagnano" solamente, ma senza mutarne la sostanza, le "forme giuridiche proprie del diritto privato".

Tutto ciò è possibile, argomenta ancora la Corte, in forza della prerogativa riconosciuta a ciascuna Camera di disporre liberamente dei fondi

<sup>166</sup> Cass. Roma, sent. 28 giugno 1904 cit., p. 896.

stanziati nel suo bilancio interno: gli atti di disposizione, infatti, obbligano esclusivamente questo bilancio, ma non anche la Camera, in quanto non c'è, dietro quel patrimonio, un soggetto giuridico che possa rispondere personalmente delle obbligazioni assunte. La Cassazione lo dice chiaramente in un passaggio della sentenza che merita di essere riportato per intero: l'attività di amministrazione autonoma "non ha per substrato la personalità giuridica della Camera, ma la disponibilità dei fondi stanziati nel suo bilancio interno. È in contemplazione di questi, *cioè nei limiti della dotazione*, che ciascuna Camera compie i predetti atti con le forme del diritto patrimoniale e contrattuale. Si potrebbe dire, in via di approssimazione, che nel compierle obbliga il proprio bilancio, non sé stessa, come un amministratore di beni altrui o un erede beneficiato obbliga il patrimonio amministrato e non il proprio. Con questa differenza però: che l'amministrazione o l'erede, eccedendo la misura dei poteri che hanno nelle menzionate qualità, rimangono personalmente obbligati; mentre la Camera o il Senato, quando non disponga o contratti intorno a fondi stanziati nel proprio bilancio o già posti a sua disposizione in altro modo legale, non incontra veruna obbligazione personale, perché non può obbligarsi la persona che non esiste"<sup>167</sup>.

Il collante del bilancio autonomo serviva così a proteggere l'autonomia delle Camere su due fronti: dal lato pubblicistico, per porre le Camere fuori dalle regole dell'amministrazione statale, della gestione e registrazione contabile del pubblico denaro, così da conferire carattere totalmente discrezionale alle loro scelte di spesa; dal lato privatistico, per opporsi ad azioni di risarcimento, quando avessero comportato una diversa destinazione dei fondi della dotazione, rispetto a quella autonomamente stabilita dalle Camere stesse.

L'esame di questa giurisprudenza suggerisce alcune considerazioni. Innanzitutto quella più evidente: gli atti di amministrazione in caso di contestazione avrebbero subito un diverso destino a seconda del loro oggetto. Quelli concernenti il personale delle Camere, infatti, non avrebbero trovato tutela alcuna di fronte agli organi dell'autorità giudiziaria comune. Una volta inquadrati come rapporti di pubblico impiego, solo il giudice amministrativo, titolare della competenza esclusiva in materia di lavoro pubblico, avrebbe potuto pronunciarsi; ma fu proprio il Consiglio di Stato a rifiutare la propria competenza, che peraltro davvero a quell'epoca, a causa della dipendenza del Consiglio di Stato

<sup>167</sup> Cfr. Cass. Roma, sent. 28 giugno 1904 cit., p. 897-898.

dall'esecutivo, sarebbe suonata come "invasiva" della sfera di autonomia delle Camere<sup>168</sup>.

Gli altri atti tesi a reperire beni strumentali e prestazioni d'opera, parimenti esentati dalla giurisdizione amministrativa, potevano invece ancora ricadere in quella ordinaria. Accadde così che i due rami della amministrazione interna finirono col subire un diverso trattamento processuale, pur essendo disciplinati nelle medesime forme regolamentari, rimessi alle decisioni degli stessi organi, e finanziati nelle medesime forme autonome a gravare sul bilancio interno di ciascuna Camera.

Una seconda considerazione riguarda invece più specificamente i rapporti posti in essere nell'esercizio dell'autonomia negoziale: le Camere, ove fossero state considerate come pubbliche amministrazioni, sarebbero state dotate di poteri coercitivi o autoritativi, ma al prezzo di andare soggette ai controlli previsti per la generalità degli atti di amministrazione e di doversi conformare ad *iter* procedimentali eterodisposti (dalle fonti dell'ordinamento generale).

Questa eventualità era scongiurata dal fatto di essere "stata riconosciuta alle due Camere la prerogativa di avere un proprio bilancio e di poterlo amministrare senza controllo da parte di altri organi statali per poter esplicare la loro attività in modo assolutamente autonomo, nei limiti del bilancio stesso". Grazie all'autonomia finanziaria "tanto la Camera dei deputati che il Senato, pur non avendo personalità giuridica propria, nel senso preciso della frase... (possono) contrarre obbligazioni che, per le loro caratteristiche, rientrano completamente nella sfera del diritto privato"<sup>169</sup>.

A questo punto si poneva il problema di neutralizzare le pretese dei terzi contraenti, in nome di un interesse pubblico da considerarsi preva-

---

<sup>168</sup> In questo senso si espresse, per esempio, Romano commentando la decisione n. 415 del 1898 della IV sez. del Consiglio di Stato del 1898. Pur avendo premesso che "la competenza giudiziaria nella difesa dei diritti civili e politici è la grande regola che a poco a poco si è venuta sempre più affermando" e che pertanto le deroghe alla giurisdizione sono "eccezioni, che non bisogna presumere, ma volta per volta giustificare con fondati motivi", l'autorevole giurista si interrogava sull'idoneità della quarta sezione del Consiglio di Stato a sindacare gli atti di amministrazione delle Camere. In realtà, osservava, il Consiglio di Stato esercita un controllo avente natura di giustizia amministrativa contenziosa e non giurisdizionale ed opera entro la sfera del potere esecutivo; queste caratteristiche lo rendono senz'altro inadatto a rivolgere la propria competenza nei confronti delle due Camere (cfr. ROMANO S., *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Circolo giuridico*, 1899, p. 77 s.).

<sup>169</sup> Tribunale di Roma, sentenza 19 giugno 1925 cit., p. 954.

lente, ma che non si poteva imporre entro il rapporto di diritto privato, proprio in quanto si erano scelte le ordinarie forme contrattuali. Ancora una volta veniva in soccorso la prerogativa dell'autonomia finanziaria e contabile: quando l'esecuzione del contratto fosse diventata troppo onerosa o non più funzionale alle esigenze di buona amministrazione, le Camere avrebbero potuto risolvere unilateralmente quei rapporti adducendo insufficienze patrimoniali insuperabili, in quanto legate all'approvazione di leggi di spesa ed alle rigidità (apparenti ma non contestabili *ab externo*) connesse alla gestione dei bilanci pubblici.

In sostanza, l'aver affermato la giurisdizione del giudice ordinario, se rappresentava l'inevitabile corollario della loro classificazione nel quadro dei rapporti di tipo negoziale-privatistico, sembrava non sortire però alcun risultato sul piano pratico, e cioè della effettiva sindacabilità e sanzionabilità dell'attività contrattuale. In verità, evitato l'ostacolo d'ordine processuale, l'operatività del principio di legalità pareva incontrarne un altro di carattere sostanziale, rappresentato dall'impossibilità per il giudice comune di incidere di fatto sulle scelte di gestione delle Camere.

Tuttavia, Finzi mette in guardia dall'errore di ricavare dalla lettera della sentenza della Cassazione la conseguenza, anti-giuridica ed inaccettabile, secondo cui la responsabilità patrimoniale, derivante dalle obbligazioni contratte dall'amministrazione delle Camere, doveva considerarsi condizionata alla possibilità di farvi fronte, col bilancio interno.

Al terzo creditore l'autore offre però la garanzia dell'intervento dello Stato, quale unico responsabile delle obbligazioni assunte dagli organi parlamentari. Nessuna delle somme e dei beni mobili ed immobili a disposizione delle Assemblee legislative sarebbe infatti aggredibile in sede esecutiva<sup>170</sup>, in quanto su di essi grava un vincolo di destinazione ad uso pubblico (l'esercizio delle funzioni parlamentari) che li rende impignorabili<sup>171</sup>. È lo Stato che deve provvedere a dare copertura finanziaria alle

<sup>170</sup> Diversa la tesi (peraltro criticata da Finzi) di Arangio-Ruiz, il quale riteneva che il terzo contraente, per le obbligazioni assunte dalle Camere, avrebbe potuto senz'altro soddisfarsi o grazie alla misura del sequestro dei fondi messi a disposizione delle Camere stesse e giacenti presso il Ministero del tesoro o anche già conferiti all'ufficio di Presidenza, oppure attraverso il pignoramento dei loro beni mobili ed immobili (cfr. ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, 1913, p. 410, nt. 1). Sulla questione v. anche MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile* cit., p. 697 s.

<sup>171</sup> Cfr. FINZI C., *L'autonomia economica e amministrativa delle Camere* cit., p. 127: "È noto, del resto, che l'individualità finanziaria, di cui un organo dello Stato può essere dotato, è ben distinta dalla personalità morale, che può invece non essergli affatto attribuita; e il fatto che un servizio sia dotato di un bilancio separato e di una contabilità particolare non potrebbe essere

eventuali condanne subite dall'amministrazione camerale, fornendo i fondi necessari; obbligo che nasce dal fatto che quegli atti soddisfano non soltanto l'interesse particolare di Camera e Senato ma, con essi, anche quello generale dell'ordinamento.

Non sarebbe stato possibile, però, agire direttamente anche nei confronti dello Stato, nella persona del Ministro del tesoro, e chiamarlo in causa quale responsabile in via solidale. Ricorda Mortara<sup>172</sup> che il Tribunale civile di Roma si pronunciò, a questo riguardo, accogliendo l'eccezione del Ministero: l'azione diretta nei confronti della Camera per violazione contrattuale, osservò il giudice, "non si può estendere al Ministro del tesoro, solo perché il bilancio della Camera fa parte del bilancio di quel Ministero".

L'alternativa era, ancora una volta, quella di disporre legislativamente un incremento della dotazione dell'organo, affinché provvedesse direttamente al pagamento. Così avvenne anche nei fatti a conclusione del caso Talamo e Mannajuolo: tornata la causa dinanzi alla Corte d'appello<sup>173</sup> per la liquidazione del credito in favore dei due attori (al premio contrattato di 12.000 lire infatti si dovevano sommare i compensi per i lavori già eseguiti e le spese processuali) risultò un onere finanziario che eccedeva le disponibilità del bilancio interno. A questo punto, di fronte alla necessità economica, si provvide com'era naturale in regime di autonomia finanziaria (e come sarebbe già dovuto accadere): il Ministro del tesoro presentò un disegno di legge che autorizzava lo stanziamento della somma liquidata ai due progettisti e le Camere l'approvarono.

---

sufficiente a stabilire l'esistenza della personalità di codesto servizio, poiché il bilancio separato non suppone e non conferisce nessun diritto proprio (...). Né la completa autonomia consentita alle due Camere nella erogazione dei mezzi finanziari e nell'uso de nell'amministrazione dei beni posti a loro disposizione per l'esercizio delle loro funzioni deve indurre ad attribuire alle Camere stesse la proprietà di codeste attività patrimoniali". L'autore si esprime perciò anche contro l'idea che le Camere siano dotate di personalità giuridica quando esercitano attività di diritto privato, accogliendo, per questo aspetto, la tesi della Cassazione.

<sup>172</sup> Cfr. MORTARA L., *Commentario...* cit., p. 698, nt. 2. La sentenza del Tribunale civile di Roma è del 3 maggio 1899. Il caso è citato anche da FINZI C., *L'autonomia amministrativa...* cit., p. 140 s., con riferimento al problema della rappresentanza in giudizio delle Assemblee parlamentari.

<sup>173</sup> Corte d'Appello di Roma, sent. 11 dicembre 1905, di cui riferisce FINZI C., *op. cit.*, p. 136.

## 2. La giurisdizione domestica sugli atti parlamentari di amministrazione non concernenti i dipendenti.

La materia dei contratti delle Camere, un po' trascurata dalla dottrina<sup>174</sup>, è tornata "in auge" per effetto della modifica che, nel dicembre 1998, la Camera dei deputati ha apportato all'art. 12 del proprio regolamento. Ora la norma contempla espressamente il potere dell'ufficio di Presidenza di decidere, oltre alle controversie con il personale dipendente, "i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione". Lo stesso ufficio ha inoltre provveduto ad adottare il relativo regolamento "speciale", contenente la disciplina dei procedimenti interni di decisione<sup>175</sup>, nel quale compare una clausola di diritto transitorio che dispone l'applicazione della nuova disciplina anche ai ricorsi che, alla data della sua entrata in vigore, risultino pendenti dinanzi a qualsiasi autorità.

L'autorità giudicante contemplata dalla norma transitoria dovrebbe essere tanto quella ordinaria che quella amministrativa<sup>176</sup>. In verità, una

<sup>174</sup> Forse inevitabilmente, tenuto conto che si tratta di attività sulle quali è mantenuto un notevole riserbo, se si eccettua la pubblicità a cui sono soggetti alcuni bandi di gara (lo rileva FRAGOLA U., *I contratti degli organi costituzionali e il contenzioso con le imprese*, in *Nuova rassegna*, 1998, p. 1636 s.).

<sup>175</sup> Il Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti è stato pubblicato in *Gazz. uff.*, serie gen., n. 147 del 25 giugno 1999.

<sup>176</sup> Sul punto, in senso contrario, sembra esprimersi Antonello (cfr. ANTONIELLO C., *I poteri del Presidente della Camera in relazione alla immunità delle sedi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 997 s.). L'autore muove dalla considerazione che il giudice amministrativo non potrebbe esercitare i suoi penetranti poteri (che vanno dall'annullamento dell'atto impugnato alla sua riforma) sugli atti materialmente amministrativi promananti dagli organi costituzionali ed esclude perciò che il giudice amministrativo possa conoscere delle cause riguardanti interessi legittimi o anche diritti soggettivi (se si tratta di materie che l'ordinamento devolve alla sua esclusiva competenza) quando di esse sia parte una delle due Camere. Viceversa, l'autore tiene ferma senz'altro la competenza del giudice ordinario "nelle controversie sui diritti anche laddove sia parte un'Assemblea parlamentare" (p. 1003). Non è però chiaro, nel pensiero di Antonello, se dopo la riforma dell'art. 12 reg. cam., i giudici speciali interni istituiti con il Regolamento per la tutela giurisdizionale degli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti dovranno occuparsi solo delle cause normalmente devolute al giudice amministrativo, o se invece si sostituiscono anche ai giudici ordinari nella cognizione delle cause ad essi spettanti e che riguardino i rapporti contrattuali della Camera.

Va peraltro ricordato che, sulla base della citata giurisprudenza maturata in periodo statutario, la dottrina per lo più riteneva pacifico che le controversie in esame rientrassero nella giurisdizione del giudice ordinario. Si confronti, per il periodo statutario, ROMANO S., *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV Sezione del Consiglio di Stato* cit., p. 78; ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni... cit.*, p. 407; FINZI C., *L'autonomia amministrativa...*

ricerca condotta<sup>177</sup> sui pochi casi giurisprudenziali conosciuti<sup>178</sup> che hanno interessato questa parte dell'attività di amministrazione interna, dimostrerebbe che di essa si sono occupati di fatto soltanto i giudici amministrativi, aditi per la tutela di interessi legittimi e in riferimento a procedure di gara a licitazione privata, indette dalle Camere, per la scelta dei soggetti contraenti. Si tratta di decisioni maturate in sede cautelare e che evidenziano soprattutto una certa oscillazione fra la giurisprudenza del T.A.R. Lazio e quella del Consiglio di Stato sul problema pregiudiziale della sussistenza, in materia, della potestà giurisdizionale comune<sup>179</sup>. In ogni caso, a partire dall'entrata in vigore del nuovo regolamento interno, il giudice amministrativo ha ritenuto (finora solo in primo grado) di non poter (più) decidere in materia, per effetto della competenza riservata ai "giudici" interni delle Camere<sup>180</sup>.

A giudizio di molti, questo ampliamento dell'area di giurisdizione domestica rimessa alle Assemblee parlamentari, attuato con lo strumento regolamentare, sarebbe stato incentivato dalla decisione della Corte costituzionale sul caso dei deputati "pianisti". Con la sentenza n. 379 del 1996<sup>181</sup>, come noto, la Corte ha tracciato una sorta di *summa divisio* tra le

cit., p. 150-151. In epoca repubblicana v. DICKMANN R., *Autonomia e capacità negoziale degli organ costituzionali. L'esperienza delle Assemblee parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1997, 399 s., p. 421 s.; FRAGOLA U., *I contratti degli organi costituzionali...* cit., p. 1639.

<sup>177</sup> Se ne occupa LEHNER E., "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo", precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 471 s. L'autrice riporta, in particolare, due decisioni del Consiglio di Stato, entrambe della IV sez. (ordinanza n. 1589 del 7 novembre 1995 e ordinanza n. 1699 del 21 ottobre 1998). Per la giurisprudenza del T.A.R. Lazio segnala un'unica ordinanza nella quale la giurisdizione del giudice amministrativo veniva affermata (v. T.A.R. Lazio, sez. III-ter, ordinanza n. 188 del 22 febbraio 1996) contro due decisioni di segno opposto (cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, ord. n. 2475 del 25 settembre 1997 e T.A.R. Lazio, sez. I, ord. n. 2121 del 15 luglio 1998).

<sup>178</sup> Si tratta di decisioni che, come ricorda l'autrice sopra cit., di solito non vengono pubblicate. È tuttavia probabile che il contenzioso in materia fosse in pratica molto ridotto.

<sup>179</sup> Sul punto Lehner conclude osservando che questa giurisprudenza dimostrerebbe, in ogni caso, che prima della modifica regolamentare era senz'altro garantita la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti adottati dalla Camera (cfr. LEHNER E., "Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti..." cit., p. 499).

<sup>180</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, sez. I, sent. n. 698 del 4 febbraio 2000, pubblicata in *Giur. Cost.*, 2000, p. 3488 s.

<sup>181</sup> La sentenza è pubblicata in *Giur. Cost.*, 1996, p. 3453 s., con note di MANETTI M., *Non separate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli "interna corporis"*, p. 3460 s. e di PETRANGELI F., *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, p. 3475 s.

fattispecie che possono essere disciplinate soltanto dalle norme dei regolamenti, perché coinvolgono in modo prevalente beni connessi all'esercizio della funzione parlamentare, e fattispecie che invece ricadono nell'ambito dell'ordinamento generale, perché interessano beni distinti da quelli funzionali.

La giurisprudenza costituzionale, come si è avuto modo di osservare, aveva già chiarito che l'interpretazione e l'applicazione delle norme regolamentari spetta soltanto alle Camere stesse. Unendo le due affermazioni, ne consegue che i casi rimessi all'autonoma disciplina di ciascuna Camera, in funzione dell'interesse al più efficiente esercizio dell'attività parlamentare, non tollerano alcuna differente qualificazione normativa, che sarebbe rivolta alla tutela di interessi diversi e, insieme, precludono l'intervento dei giudici comuni per la tutela di situazioni giuridiche soggettive destinate a cedere di fronte al potere di autodeterminazione interno. A questo punto, è stato in un certo senso "facile", per la Camera dei deputati, costruire, attraverso lo strumento regolamentare, un sistema di giurisdizione interna sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti, in base al presupposto che la disciplina sostanziale di quegli atti era già contenuta nella fonte regolamentare e quindi in potenza già esclusivamente rimessa alla decisione dei giudici camerale.

La dottrina, preoccupata, considera questa operazione frutto dell'esercizio di un potere formidabile e di fatto illimitato, che la Corte ha costruito attorno all'interpretazione dell'art. 64, primo comma, Cost.: attraverso l'espansione della disciplina regolamentare le Camere potrebbero, come è avvenuto in questo caso, attribuire a sé stesse nuove forme di autodichia, sprovviste peraltro di quell'ancoraggio alla tradizione che ha consentito di tollerare (non senza critiche) la prerogativa della giurisdizione domestica sui dipendenti.

Si obietta, da un lato, che il collegamento tra l'autodichia delle Camere e la materia riservata dalla Costituzione al relativo regolamento non ha fondamento sicuro e, dall'altro lato, che "postulare che la previsione generica della fonte regolamentare da parte della Costituzione implichi l'attribuzione alla stessa del potere di determinare la propria area d'intervento, equivale a negare l'esistenza stessa di una riserva" in quanto "questa deve rappresentare uno spazio *ab origine* limitato da una fonte superiore"<sup>182</sup>.

<sup>182</sup> Così CHIOLA C., *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3496. In questo senso v. anche LEHNER E., *Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti*

L'obiezione va precisata: accanto alle attività propriamente politiche, anche la materia dell'organizzazione amministrativa delle Camere risulta senz'altro riservata ai regolamenti parlamentari; legittimamente, quindi, la fonte regolamentare occupa questo spazio normativo e di regola tali "scelte organizzatorie, in quanto attengono all'assetto interno, appaiono difficilmente giustiziabili e quindi irrilevanti per l'autodichia"<sup>183</sup>. Ma una volta stabilito che la disciplina da parte del regolamento parlamentare in una materia di sua competenza, quale è quella delle funzioni amministrative della Camera, non determina automaticamente l'insindacabilità della relativa attività, ne consegue che l'espansione della fonte fino ad istituire la giurisdizione domestica esclusiva sui diritti dei singoli avviene in carenza di potere, contrasta con i principi costituzionali in materia di giurisdizione ed è inoltre ingiustificata, perché sprovvista del necessario collegamento con l'esercizio autonomo della funzione<sup>184</sup>.

Per quanto risalente nel tempo, è tuttora affascinante la diversa opinione assai nota espressa in dottrina da Sandulli, il quale riteneva, al contrario, che l'intera materia dell'organizzazione e del funzionamento degli organi costituzionali dovesse essere mantenuta fuori degli schemi dello Stato di diritto: la stretta inerenza dell'attività strumentale con quella politica determinava, secondo l'autore, la necessità di preservare anche la prima dai controlli giurisdizionali<sup>185</sup>.

---

*di amministrazione...* cit., p. 503, che ricorda l'opinione critica, già espressa in dottrina, a proposito di una sorta di potestà di interpretazione autentica che la Corte finisce con il riconoscere alle Camere sulle norme costituzionali che disciplinano le loro attribuzioni. Osserva: "in effetti, assumere l'assoluta insindacabilità del regolamento parlamentare significa interpretare l'art. 64 Cost. nel senso che l'autonomia normativa delle due Camere è in grado di svolgersi fissando da sé l'ambito materiale della propria competenza. Al regolamento generale sarebbe affidata una 'capacità qualificatoria esclusiva' in ordine alle fattispecie attinenti all'esercizio delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Camere. In questo modo la prerogativa di cui all'art. 64 Cost. diviene un mezzo per anettere alla sfera della autonomia parlamentare e al relativo regime di insindacabilità qualsiasi attività, pure se destinata ad incidere su situazioni giuridiche di soggetti terzi, indipendentemente dall'effettivo nesso funzionale".

<sup>183</sup> Cfr. CHIOLA C., *op. cit.*, p. 3499.

<sup>184</sup> In questo senso, CANTELLA F.S., *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1169. Secondo l'autore, la sentenza n. 379 del 1996 contiene, accanto al riconoscimento di un ordinamento separato fondato nei regolamenti parlamentari, anche la delimitazione della sua portata. La "prova di resistenza" alla quale vanno sottoposte le deroghe al diritto comune disposte dai regolamenti parlamentari consiste nella verifica, affidata alla Corte, se tali deroghe siano necessarie al fine di garantire l'autonomia funzionale delle Assemblee legislative.

<sup>185</sup> SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, p. 1831 s.

Difficile dire, in astratto, chi abbia ragione. Piuttosto, mi pare che il fenomeno dell'autodichia delle Camere possa essere guardato da un'angolazione diversa, tentando di non isolarlo dal conteso nel quale si inserisce. Al di là del richiamo ai concetti vaghi di sovranità o indipendenza del Parlamento, la ragione "pratica" dell'insindacabilità ad opera dei giudici comuni degli atti di amministrazione delle Camere e dei rapporti da essi nascenti, potrebbe risiedere nel fatto che l'autodichia opera come prerogativa "di chiusura" di un sistema che per tanti aspetti è già separato dall'ordinamento generale e sul quale, quindi, il controllo giurisdizionale, oltre ad essere "pericoloso" per l'autonomia funzionale delle Assemblee parlamentari, potrebbe in primo luogo rivelarsi di fatto impraticabile.

Si vuole cioè riflettere sul fatto che le varie forme di autodichia, vecchie e nuove, di cui godono le nostre Assemblee legislative (e nelle quali si deve far ricadere, come specie del *genus*, anche l'esonero dai giudizi di conto dei loro tesoriери), possono risultare, in un certo senso, il "naturale portato" del regime di specialità che ne caratterizza l'attività di tipo materialmente amministrativo.

Tale regime si compone dell'autonomia normativa, dell'autonomia finanziaria, dell'autonomia di gestione; un eventuale sindacato giudiziale sull'attività amministrativa potrebbe inoltre avere riflessi sulla prerogativa dell'immunità della sede dove quell'attività si svolge, sul potere delle Camere di mantenere il segreto sui propri lavori, sulla prerogativa dell'insindacabilità dei parlamentari. La prospettiva qui proposta, del resto, non è nuova: come si ricorderà, anche i ricorsi promossi dalle due Camere alla Corte costituzionale, in occasione del conflitto con la Corte dei conti risolto con la sentenza n. 129 del 1981, mettevano in evidenza come l'iniziativa del giudice contabile fosse incompatibile in via di fatto con alcune delle prerogative pacificamente riconosciute alle sovrane Assemblee.

### *3. L'autodichia delle Camere sugli atti di amministrazione in relazione alle altre prerogative parlamentari.*

La Corte costituzionale ha finora esaminato il problema solo con riguardo all'autonomia regolamentare e lo ha risolto attraverso quel binomio potestà normativa-potere giurisdizionale che la dottrina, con riferimento alla disciplina regolamentare concernente le attività non

direttamente riconducibili a quelle di decisione politica, giustamente rifiuta.

Per quanto riguarda l'insindacabilità dei parlamentari, l'identica prerogativa riconosciuta ai consiglieri regionali, come si è visto, non ha impedito al giudice contabile di svolgere il proprio sindacato nei loro confronti, non solo con riferimento al giudizio di conto, ma anche per rintracciare eventuali responsabilità amministrative: la prerogativa non copre ciò che non è ragionevolmente riconducibile alle esigenze funzionali del Consiglio.

Ora, se per le Camere cadesse il "tabù" dell'inapplicabilità, da parte dei giudici comuni, dei loro regolamenti di amministrazione, sarebbe lecito concludere che la loro posizione di fronte all'autorità giudiziaria è identica a quella delle Assemblee legislative regionali? Si dovrebbe ammettere, pertanto, il sindacato esterno sull'intera attività amministrativa camerale, escludendolo soltanto nei casi in cui ricada nell'area dell'insindacabilità dei parlamentari, circoscritta secondo il canone della ragionevolezza?

Anche non volendo aderire alle teorie neo-internistiche e rifiutando l'idea che l'art. 64, primo comma, Cost. consente la creazione di un ordinamento parlamentare separato, mi pare si debba comunque riflettere sul problema della compatibilità fra l'esercizio della giurisdizione e le altre prerogative indicate.

Viene in rilievo, in primo luogo, l'immunità della sede, prerogativa stabilita dai regolamenti generali di entrambe le Camere<sup>186</sup>, ma non contemplata da norme costituzionali. Tuttavia, si tratta di un dato pacifico, al pari del principio di autonomia finanziaria<sup>187</sup>, e pienamente accolto nella giurisprudenza della Corte costituzionale: fin dalla sentenza n. 231 del 1975<sup>188</sup> il giudice costituzionale affermò che in base alla regola dell'immunità della sede "nessuna estranea autorità potrebbe far eseguire coattivamente propri provvedimenti rivolti al Parlamento ed ai suoi organi"<sup>189</sup>.

<sup>186</sup> V. l'art. 62, commi 2, 3 e 4 del regolamento della Camera e l'art. 69, commi 3 e 4 del regolamento del Senato.

<sup>187</sup> Anche la prerogativa in esame, del resto, vanta tradizioni altrettanto antiche: si veda, in particolare, la descrizione di alcuni episodi accaduti al Parlamento in epoca statutaria in relazione ad alcuni tentativi dell'autorità giudiziaria di intervenire dentro la sede parlamentare, citati da Mancini e Galeotti, e degli interessanti dibattiti parlamentari che ne seguirono (cfr. MANCINI M. - GALEOTTI S., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887, p. 503 s.).

<sup>188</sup> La sentenza della Corte costituzionale è pubblicata in *Giur. Cost.*, 1975, p. 2197 s.

<sup>189</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 231 del 1975, n. 5 del considerato in diritto. Si trattava del noto conflitto tra una Commissione parlamentare d'inchiesta e l'autorità giudiziaria penale,

Appare significativo che la disciplina di questa prerogativa abbia subito un allargamento, alla Camera dei deputati, attraverso una modifica regolamentare adottata in concomitanza con quella che ha interessato l'art. 12 dello stesso regolamento in tema di giurisdizione domestica sugli atti di amministrazione non concernenti i dipendenti. Dal dibattito parlamentare che ha preceduto la riforma, si apprende che essa è stata adottata con l'intento di assicurare la segretezza di ogni attività svolta dalla Camera, non solo nell'esercizio delle sue funzioni politiche, ma anche in relazione all'attività amministrativa. Di qui le disposizioni che, all'art. 12, terzo comma, lett. e) reg. cam., impongono un dovere di riservatezza, oltre che ai dipendenti, anche ai soggetti estranei che intrattengono rapporti contrattuali con l'amministrazione, e la riforma dell'art. 62 reg. cam., che al quarto comma in particolare sancisce l'intangibilità materiale di tutto quanto pertiene alla Camera<sup>190</sup>.

Le nuove norme estendono il principio dell'immunità anche oltre la sede propria dell'organo<sup>191</sup>, subordinando all'autorizzazione del Presidente della Camera anche il compimento di attività giurisdizionali in luoghi diversi, quando abbiano ad oggetto beni e documenti che dalla sede comunque provengono o si riferiscano ad attività che in essa si sono svolte.

Tale estensione si regge, oltre che su questa prerogativa, sul principio espresso dal secondo comma dell'art. 64 Cost. che dà facoltà a ciascuna Camera di deliberare di adunarsi in seduta segreta<sup>192</sup>. Del resto, già la Corte costituzionale, risolvendo il conflitto tra autorità giudiziaria e

---

sorto in seguito alla richiesta del giudice alla Commissione di trasmettere alcuni atti in possesso dell'organo parlamentare.

<sup>190</sup> Il nuovo quarto comma dispone che "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 tal i 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". Nei resoconti parlamentari si legge che la modifica è stata sollecitata dall'episodio di un incendio verificatosi in alcuni locali, pertinenze della Camera, che aveva richiesto l'intervento di organi esterni: "tale vicenda ci ha portato a riflettere sul fatto che, effettivamente, il regolamento della Camera era carente in ordine alla tutela della riservatezza o addirittura della segretezza di atti e documenti, di ciò che comunque può svolgersi all'interno della Camera" (v. Atti Camera, resoconto stenografico, seduta n. 454 del 14 dicembre 1998).

<sup>191</sup> Ai sensi del comma tre dell'art. 62 reg. cam. fanno parte della sede l'Aula della Camera, i locali in cui si svolge l'attività di organi e uffici o che siano comunque nella disponibilità della Camera stessa.

<sup>192</sup> Nel dibattito parlamentare si è inoltre fatto riferimento all'art. 68, terzo comma, Cost. che richiede l'autorizzazione della Camera di appartenenza per sottoporre un parlamentare ad intercettazioni o sequestro di corrispondenza. L'on. Deodato, relatore per la Giunta del regolamento, osservava: "rispetto ai fatti attinenti all'esercizio delle funzioni parlamentari, si è ritenuto

Commissione parlamentare d'inchiesta con la citata sentenza n. 231 del 1975, aveva insistito sul fatto che le Commissioni potrebbero decidere di organizzare i propri lavori stabilendo il segreto, con la conseguenza che gli atti da esse formati o direttamente disposti sono coperti dal segreto funzionale (e a prescindere, si badi, dalla circostanza che di fatto i lavori della Commissione si siano svolti in segreto), al quale solo le Commissioni stesse potrebbero derogare.

Attraverso la combinazione delle due prerogative (diritto al segreto e immunità della sede) la Camera ha dato però copertura non soltanto alle attività propriamente parlamentari, ma anche a quelle di natura amministrativa: così l'art. 59, comma 1, del regolamento dei servizi e del personale della Camera dei deputati prevede per ogni dipendente l'obbligo di non divulgare notizie riguardanti, fra l'altro, provvedimenti ed operazioni amministrative, e precisa che tale divieto vale anche "se non si tratti di atti segreti"<sup>193</sup>. Lo stesso obbligo viene ora fatto gravare anche sui terzi contraenti qualora debbano adempiere le loro prestazioni all'interno della sede<sup>194</sup>.

---

che alla prerogativa personale posta dall'articolo 68 della Costituzione, anche con la previsione di particolari forme di tutela del domicilio e delle comunicazioni del parlamentare, non possa non corrispondere una proiezione nell'attività amministrativa della Camera con la previsione di un obbligo di riservatezza sui contenuti dell'attività politica, la cui divulgazione rientra nelle scelte discrezionali dei soggetti titolari della relativa funzione, ai quali conseguentemente deve essere garantito un regime di particolare tutela anche nei confronti delle attività di indagine esercitabili da autorità esterne alla Camera" (cfr. Atti Camera, resoconto stenografico, seduta n. 456 del 16 dicembre 1998).

"All'osservanza di obblighi analoghi a quelli imposti ai dipendenti della Camera debbono essere tenuti i soggetti ad essa estranei che esercitino nelle sue sedi, o comunque per conto di essa, attività le quali, pur non essendo direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, possono comunque divenire occasione di conoscenza di fatti e di notizie sottoposti al medesimo regime di riservatezza". (Cfr. Atti camera, resoconto stenografico, seduta del 16 dicembre 1998).

<sup>193</sup> Cfr. art. 59, comma 4, reg. servizi e personale cam.: il dipendente deve "mantenere il segreto di ufficio e non può dare a chi non ne abbia diritto, anche se non si tratti di atti segreti, informazioni o comunicazioni relative a provvedimenti od operazioni amministrative di qualsiasi natura delle quali sia venuto a conoscenza a causa del suo ufficio".

<sup>194</sup> V. l'intervento, nel corso della discussione in Assemblea sulla modifica regolamentare, del deputato Calderisi, promotore di una proposta emendativa al testo presentato dalla Giunta per il regolamento, in cui si richiede che in tutti i contratti stipulati dall'amministrazione venga precisato che la ditta incaricata è tenuta ad un dovere di riservatezza: "pertanto, si deve prevedere una norma di cautela, come l'osservanza del dovere di riservatezza; va previsto, per esempio, che, quando si stipula un contratto, la ditta incaricata sia tenuta all'osservanza della riservatezza. Questo va anzi previsto per tutti i contratti e saranno necessarie norme specifiche che l'Ufficio di Presidenza dovrà definire affinché vi siano garanzie a tale riguardo" (Atti Camera, resoconto stenografico, seduta n. 454 del 14 dicembre 1998).

Alla luce di ciò, è evidente che se il magistrato (anche penale) non può fare eseguire autonomamente i propri atti, ma solo previa autorizzazione dei Presidenti delle Assemblee, affermarne in astratto la giurisdizione potrebbe non rivelarsi efficace (per una tutela effettiva delle posizioni soggettive), in concreto. Inoltre, il riferimento contenuto nel nuovo art. 62, quarto comma, reg. cam. alle attività parlamentari genericamente intese e gli obblighi di segretezza dell'art. 12 reg. cam. concernenti, fra l'altro, l'attività amministrativa, impediscono di fatto ai terzi di poter rendere eventualmente testimonianza anche delle proprie prestazioni effettuate in favore degli organi parlamentari.

La riforma è vista con preoccupazione da chi ritiene che essa implichi in verità "conseguenze ben più ampie rispetto al problema della sindacabilità degli atti di amministrazione"<sup>195</sup>. Se riferito alla giurisdizione penale, questo allarme è però eccessivo: al giudizio penale non si potrebbe davvero abdicare in favore di un giudice interno, e il rifiuto ingiustificato del Presidente di Assemblea di autorizzare gli accertamenti necessari all'inchiesta penale potrebbe essere impugnato, con successo, davanti alla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione<sup>196</sup>.

<sup>195</sup> Così LEHNER E., "Regolamento per la tutela giurisdizionale..." cit., p. 489 s. Sulla riforma dell'art. 62 reg. cam. v. ANTONIELLO C., *I poteri del Presidente della Camera...* cit., p. 1005 s. Per l'autore il quarto comma dell'art. 62 reg. cam. non si riferisce ad istanze provenienti dai poteri dello Stato, ma riguarda esclusivamente l'esercizio di attività amministrative di controllo, affidate tanto a soggetti pubblici che a soggetti privati titolari di pubblici servizi (e cioè gli enti e gli organi estranei alla Camera menzionati dalla norma) subordinandole alla concessione dell'autorizzazione presidenziale (v. p. 1013). "Da qui", osserva l'autore, "la quasi naturale prevalenza dei valori sottesi all'immunità su quelli relativi all'attività di tali organi" (p. 1024). A giudizio dell'autore, sarebbe perciò preclusa la via del sindacato costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni, per rimuovere l'atto di diniego dell'autorizzazione che si assumesse viziato per eccesso di poteri. Parimenti, il giudice amministrativo opporrebbe agli istanti la sua assoluta carenza di giurisdizione in materia.

All'ente leso nell'esercizio legittimo di proprie competenze, non resterà, perciò, che attivare ancora una volta soltanto i rimedi interni di tipo giurisdizionale (p. 1025).

<sup>196</sup> È la stessa Corte a precisarlo nella sentenza n. 231 del 1975, n. 5 del considerato in diritto. Non mi sembra che si possa invece condividere la preoccupazione espressa da Di Ciolo, in relazione all'astratta possibilità che le Camere non ottemperino nemmeno all'ordine impartito dalla Corte costituzionale, sempre in virtù della propria immunità (cfr. DI CIOLO V., *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari. Appunti*, in *Foro amm.*, 1975, p. 612 s.). Si tratterebbe di un caso che, a mio avviso, va oltre il limite del conflitto di attribuzioni e quindi ha poco a che fare con la prerogativa dell'immunità della sede: il rifiuto del ruolo della Corte costituzionale quale organo di chiusura del sistema, provocherebbe infatti non tanto un conflitto, ma una vera e propria rottura costituzionale che, come tale, non trova copertura né risposte sul piano del diritto ma solo su quello dei rapporti di forza.

Viceversa, il problema permane per i rapporti patrimoniali stretti dalle Camere, per i quali potrebbe risultare più opportuna la scelta di valersi di un giudice interno, o addirittura questa potrebbe essere l'unica strada di fatto praticabile. È facile pronosticare, alla luce della sua giurisprudenza in materia di autonomia delle Camere, che la Corte costituzionale adita con lo strumento del conflitto, verosimilmente non si spingerebbe ad annullare l'atto di rifiuto del Presidente di concedere al giudice civile o amministrativo le autorizzazioni necessarie per provare, contro le Camere, i pretesi diritti patrimoniali dei terzi contraenti.

Un altro elemento di ostacolo all'affermarsi della giurisdizione comune può discendere dal fatto che, prima di giungere ad una decisione, il giudice si dovrebbe confrontare con una regolamentazione che si compone di tante norme singolari. Qui si devono prendere in considerazione le norme che regolano la formazione della volontà negoziale dell'amministrazione, la scelta dei contraenti, la stipulazione dei contratti, i controlli sulla loro regolare esecuzione. Nell'esaminarle, si è osservato, "conviene partire dal 'criterio negativo' e sottolineare le eccezioni previste dai regolamenti. Il criterio negativo porta, dunque, alla regola dell'inapplicabilità delle norme sui contratti dello Stato"<sup>197</sup>; in questo contesto i richiami alle norme di contabilità generale sembrano avere "valore meramente cosmetico". Alcune delle norme interne esprimono un alto grado di specialità ed hanno contenuto certamente di privilegio: ciò è da ricondurre ancora una volta a "quella singolare 'autonomia', che caratterizza le diverse azioni degli organi costituzionali"<sup>198</sup>.

Queste regole, ricorda Dickmann, accedono a rapporti di natura negoziale, che si caratterizzano per l'uguale posizione di tutti i contraenti e non possono perciò considerarsi norme in senso proprio, in quanto sono predisposte da una sola delle parti. Per chiederne l'applicazione giudiziale occorre che siano state espressamente dedotte nel contratto, il che le riconduce a normalità. Ma è lo stesso autore a riconoscere che, per il prin-

<sup>197</sup> Cfr. FRAGOLA U., *op. cit.*, p. 1638.

<sup>198</sup> Cfr. FRAGOLA U., *op. cit.*, p. 1643. L'autore indica, in particolare, per la Camera dei deputati, l'art. 53, comma 2, reg. amm. cont., che dispone che "per l'Amministrazione l'impegno contrattuale sorge, in ogni caso, con la formale sottoscrizione del contratto", risultando insufficiente il verbale di aggiudicazione. Nel regolamento di amministrazione e contabilità del Senato, l'autore rintraccia invece spesse volte l'espressione "a giudizio insindacabile" dell'amministrazione, clausola che consente alla stessa di vanificare le procedure poste in essere prima della stipula del contratto. Vistose le deroghe caratterizzanti il regime dei controlli: come sottolinea l'autore "è nell'area dei controlli che domina, nelle amministrazioni degli organi costituzionali, il principio dell'*extra omnes*".

cipio dell'affidamento, i terzi contraenti non possono ignorare che il rapporto stretto con l'organo parlamentare è causalmente connesso alle funzioni costituzionali che sono ad esso attribuite; se la prestazione è indispensabile ai fini del corretto esercizio di tali funzioni, è sufficiente che lo si indichi nell'invito a contrattare e tale motivo (per il principio della rilevanza dei motivi dedotti in condizione) concorrerà, con gli altri parametri negoziali, all'apprezzamento dell'adempimento contrattuale.

Ancora lo stesso autore, più oltre, afferma (corsivo aggiunto): "se si intende sostenere che l'attributo dell'autonomia costituzionale possa implicare anche l'alterazione delle condizioni di uguaglianza nei rapporti negoziali che gli organi costituzionali intrattengono con soggetti terzi occorre dimostrare caso per caso che questo profilo *anche se non dedotto in contratto*, è casualmente connesso all'esigenza di preservare le attribuzioni dell'organo nella dimensione (governata dal diritto pubblico) in cui esse sono giustificate"<sup>199</sup>.

Non è forse un caso, allora, che questa stessa dottrina, prima della riforma del regolamento della Camera dei deputati, mentre affermava in via di principio la competenza del giudice ordinario<sup>200</sup> sulle controversie di diritto privato sorte con l'amministrazione delle Camere, al contempo auspicava un intervento arbitrale al quale demandarne più opportunamente la soluzione. Si suggeriva, in particolare, di ricorrere a forme di arbitrato irrituale, rimesso ad un giudice interno che avrebbe potuto procedere, a differenza del giudice comune, applicando le regole unilateralmente deliberate dall'ufficio di Presidenza dell'organo parlamentare<sup>201</sup>.

Mi pare che a fronte di così tanti elementi di commistione pubblico-privato e di una disciplina che si presenta così poco maneggevole, per non dire altro, da parte del giudice comune, la scelta di istituire un giudi-

<sup>199</sup> Cfr. DICKMANN R., *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali...* cit., p. 418.

<sup>200</sup> Ma si è visto che i casi giurisprudenziali successivi al periodo statutario, essendo diretti a far valere i vizi della volontà contrattuale della Camera, sono stati decisi invece dai giudici amministrativi. Fragola osserva come in alcuni contratti stipulati dal Senato compare la clausola "foro competente..." che conferma la possibilità di un contenzioso. Essa suggerisce all'autore due riflessioni: "la prima è che il contraente più forte nel formularla (l'organo costituzionale) non esclude un contenzioso; la seconda è che il 'foro competente accettato' dovrebbe escludere ogni altro tipo di intervento giurisdizionale" (Cfr. FRAGOLA U., *op. cit.*, p. 1634).

<sup>201</sup> Cfr. DICKMANN R., *op. cit.*, p. 424. Nello stesso senso v. FRAGOLA U., *op. cit.*, p. 1634, il quale suggerisce che "la soluzione più ragionevole può essere rappresentata dall'arbitrato: un arbitrato obbligatorio se previsto in un regolamento o, comunque, accettato dall'impresa, se previsto in una clausola contrattuale".

ce interno si dimostri, a questo punto, un po' meno discutibile. La vicinanza all'organo parlamentare ne pregiudica certamente la terzietà, ma forse esiste qualche ragione, anche pratica, nel voler impedire che un controllore esterno sostituisca la propria lettura delle esigenze funzionali a quella autonoma dell'organo, che è proprio ciò che il sistema separato tende ad evitare.

*4. Autonomia finanziaria e giurisdizione domestica. Il caso degli atti di erogazione dei contributi in favore degli ex parlamentari.*

Anche l'autonomia finanziaria e di gestione potrebbero rappresentare un impedimento al concreto dispiegarsi della giurisdizione ordinaria. In contrario, a questo proposito, osserva Chiola<sup>202</sup>: "sarebbe aberrante rifiutare il controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi delle Camere sottolineando che la decisione di un giudice potrebbe avere riflessi sul bilancio della Camera la cui formazione rientra nell'autonomia contabile e quindi nella gestione riservata a quest'ultima". Viceversa, secondo l'autore, "l'insindacabilità dell'attività amministrativa delle Camere deve ritenersi assolutamente ingiustificabile ove si consideri che la piena autonomia contabile alle stesse riconosciuta si sostanzia, tra l'altro, nella necessità per lo Stato d'iscrivere nel proprio bilancio e quindi far fronte, senza alcun potere interdittivo, a qualsiasi spesa debba essere effettuata dalle Camere, il cui bilancio, pertanto, è in grado di assorbire qualsiasi aggravio venisse imposto da una pronuncia giudiziaria".

Il precedente deciso dalla Cassazione ad inizio secolo, sopra citato, ci suggerisce tuttavia che la disponibilità della dotazione non ha affatto rappresentato per i terzi una maggiore garanzia di tutela.

A conferma di questo dato si possono esaminare alcune decisioni giurisprudenziali concernenti la materia dell'indennità e del trattamento previdenziale degli ex parlamentari. Abbiamo già visto come l'art. 69 Cost. rimandi alla fonte legislativa la definizione dell'indennità da corrispondere ai parlamentari e che la scelta del legislatore è stata quella di rinviarne a sua volta la quantificazione alla decisione parlamentare; parimenti il trattamento previdenziale è tutto rimesso all'autonoma determinazione interna<sup>203</sup>. Lo spazio concesso dal legislatore (in una ma-

<sup>202</sup> Cfr. CHIOLA C., *Note critiche sull'autodichia delle Camere* cit., p. 3498.

<sup>203</sup> Il trattamento previdenziale degli ex parlamentari è infatti unicamente disciplinato dai regolamenti interni. Secondo Zampetti, si deve considerare violato, per la parte relativa alla previ-

teria che gli era stata riservata) all'autonomia finanziaria e di gestione delle Camere<sup>204</sup>, ha trattenuto il giudice dal sindacare le decisioni degli uffici di Presidenza, anche se riguardanti un diritto soggettivo costituzionalmente sancito.

Così, l'autonomia finanziaria delle Camere entra nelle motivazioni di una prima sentenza, decisa dal Tribunale di Roma in sede civile<sup>205</sup>, che risolve una controversia sorta tra i membri della Consulta nazionale e il Senato per il riconoscimento dell'assegno vitalizio.

La legge n. 364 del 31 luglio 1974 ha equiparato la posizione (anche previdenziale) degli ex consultori a quella degli ex membri del Parlamento: la domanda degli attori era rivolta ad ottenere la condanna del Senato al pagamento delle somme maturate in loro favore, a fronte del rifiuto dell'amministrazione a provvedervi, opposto in seguito ad una deliberazione del consiglio di Presidenza dell'organo costituzionale. Il Senato eccettava il difetto assoluto di giurisdizione.

Il giudice ordinario di primo grado, pur riconoscendo la propria giurisdizione<sup>206</sup>, respingeva tuttavia nel merito la domanda, perché a suo avviso era stata promossa nei confronti di un soggetto che, nel silenzio della norma sul punto<sup>207</sup>, non poteva ritenersi passivamente legittimato.

È bensì vero che il regolamento parlamentare per la previdenza e assistenza ai senatori prevedeva, in modo del tutto autonomo dalla disciplina legislativa, "la possibilità di riscatto, ai fini previdenziali, del periodo di esercizio del mandato presso la Consulta" ed equiparava tale mandato a quello svolto al Senato; ma da tale previsione, dice la sentenza, "non possono discendere, sia pure in forza della legge n. 364 del 1974, conseguenze ed oneri diversi e più ampi di quelli che il Senato stesso ha inteso assumere (...) diversamente opinando, verrebbe ad essere intaccato il principio della autonomia finanziaria delle Camere" (corsivo aggiunto).

Pertanto, il principio di autonomia finanziaria serviva a rafforzare il convincimento del giudice circa l'impossibilità di far gravare sull'organo

---

denza di deputati e senatori, il principio della riserva di legge posto dall'art. 69 Cost., perché anche il sistema previdenziale, il cui onere è parzialmente a carico dei bilanci interni delle Camere, dovrebbe considerarsi ricompreso nel concetto di indennità (cfr. ZAMPETTI U., *Commento all'art. 69 Cost.*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, 1986).

<sup>204</sup> Sia pure con le limitazioni di cui si è parlato sopra, cap. 1, par. 4.

<sup>205</sup> Tribunale di Roma, sentenza 11 maggio 1979, pubblicata in *Foro it.*, 1979, I, p. 2946 s.

<sup>206</sup> Le successive decisioni giurisprudenziali riterranno invece sussistente, in materia, un potere di decisione autonomo in favore delle Camere, che esclude la giurisdizione comune.

<sup>207</sup> L'articolo unico della legge n. 364 del 1974 non specificava quali fossero i soggetti nei cui confronti gli ex consultori avrebbero potuto vantare i loro diritti.

parlamentare l'onere finanziario derivante dalla legge, finché lo stesso organo non l'avesse autonomamente incluso fra le proprie spese. In mancanza di un dato legislativo più preciso, il Tribunale ritenne di non potersi servire, a fini interpretativi, delle norme del regolamento di previdenza del Senato: l'equiparazione fra la partecipazione alla Consulta e il mandato senatoriale operata dal regolamento interno per fini autonomamente stabiliti, non poteva essere utilizzata per interpretare il significato della disposizione legislativa ed addossare le conseguenze finanziarie da essa derivanti a carico del bilancio interno del Senato<sup>208</sup>. L'impossibilità di attribuire alle norme regolamentari significati diversi da quelli autonomamente stabiliti in sede di applicazione interna non sembrava perciò discendere, nel ragionamento del giudice, da una caratteristica intrinseca dello stesso regolamento<sup>209</sup>, ma dalla prerogativa che a monte ne giustificava l'adozione, ossia l'autonomia finanziaria dell'organo.

Se ne può trarre implicita conferma confrontando questa decisione con la sentenza della Corte costituzionale n. 289 del 1994, con la quale è stata giudicata costituzionalmente illegittima la disciplina fiscale di favore concernente gli assegni vitalizi percepiti dagli ex parlamentari, emolumenti che venivano irragionevolmente equiparati, ai fini del trattamento tributario, alle rendite vitalizie<sup>210</sup>.

<sup>208</sup> Ci si può chiedere se la preoccupazione del Tribunale per l'autonomia finanziaria del Senato, avrebbe comunque impedito, anche in presenza di una esplicita indicazione legislativa, la condanna al pagamento dell'assegno vitalizio, qualora l'onere non fosse stato ugualmente recepito dall'organo parlamentare in sede di ripartizione interna delle proprie risorse.

<sup>209</sup> All'esclusivo potere di ciascuna Camera di applicare i propri regolamenti parlamentari fa invece riferimento la sentenza della Corte d'Appello (v. Corte d'Appello di Roma, sez. I, sent. n. 1413 del 23 giugno 1986, pubblicata in *Giur. cost.*, 1987, p. 219 s.), che riforma la decisione di primo grado sul punto pregiudiziale della sussistenza della giurisdizione del giudice comune. Per riconoscere sia il diritto all'indennità dei parlamentari, sia quello al trattamento previdenziale di coloro che sono cessati dalla carica parlamentare, argomenta la Corte d'Appello, il giudice dovrebbe sottoporre al proprio sindacato i contenuti del regolamento parlamentare, ponendosi in contrasto con il principio di autonomia di cui essi sono espressione tipica. La legge ha infatti demandato compiti definitivi alla fonte regolamentare: per questo un eventuale controllo giurisdizionale, a giudizio della Corte, sarebbe illegittimo, anche se diretto a tutelare diritti costituzionalmente previsti e attuati, in prima battuta, dalla fonte legislativa.

<sup>210</sup> La questione di legittimità era stata sollevata dal giudice *a quo* per mettere a confronto (con riferimento al parametro dell'art. 3 Cost. e 53 Cost.) la disciplina fiscale concernente la generalità dei pubblici impiegati con quella di favore riservata agli assegni vitalizi percepiti dagli ex parlamentari. La Corte poteva pertanto limitarsi a considerare natura e regime giuridico di queste due forme di previdenza per stabilire se fosse o meno ragionevole la loro differenziazione in sede di trattamento tributario. Il suo giudizio si poteva pertanto arrestare di fronte alla considerazione che "tra le due situazioni - nonostante la presenza di alcuni profili di affinità - non sussiste (...) una identità né di natura né di regime giuridico, dal momento che l'assegno vitali-

La Corte si "muove" inizialmente nel rispetto dell'autonomia normativa-interpretativa-applicativa delle Camere. In via preliminare occorre accertare la natura dell'assegno vitalizio e perciò accedere ad "un regime speciale che trova il suo assetto non nella legge, ma in regolamenti interni delle Camere"<sup>211</sup>. A tal fine venne disposta l'acquisizione dei regolamenti tramite i Presidenti delle due Camere, e potrebbe apparire "spropositato l'utilizzo dello strumento formale dell'ordinanza istruttoria"<sup>212</sup>, dal momento che si trattava di atti facilmente conoscibili, se insieme non se ne fosse domandata una integrazione concernente le "relative modalità di applicazione"<sup>213</sup>.

La Corte mostra così di tenere nella massima considerazione (come ha fatto il Tribunale nel caso precedente) l'interpretazione delle norme regolamentari fornita dagli stessi organi che hanno dettato quella disci-

---

zio, a differenza della pensione ordinaria, viene a collegarsi ad una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico: indennità che, nei suoi presupposti e nelle sue finalità, ha sempre assunto, nella disciplina costituzionale e ordinaria, connotazioni distinte da quelle proprie della retribuzione connessa al rapporto di pubblico impiego" (n. 3 del Considerato in diritto). Viceversa essa sembra utilizzare il giudizio *a quo* come mero pretesto e solleva davanti a sé stessa una questione niente affatto pregiudiziale (a fronte della preliminare decisione sull'impossibilità di raffrontare le due situazioni contestate), diretta a stabilire la legittimità (con riferimento agli stessi parametri costituzionali) dell'equiparazione, a fini fiscali, del trattamento degli assegni vitalizi percepiti dagli ex parlamentari con quello delle rendite vitalizie. Mette bene in evidenza la "disinvoltura" con la quale la Corte ha considerato il presupposto della rilevanza di questa seconda questione in relazione al primo quesito GIANNITI L., *Un caso di "equiparazione verso il basso": verso la piena conoscibilità degli atti interni delle Camere?*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 4101 s.

<sup>211</sup> Commenta Gianniti: "mentre il diritto dei membri del Parlamento all'indennità è sancito in Costituzione ed è concretamente disciplinato da un'apposita legge ordinaria (la l. n. 1261 del 1965), la corresponsione dell'assegno vitalizio agli ex parlamentari trova il suo unico fondamento in autonome decisioni delle due Camere. Nessun vincolo costituzionale impedisce alle singole Camere di disciplinare nel modo più vario l'istituto o, addirittura, di eliminarlo" (cfr. GIANNITI L., *Un caso di "equiparazione verso il basso"*... cit., p. 4109).

<sup>212</sup> Così GIANNITI L., *op. cit.*, p. 4110.

<sup>213</sup> In risposta all'ordinanza istruttoria della Corte costituzionale il Presidente della Camera dei deputati, con lettera del 10 marzo 1993, trasmetteva il regolamento della previdenza per i deputati in vigore, lo statuto ed il regolamento della Cassa di previdenza per i deputati previgenti, un appunto riepilogativo dei cambiamenti subiti dall'istituto dell'assegno vitalizio a partire dal 1956, appunto nel quale venivano esposte le peculiarità della disciplina dell'assegno vitalizio e nel quale, in particolare, si sottolineavano le caratteristiche suscettibili di differenziare tale disciplina da quella del trattamento di quiescenza previsto per i dipendenti statali. A sua volta il Presidente del Senato, con lettera del 4 marzo 1993, trasmetteva il testo aggiornato ed i testi precedenti del regolamento per la previdenza e assistenza ai senatori e loro familiari, nonché un parere *pro-veritate* acquisito dal Senato nell'ottobre 1991 in tema di contribuzioni a favore del servizio sanitario nazionale, dovute in relazione agli assegni vitalizi spettanti agli ex parlamentari.

plina (l'ufficio e il consiglio di Presidenza), il cui apprezzamento è da considerarsi "decisivo" (Corte cost. sent. n. 9 del 1959). Quindi si uniforma, in un primo momento, a quell'interpretazione condividendo l'opinione delle Camere secondo cui "tra le due situazioni [assegno vitalizio e pensioni del pubblico impiego] – nonostante la presenza di alcuni profili di affinità – non sussiste una identità né di natura né di regime giuridico".

Ma l'atteggiamento della Consulta è diverso quando si tratta di sottoporre al vaglio di legittimità l'equiparazione (da cui discende il trattamento fiscale di favore) operata dal legislatore fra assegni vitalizi e rendite vitalizie: in questo caso procede infatti ad una rielaborazione degli "elementi informativi" ottenuti con l'istruttoria, che diventano "dati" nelle mani del giudice costituzionale, da sottoporre ad un vaglio di congruenza e sufficienza, e si spinge a "conoscere del concreto operare di queste forme di previdenza (l'essere, ad esempio, parte della contribuzione a carico dell'Erario) ben oltre la lettera dei regolamenti stessi"<sup>214</sup>, sia pure per ritornare comunque alla norma di legge e dichiararne l'illegittimità.

La "disinvoltura" mostrata dalla Corte nell'utilizzare le norme dei regolamenti parlamentari interni è del tutto inusuale, alla luce della sua consolidata giurisprudenza e si giustifica, secondo Gianniti, per il fatto che si trattava di "atti normativi che disciplinano una materia (la posizione previdenziale dei parlamentari) che parrebbe ulteriore ed esterna rispetto a quella 'riserva' di regolamento parlamentare che ricomprende, secondo la prevalente dottrina, solo quanto attiene al funzionamento ed all'organizzazione delle Camere"<sup>215</sup>.

Mettendo in relazione questa decisione con quella del Tribunale sopra citata<sup>216</sup>, si può però avanzare una diversa spiegazione, che confermerebbe le considerazioni che si sono tratte da quella sentenza: la pronuncia della Corte costituzionale non ha ricadute sull'autonomia finanziaria delle Camere ma solo sulla disciplina legislativa che regola la contribuzione a favore dell'Erario e questo potrebbe essere il motivo che spinge il giudice costituzionale ad interpretare autonomamente i regolamenti interni

<sup>214</sup> Così GIANNITI L., *op. cit.*, p. 4111.

<sup>215</sup> Così GIANNITI L., *op. cit.*, p. 4112.

<sup>216</sup> Paragone che non mi pare inficiato per il fatto di confrontare la giurisprudenza dell'autorità giudiziaria comune con quella della Corte costituzionale. È già stato evidenziato come sia stata proprio la Corte, per prima, ad accreditare, attraverso la propria ricostruzione del regime della fonte regolamentare, la teoria degli *interna corporis*, preclusiva del suo sindacato come di quello dei giudici comuni.

“conoscendone con pienezza del concreto operare”<sup>217</sup>. Il Tribunale, invece, si è dovuto attenere all'interpretazione che il Senato aveva dato alle medesime norme parlamentari<sup>218</sup>, perché se le avesse sottoposte ad una propria lettura alternativa, questa avrebbe potuto dare come risultato di imporre, a carico del bilancio camerale, una spesa che non vi era stata autonomamente ricompresa.

Il Tribunale di Roma (sez. civile) con una sentenza del 1 dicembre 1989<sup>219</sup> torna a fare riferimento, in materia di indennità e previdenza dei parlamentari, oltre che all'autonomia regolamentare, anche alla preclusione derivante dalla prerogativa dell'autonomia finanziaria delle Camere.

Diversamente da quanto deciso nel 1979, in questo caso il Tribunale ritiene (aderendo alla giurisprudenza nel frattempo maturata - v. nota 209) che non siano controllabili dal giudice ordinario i criteri in base ai quali è disciplinata la corresponsione dell'assegno vitalizio agli ex parlamentari: le relative controversie vanno decise in sede di giurisdizione domestica come conseguenza del riconoscimento della potestà regolamentare.

Ma nella decisione è anche presente, come premesso, un riferimento al bilancio autonomo. Per rafforzare la sua tesi, infatti, il Tribunale osserva che l'intervento giudiziario anche se circoscritto agli aspetti c.d. “esecutivi” della norma regolamentare<sup>220</sup> (che non verrebbe perciò disapplicata o annullata) “finirebbe con l'incidere anche sull'autonomia finanziaria della Camera, pur essa prerogativa tradizionale delle Assemblee parlamentari”.

Dall'esame complessivo di questa giurisprudenza emerge, con qualche oscillazione, un dato interessante: la vera preclusione al sindacato esterno, quando si tratta di materie disciplinate dai regolamenti “minori” di amministrazione, contabilità e previdenza, non risiede nell'autonomia regolamentare prevista dall'art. 64 Cost., ma proprio e solo nel principio di autonomia finanziaria e di gestione delle Camere.

Inoltre, e prima ancora, si potrebbe ritenere che è lo stesso principio

<sup>217</sup> GIANNITI L., *op. loc. cit.*

<sup>218</sup> Si trattava in entrambi i casi, come si è detto, delle norme dei regolamenti di previdenza.

<sup>219</sup> La sentenza è pubblicata in *Giust. civ.*, 1990, I, p. 1131 s. e in *Giur. di merito*, 1990, p. 724 s.

<sup>220</sup> Gli attori si erano rivolti al giudice ordinario per contestare la decisione parlamentare relativa al calcolo dell'assegno vitalizio loro spettante. Ai sensi dell'art. 22 del regolamento di previdenza per i deputati, la misura dell'assegno deve essere fissata dall'ufficio di Presidenza, che aveva deciso di non considerare nella base di calcolo, oltre l'indennità, anche gli emolumenti percepiti a titolo di rimborso spese.

costituzionale dell'autonomia finanziaria, e non l'art. 64 Cost., a fondare anche il potere normativo che le Camere esercitano su queste materie. Il potere regolamentare concernente le attività di amministrazione della dotazione sarebbe pertanto di specie diversa da quello riguardante le attività direttamente strumentali alle funzioni parlamentari. Ad esso non possono conseguentemente attribuirsi le caratteristiche che la Corte ha individuato in favore della fonte regolamentare prevista dall'art. 64 Cost., ma semmai le stesse forme di protezione gli possono essere di volta in volta riconosciute solo in quanto necessarie a tutelare la diversa prerogativa dell'autonomia finanziaria e di gestione delle Camere, da cui il potere normativo camerale per questa parte sembra discendere<sup>221</sup>.

##### 5. Assenza di autonomia finanziaria e affermazione della giurisdizione ordinaria.

La tesi secondo cui l'autonomia regolamentare conduce alla giurisdizione domestica non per la "forza propria" di un regolamento che attrae nell'orbita degli *interna corporis* tutto ciò che disciplina, ma per l'effetto congiunto di altre prerogative, fra le quali in primo luogo quella dell'autonomia finanziaria goduta dalle Camere, potrebbe ricevere ulteriore conferma dall'esame delle fattispecie nelle quali, viceversa, la giurisdizione comune sugli atti di spesa del Parlamento si è senz'altro affermata.

I casi non sono molti. Mi paiono tuttavia accomunati dal fatto che si può escludere, insieme con la giurisdizione domestica delle Camere, che si tratti di aree interessate dalla loro autonomia finanziaria e quindi di gestione.

L'esempio più significativo è rappresentato dai ricorsi concernenti i

<sup>221</sup> Anche D'Andrea osserva che "appare incongruo considerare le norme regolamentari delle Camere, quale che sia la gerarchia interna tra le norme dei diversi tipi di regolamento, tutte egualmente dotate della medesima efficacia nell'ordinamento generale, ma soprattutto *espressione della medesima autonomia normativa riconosciuta dalla Costituzione ai due rami del Parlamento*, che si manifesta attraverso la fonte riservataria – il regolamento parlamentare – abilitata a disciplinare l'organizzazione interna delle Camere per quanto non direttamente stabilito dalla norme costituzionali. Si dovrebbe piuttosto prendere atto della *natura giuridica ambivalente dei regolamenti delle Camere*, la cui collocazione nel sistema delle fonti tende ad oscillare tra il livello delle leggi costituzionali e quello degli atti normativi primari, essendo duplice l'efficacia che possono avere le norme regolamentari a seconda della materia disciplinata: da un lato, la materia organizzativa e procedimentale legata all'esercizio delle funzioni attribuite alle Camere dal dettato costituzionale (...); dall'altro lato, la materia – certo assai vasta – dell'organizzazione interna degli organi camerale (...)" (cfr. D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità* cit., p. 124).

contributi statali per il rimborso delle spese elettorali: i giudici di merito e, soprattutto, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno infatti affermato che sussiste la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda dei soggetti beneficiari del rimborso diretta a contestare gli atti parlamentari di erogazione dei contributi elettorali.

L'impianto normativo della disciplina dei rimborsi elettorali è ancora rappresentato dalla legge n. 195 del 1974, parzialmente abrogata da un *referendum* svoltosi nel giugno del 1993, e successivamente modificata ed integrata da diversi interventi legislativi, fra i quali, in particolare, la legge n. 157 del 1999<sup>222</sup>. Eliminato il finanziamento della politica tramite i gruppi parlamentari, i partiti politici attualmente ricevono contributi soltanto a titolo di rimborso delle spese sostenute per le campagne elettorali per il rinnovo delle Camere, dei Consigli regionali e del Parlamento europeo; in caso di *referendum* abrogativo, i contributi spettano ai comitati promotori.

L'erogazione è disposta con decreto del Presidente della Camera dei deputati a carico del bilancio interno, tranne che per i rimborsi relativi all'elezione del Senato, ai quali provvede il rispettivo Presidente, con decreto gravante sul bilancio del Senato stesso<sup>223</sup>. Secondo l'attuale disciplina, quindi, tutti i contributi sono posti a carico dei bilanci delle Camere.

All'epoca della domanda giudiziale che ha dato luogo ai pronunciamenti che si esamineranno, invece, i contributi per le elezioni regionali ed europee gravavano direttamente sul bilancio statale (le risorse erano tratte dal fondo globale, invece che dallo stato di previsione acceso in favore delle spese per gli organi costituzionali), ferma la competenza del Presidente della Camera a provvedere materialmente alla loro attribuzione<sup>224</sup>.

La Pretura di Roma<sup>225</sup>, per prima, ritenne sussistente la propria giurisdizione, rigettando l'eccezione opposta dalla Camera (che rivendicava

<sup>222</sup> Nel corso dell'attuale legislatura le Camere hanno provveduto ad approvare una nuova disciplina (legge n. 156 del 26 luglio 2002) per i rimborsi elettorali che prevede a modificare l'entità e i parametri del contributo ma lascia intatti il procedimento, le competenze e le modalità del riparto.

<sup>223</sup> Cfr. art. 1 l. 3 giugno 1999, n. 157.

<sup>224</sup> Questo dato, come si vedrà qui di seguito, potrebbe essere importante per ridimensionare la portata di queste sentenze aventi ad oggetto proprio la contestazione, promossa da alcuni partiti e movimenti, degli atti di erogazione del contributo statale concernente le elezioni per il rinnovo dei Consigli regionali.

<sup>225</sup> V. Pretura di Roma, sez. I civ., sent. n. 60105 del 9 agosto 1990, pubblicata in *Giur. cost.*, 1991, p. 4172, con commento di COZZOLINO L., *Sulla sindacabilità degli atti parlamentari erogativi del contributo statale al finanziamento dei partiti politici*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 4176 s.

in materia un potere di decisione esclusivo<sup>226</sup>): secondo il giudice, la controversia riguardava diritti patrimoniali posti a carico del bilancio statale, concernenti risorse non destinate al funzionamento delle Camere e pertanto estranee al regime autonomo previsto per la generalità delle loro spese<sup>227</sup>.

La decisione assunta in sede cautelare venne poi confermata dalle sentenze, identiche sul punto, del Tribunale e della Corte d'appello di Roma<sup>228</sup>.

Anche la Corte di cassazione<sup>229</sup> ribadisce quanto deciso dai giudici di merito in riferimento alla competenza del giudice ordinario<sup>230</sup>: la decisione delle sezioni unite è tutta impostata sul fatto che la disciplina legislati-

<sup>226</sup> La tesi della difesa della Camera (rappresentata dall'Avvocatura dello Stato), faceva leva sull'art. 4 della l. n. 195 del 1974 (tutt'ora in vigore), a norma del quale "le eventuali controversie sono decise dagli uffici di Presidenza rispettivamente della Camera e del Senato". Questa disposizione e la constatazione che "tutto quanto attiene al procedimento per l'effettiva ripartizione delle somme stanziato è vicenda che si svolge e rileva nell'ordinamento interno dell'organo costituzionale..." dove operano i "ben noti principi in tema di autonomia degli organi costituzionali, e specificamente in ordine alla gestione dei mezzi finanziari a ciascuno di essi attribuiti per il loro funzionamento", servivano a dimostrare, per l'Avvocatura, che anche in materia di finanziamento ai partiti sussisteva un'ipotesi di autodichia legislativamente riconosciuta. Diversamente, per il giudice, l'art. 4 istituisce soltanto una fase "contenziosa" che appartiene al momento formativo della volontà camerale, e che non si sostituisce al giudizio esterno. Tuttavia si riconosce che la previa contestazione all'ufficio di Presidenza degli atti di erogazione adottati, rappresenta un adempimento necessario per promuovere la conseguente domanda giudiziaria davanti al giudice comune (cfr. n. 8 della motivazione).

<sup>227</sup> Si legge al punto 5 della motivazione (p. 4174): "ancor meno persuasiva è la tesi per la quale l'inesistenza di posizioni giustiziabili sarebbe correlata alla 'autodichia' dell'ufficio di Presidenza, competente a decidere contributi ed a risolvere contestazioni proprie degli *interna corporis* dell'organo costituzionale, afferenti la destinazione di fondi altrettanto interni e spettanti a soggetti aventi il ruolo di proprie componenti 'interne'. Ed infatti, escluso che si tratti di facoltà di amministrazione di fondi per il proprio funzionamento (sia perché i fondi sono erogati dalla Presidenza ma gravanti su specifico capitolo del bilancio del Ministero del tesoro, sia perché il contributo per le liste regionali non sarebbe comunque strumentale all'operare della Camera), pare al Pretore inaccettabile ridurre lettera e *ratio* delle leggi sul finanziamento (elettorale e organizzativo) dei partiti politici a momenti di sostegno dei componenti delle Assemblies elettive, quando, invece, si è inteso disciplinare più generalmente l'erogazione del contributo statale ai soggetti primari dell'agire politico, anche ove esso sia dialetticamente contrapposto o anche solo estraneo ad una od altra sede istituzionale".

<sup>228</sup> V. Tribunale di Roma, sentenza n. 4555 del 22 marzo 1994; Corte d'Appello di Roma, sentenza n. 1101 del 25 marzo 1996.

<sup>229</sup> V. Corte di cassazione, sez. un. civ., sentenza n. 136 del 15 marzo 1999, pubblicata in *Giur. cost.*, 2000, p. 561 s., con commento di LEHNER E., *Atti parlamentari in tema di erogazione dei contributi statali ai partiti e tutela giurisdizionale*, p. 567 s. La sentenza risolve il ricorso incidentale di cui la Camera dei deputati si era fatta promotrice e in cui rivendicava nuovamente il proprio potere di giurisdizione domestica sugli atti oggetto della controversia.

<sup>230</sup> In conclusione del punto 5.1 della motivazione della sentenza della Cassazione si legge infatti: "risulta quindi privo di sostegno normativo l'assunto secondo il quale l'attività di eroga-

va allora vigente<sup>231</sup>, come anticipato, teneva distinti l'imputazione dell'onere economico del contributo (gravante direttamente sul bilancio statale), e l'individuazione dell'organo competente ad erogarlo, ossia il Presidente della Camera. La Corte ne ricava che "nell'esercizio di tale competenza, quindi, il Presidente della Camera dei deputati non gestisce risorse proprie della Camera, come prevede l'Avvocatura dello Stato, bensì fondi dello Stato, destinati a sovvenzionare attività estranee alle funzioni istituzionali proprie della Camera dei deputati, quali sono le attività svolte dai partiti (anche non coincidenti con quelli presenti nella Camera dei deputati) per la partecipazione alla competizione elettorale concernente l'elezione dei Consigli regionali"<sup>232</sup>.

Si tratta ora di verificare se questa giurisprudenza possa valere anche con riferimento ai contributi statali per le elezioni nazionali<sup>233</sup>: in questo caso manca la distinzione imputazione economica-competenza deliberativa; inoltre, il contributo va a beneficio di partiti presenti in Parlamento e si potrebbe perciò sostenere che tra questa spesa e l'organo parlamentare esiste un collegamento funzionale, che attrae il rimborso elettorale nell'orbita della gestione autonoma e insindacabile.

Ritengo tuttavia che la sede d'imputazione contabile non sia l'elemento decisivo, idoneo a discriminare le attività parlamentari di natura amministrativa che restano soggette al sindacato del giudice comune da quelle, viceversa, coperte da insindacabilità. La discriminante sembra invece consistere nel fatto che sebbene le Camere possono amministrare la maggior parte delle risorse iscritte nei propri bilanci in virtù della loro autonomia finanziaria, risultano tuttavia iscritti anche taluni fondi eterodisposti, i quali perciò sfuggono al regime del bilancio separato.

Si è già osservato che i rimborsi elettorali compaiono nei bilanci interni come partite di giro, ossia come componenti finanziarie che si limitano a "transitare", per il tramite della dotazione, attraverso i prospetti contabili delle due Camere, ma sulle quali gli organi legislativi non eser-

---

zione del contributo in questione, rientrerebbe nell'ambito della sfera di intangibile autonomia della Camera dei deputati nell'amministrazione delle proprie risorse".

<sup>231</sup> Si trattava della l. n. 659 del 1981, il cui articolo 1 prevedeva che per le spese elettorali sostenute per le elezioni dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario o speciale, i partiti politici avessero diritto ad un contributo finanziario a carico dello Stato. L'art. 3 della stessa legge, oltre a prevedere la competenza del Presidente della Camera ad erogare il contributo, provvedeva alla copertura della spesa introdotta, attraverso una variazione dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

<sup>232</sup> V. Corte di Cassazione, sez. un. civ., sent. n. 136 del 15 marzo 1999 cit., punto 5.1, p. 564.

<sup>233</sup> Come è dubbio che valga ancora per gli stessi contributi relativi alle elezioni regionali (od europee), che oggi confluiscono dentro il bilancio della Camera.

citano alcun potere di decisione autonomo<sup>234</sup>. L'individuazione dell'entità globale dei fondi destinati al contributo, dei soggetti che possono accedervi, dei criteri per procedere al riparto in favore degli aventi diritto, è già interamente contenuta nella disciplina legislativa. Agli uffici di Presidenza delle Camere spetta una attività di mera applicazione di quelle disposizioni; la politicità dell'organo incaricato del riparto non introduce alcun elemento di discrezionalità politica.

Ma c'è di più: la Corte d'Appello di Roma, riformando la decisione di primo grado, aveva individuato a favore delle Camere uno spazio interpretativo da lasciare alla loro discrezionalità amministrativa<sup>235</sup>. Viceversa la Corte di cassazione<sup>236</sup> ritiene che agli organi della Camera preposti alla ripartizione non vada riconosciuto alcun potere discrezionale, quale che ne sia la natura: escluso che si tratti di atti politici, la Corte non individua nemmeno spazi di discrezionalità amministrativa<sup>237</sup>.

La decisione è significativa, se si considera che sulla discrezionalità amministrativa l'autorità giudiziaria esercita pacificamente il proprio controllo. Ma la Cassazione deve aver riflettuto sul fatto che quando sono le Camere a porre in essere un potere discrezionale, può diventare operazione delicata l'applicazione dei comuni criteri di giudizio che consentono al giudice di sanzionare, nei confronti della pubblica ammini-

<sup>234</sup> Mi pare eloquente, ai fini del presente scritto, la definizione delle partite di giro contenuta nella relazione del collegio dei deputati questori della Camera dei Deputati al progetto di bilancio per il 2002: "attraverso le partite di giro transitano nel bilancio della Camera anche somme *non direttamente afferenti al funzionamento della stessa* (corsivo di chi scrive), quali quelle relative ai rimborsi ai partiti e movimenti politici per le spese elettorali sostenute per il rinnovo di questo ramo del Parlamento, del Parlamento Europeo e dei Consigli regionali, nonché ai rimborsi ai Comitati promotori di *referendum* ai sensi degli articoli 75 e 138 della Costituzione".

<sup>235</sup> La Corte d'Appello si era infatti uniformata all'interpretazione adottata dall'ufficio di Presidenza della Camera dei criteri numerici di riparto imposti dalla legge, riconoscendo all'organo parlamentare un potere discrezionale. Premesso che "il testo della legge (...) non contiene assolutamente alcuna dichiarazione precisa e specifica per l'attuazione del detto principio di proporzionalità, non apparendo assolutamente certo il criterio d'interpretazione che gli appellati propongono come esclusivo" ne consegue, secondo il giudice dell'Appello, che "lo specifico atteggiarsi del principio proporzionale è e deve essere lasciato alla discrezionalità amministrativa, anche nella specie ineludibile, e che appare essere stata correttamente esercitata" (corsivo aggiunto).

<sup>236</sup> Cfr. Corte di cassazione civile, sez. I, sentenza del 26 luglio 2000, n. 9797, pubblicata in *Giust. civ.*, 2001, I, 182 s.

<sup>237</sup> Secondo la Corte di cassazione la sentenza della Corte d'Appello avrebbe violato palesemente l'art. 1 della legge n. 659 del 1981 relativa ai contributi per le elezioni regionali. Tale disposizione "affermando, in presenza delle condizioni ivi stabilite, il 'diritto' del partito al contributo, e stabilendo precisi ed inequivoci criteri per la sua ripartizione tra 'i partiti che ne abbiano diritto' - esclude in radice la attribuzione di un potere discrezionale in materia agli organi della Camera dei deputati preposti alla ripartizione stessa".

strazione, i vizi che configurano un eccesso di potere amministrativo. A contatto con l'attività delle Camere il giudice potrebbe essere indotto ad abdicare al proprio ruolo di interprete ed esecutore della legge, rifugiandosi in una pronuncia di *non liquet*<sup>238</sup>. La negazione di una "ineludibile discrezionalità della predetta autorità", fatta dalla Cassazione, neutralizza invece in radice il rischio che sia vanificata l'effettività del sindacato giurisdizionale.

Si è visto, nei casi precedentemente analizzati, come all'affermazione della giurisdizione comune non sia poi di fatto seguito un controllo effettivo dell'attività parlamentare, sempre praticamente ostacolato dall'operare dell'autonomia finanziaria e quindi dall'immodificabilità delle decisioni di bilancio delle Camere. Agli atti relativi al finanziamento dei partiti, invece, corrispondono diritti patrimoniali riconosciuti dall'ordinamento generale, poiché è il legislatore a fissarne non solo l'*an* ma anche il *quantum*: il giudice può pertanto procedere, in questo caso, ad un pieno sindacato giurisdizionale<sup>239</sup>.

L'assenza di autonomia finanziaria in materia, che consente e rende effettivo il controllo giudiziario, è testimoniata anche dalla circostanza che per aumentare l'entità dei rimborsi si è sempre ricorso ad un intervento legislativo di modifica della disciplina esistente, che non si è ritenuto di poter sostituire con la semplice richiesta di incrementare la dotazione camerale proveniente dal Presidente dell'Assemblea e rivolta al Governo.

Mi pare in conclusione decisiva la constatazione che "l'autonomia contabile delle Camere, come pure quella degli altri organi costituzionali, non può assolutamente prescindere dall'autonomia finanziaria, la quale però nella materia del finanziamento pubblico è del tutto assente" e, detto ancor più chiaramente, che "questa costante, ossia l'assenza di autonomia finanziaria delle Camere in materia di finanziamento pubblico

<sup>238</sup> Elemento evidenziato dai ricorrenti nei motivi di ricorso alla Corte di Cassazione, in cui si legge che "la Corte romana, individuando, nel sistema della legge, una 'ineludibile discrezionalità' della predetta autorità, avrebbe, in definitiva, omesso di interpretare ed applicare la legge nel caso sottoposto al suo giudizio, rifugiandosi in una pronuncia di *non liquet*".

<sup>239</sup> Così la Cassazione può interpretare la disposizione legislativa in modo differente da quanto deciso dall'ufficio di Presidenza, anche se la soluzione adottata dall'ufficio con il decreto del 9 ottobre 1990 non era affatto intrinsecamente irragionevole (tanto da essere stata poi accolta nella disciplina legislativa successiva). Così come può servirsi della prassi applicativa seguita, prima del caso in contestazione, dallo stesso ufficio di Presidenza e conforme alla propria lettura, per confermare il canone ermeneutico prescelto. In sostanza, la suprema Corte si rapporta alle deliberazioni delle Camere secondo il percorso logico che obbedisce alle regole dello Stato di diritto: interpreta le disposizioni legislative e poi confronta le norme ricavate con l'applicazione che esse hanno ricevuto da parte dei loro destinatari, Camere comprese.

ai partiti, dovrebbe ritenersi già sufficiente a far venir meno l'autonomia contabile (quale corollario dell'autonomia finanziaria) e di conseguenza anche l'autodichia sulle relative determinazioni<sup>240</sup>.

L'altra e diversa fattispecie in cui la Cassazione ha deciso, a sezioni unite, di riconoscere la giurisdizione del giudice comune riguarda il rapporto tra parlamentare e assistente personale (c.d. portaborse)<sup>241</sup>. Ciascun parlamentare può stipulare contratti di collaborazione (art. 2222 c.c.) sulla base di schemi negoziali predisposti dai questori, con soggetti che non siano già dipendenti delle Camere e che ricevono in corrispettivo un compenso forfetario mensile indirettamente finanziato attraverso la dotazione.

Una voce importante del bilancio delle Camere è infatti rappresentata dai contributi versati a favore dei gruppi parlamentari<sup>242</sup>, che possono gestirli in modo del tutto autonomo per far fronte alle proprie spese, non essendo nemmeno tenuti al rendiconto. A questa contribuzione si affiancava, quando ancora era in vigore il meccanismo di finanziamento ai partiti attraverso i gruppi, quella prevista dall'art. 3 della legge n. 195 del

<sup>240</sup> Così LEHNER E., *Atti parlamentari in tema di erogazione dei contributi statali ai partiti...* cit., p. 572-573. Il medesimo concetto è ribadito dall'autrice in *"Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione..."* cit., p. 492-493, dove, per distinguere gli atti amministrativi non concernenti i dipendenti previsti dalla modifica regolamentare all'art. 12 Reg. cam. e soggetti alla giurisdizione domestica della Camera, da quelli estranei al concetto di amministrazione interna e quindi all'ambito di applicazione della norma, individua il criterio discrezionale dell'autonomia finanziaria: "in sostanza, la mancanza di autonomia finanziaria testimonia l'estraneità di questi atti rispetto all'autonomia organizzativa costituzionalmente attribuita alle Camere al fine di garantirne l'indipendente esercizio delle funzioni". Non mi pare invece persuasiva l'osservazione per cui l'attività di finanziamento ai partiti sarebbe soggetta al sindacato giurisdizionale per il fatto che questa competenza è stata attribuita alle Camere dalla legge. Se fosse questo l'elemento decisivo e non il discrimine dell'autonomia finanziaria, allora dovrebbero ricadere nella giurisdizione comune anche gli atti di corresponsione dell'indennità parlamentari, ipotesi che, come si è visto, è ormai senz'altro da escludere (v. in questo senso ancora LEHNER E., *"Regolamento per la tutela giurisdizionale..."* cit., p. 492-493).

<sup>241</sup> V. Corte di cassazione, sez. un. civ., sentenza 26 maggio 1998, n. 5234, pubblicata in *Foro it.*, I, 1998, p. 2872 s. In primo grado il Pretore di Roma (sent. 1 febbraio 1993) aveva invece dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore di quella domestica dell'organo costituzionale; diversamente il Tribunale di Roma (sent. 10 novembre 1995) aveva riformato tale decisione e rimesso pertanto le parti davanti al giudice di primo grado. Tale sentenza è stata confermata, come si è detto, in sede di regolamento di giurisdizione dalla Cassazione.

<sup>242</sup> Ai sensi dell'art. 12 reg. sen. "ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, è assicurata la disponibilità di locali e attrezzature e vengono versati contributi a carico del bilancio del Senato, differenziati in relazione alla consistenza numerica dei gruppi stessi". In modo analogo dispone l'art. 15, terzo comma, reg. cam: "il Presidente della Camera assicura ai gruppi parlamentari, per l'esplicazione delle loro funzioni, la disponibilità di locali e attrezzature e assegna contributi a carico del bilancio della Camera, tenendo presenti le esigenze di ba-

1974<sup>243</sup>. Le due ipotesi, pur identiche nella forma, differivano però profondamente nella sostanza: il contributo previsto dai regolamenti parlamentari e tutt'ora operante, rappresenta per la Camera una spesa autonomamente disposta e liberamente quantificabile in relazione ad insindacabili scelte di programmazione finanziaria<sup>244</sup>; il contributo ai gruppi previsto dalla legge sul finanziamento ai partiti, invece, sebbene fosse iscritto nel bilancio statale, nel suo ammontare globale annuo, all'interno dello stato di previsione concernente le spese per le Assemblee legislative, era (al pari del contributo elettorale) imposto e quantificato dalla stessa legge che ne specificava anche i criteri di riparto. Per questo è da ritenere che sulle somme da destinare *ex lege* ai partiti tramite i gruppi dovesse sussistere la giurisdizione del giudice comune, sia con riguardo al rapporto finanziario Camera-gruppo, sia con riguardo all'ulteriore rapporto gruppo-partito politico<sup>245</sup>.

Viceversa, il rapporto contributivo che lega i gruppi parlamentari alle Camere e che si colloca nell'ambito della gestione autonoma delle rispettive dotazioni, non rappresenta per l'ordinamento generale una situazione soggettiva giuridicamente azionabile<sup>246</sup>.

---

se comuni ad ogni gruppo e la consistenza numerica dei gruppi stessi. Le dotazioni attribuite al gruppo misto sono determinate avendo riguardo al numero e alla consistenza delle componenti politiche in esso costituite, in modo tale da poter essere ripartite fra le stesse in ragione delle esigenze di base comuni e della consistenza numerica di ciascuna componente”.

<sup>243</sup> Che si trattasse di una forma di finanziamento ai partiti politici attraverso i gruppi era dimostrato dall'ultimo comma di quell'articolo, che poneva a carico dei gruppi parlamentari l'obbligo di versare ai rispettivi partiti una somma non inferiore al 95 per cento del contributo riscosso.

<sup>244</sup> Ne offre un esempio il recente aumento nella misura del 15 per cento del contributo stesso, deciso dall'ufficio di Presidenza della Camera nei primi giorni di agosto del 2003. La proposta era stata presentata con un ordine del giorno il 6 maggio 2003, nel corso della discussione sul bilancio della Camera.

<sup>245</sup> Per respingere la diversa tesi secondo cui anche il rapporto contributivo stretto, in forza della legge n. 195 del 1974, con i gruppi parlamentari doveva considerarsi funzionale all'attività dell'organo costituzionale, e quindi insindacabile, osservava Cozzolino: “anche laddove non è il partito ma è il gruppo parlamentare che rileva quale destinatario del versamento del contributo (...) sembra alquanto difficile ragionare nei termini di un rapporto tra organi. Si dovrebbe infatti ritenere che i gruppi parlamentari costituiscano organi interni delle Assemblee elettive, ciò che come è noto non è affatto pacifico, e comunque tralasciare la circostanza che l'intera tipologia degli interventi finanziari suddetti è stata concepita a favore dell'attività dei partiti stessi e non per il finanziamento delle Assemblee elettive. A sostegno di questa tesi va ricordato poi che il comma 3 dell'art. 3 l. n. 195 del 1974 alla lett. a) fa espressamente salvo il finanziamento dei gruppi di cui agli artt. 15 reg. cam. e 16 reg. sen., avvalorando l'idea di una diversità sostanziale tra finanziamento ai partiti (anche se attribuito ad essi indirettamente, attraverso i gruppi) e finanziamento ai gruppi” (v. COZZOLINO L., *Sulla sindacabilità degli atti parlamentari erogativi del contributo...* cit., p. 4182).

<sup>246</sup> È qui particolarmente evidente come, pur in riferimento ai medesimi soggetti e in relazione

Nel caso giunto all'esame della Cassazione, si trattava di verificare se il giudice ordinario poteva invece occuparsi dell'ulteriore rapporto di natura patrimoniale che intercorre tra il singolo parlamentare e il suo assistente e che riceve tramite il primo (Camera-gruppo) la propria provvista finanziaria. La decisione della Cassazione risolve la questione, come anticipato, in favore della giurisdizione comune: il rapporto è stretto dal parlamentare in nome e per conto proprio, e la sua natura non muta per effetto del rimborso proveniente dalle casse del Parlamento. Tale rimborso, infatti, non è diretto, ma passa per il tramite del gruppo parlamentare ed è "operato oltre tutto entro un predeterminato limite massimo"<sup>247</sup>. La Camera, cioè, si impegna nei confronti del solo gruppo e per una somma massima autonomamente stabilita; le ulteriori decisioni di spesa che il gruppo e i singoli parlamentari ad esso appartenenti vorranno assumere non sono riconducibili nell'ambito della gestione autonoma dell'organo costituzionale, non avranno ricadute finanziarie sulla sua dotazione (impegnata, giova ripeterlo, per il solo limite massimo iscritto a bilancio) perché saranno gli stessi gruppi e i singoli parlamentari a doverne rispondere.

Ancora una volta si conferma l'ipotesi di lettura qui prospettata, secondo cui la giurisdizione comune si afferma laddove non c'è necessità di proteggere, attraverso la prerogativa della giurisdizione domestica, l'autonomia finanziaria, di gestione e contabile delle Camere e, conseguentemente, che il riconoscimento della giurisdizione domestica sugli atti di amministrazione non è diretto a tutelare l'autonomia normativa e applicativa delle Camere ai sensi dell'art. 64 Cost., ma si impone piuttosto come clausola di chiusura della gestione separata del loro bilancio interno.

---

a contributi che percorrono formalmente gli stessi passaggi contabili, la giurisdizione domestica oppure quella comune si affermano a seconda del grado di autonomia che quei passaggi esibiscono.

<sup>247</sup> Si legge infatti in conclusione delle motivazioni della sentenza: "il rapporto tra il Potè e l'Indirli è (...) certamente un rapporto di lavoro privato intercorso esclusivamente tra dette parti private. Né può su tale assetto ritenersi influente il diverso rapporto tra la Camera dei deputati ed il Potè per quanto concerne la corresponsione di un contributo mensile, essendo a tale diverso rapporto del tutto estraneo il collaboratore, ed avendo esso per oggetto, neppure direttamente ma per il tramite del gruppo parlamentare di appartenenza del deputato, il finanziamento operato oltre tutto entro un predeterminato limite massimo, a vantaggio di chi in nome proprio e per proprio conto assume direttamente veste di committente" (cfr. Cass. s.u. civ., sent. n. 5234 del 1998 cit.).

## Bibliografia

- ANTONIELLO C., *I poteri del Presidente della Camera in relazione alla immunità delle sedi parlamentari*, in *Rass. parl.*, 2002, p. 997 s.
- ARANGIO-RUIZ G., *Istituzioni di diritto costituzionale italiano*, Milano-Torino-Roma, 1913.
- BARILE P., *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giur. Cost.*, 1957, p. 921 s.
- BARTOLE S., *La 'posizione' rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 1968, p. 2564 s.
- BIN R., *L'ultima fortezza - Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996.
- BUSCEMA S., *Autonomia contabile degli organi costituzionali*, Padova, 1958.
- CANTELLA F.S., *L'inarrestabile espansione del "foro domestico" della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 1169 s.
- CHIOLA C., *Note critiche sull'autodichia della Camera*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3496 s.
- CIAURRO G. F., *Prerogative costituzionali*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986, p. 3 s.
- COZZOLINO L., *Sulla sindacabilità degli atti parlamentari erogativi del contributo statale al finanziamento dei partiti politici*, in *Giur. Cost.*, 1991, p. 4176 s.
- CUOCOLO F., *Turismo politico-amministrativo e controllo della Corte dei conti*, in *Giur. Cost.*, 1999, p. 3061 s.
- D'ALESSANDRO G., *nota a Corte cost. n. 221 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1725 s.
- D'ANDREA A., *Autonomia costituzionale delle Camere e principio di legalità*, Brescia, 2000.
- DI CIOLO V. - CIAURRO L., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003.
- DI CIOLO V., *Sul potere di polizia e sul potere disciplinare degli organi parlamentari. Appunti*, in *Foro amm.*, 1975, p. 612 s.
- DI MUCCIO P., *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amm.*, 1980, p. 1558 s.
- DICKMANN R., *Autonomia e capacità negoziale degli organ costituzionali. L'esperienza delle Assemblies parlamentari*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1997, p. 399 s.
- D'ORTA C. - GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari, 1997.
- D'ORTA C., *Funzioni e natura giuridica degli apparati degli organi costituzionali*, in D'ORTA C. - GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari, 1997, p. 119 s.
- FINZI C., *L'autonomia economica e amministrativa delle Camere*, Roma, 1934.

- FIorentino L., *L'autonomia contabile e finanziaria degli organi costituzionali*, in D'ORTA C. - GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari, 1997, p. 336 s.
- FLORIDIA G.G., *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, 1986.
- FRAGOLA U., *I contratti degli organi costituzionali e il contenzioso con le imprese*, in *Nuova rassegna*, 1998, p. 1636 s.
- GARELLA F., *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in D'ORTA C.-GARELLA F., *Le amministrazioni degli organi costituzionali. Ordinamento italiano e profili comparati*, Bari, 1997, p. 28 s.
- GIANNITI L., *Un caso di "equiparazione verso il basso": verso la piena conoscibilità degli atti interni delle Camere?*, in *Giur. cost.*, 1994, p. 4101 s.
- GUCCIONE V., *Corte dei conti*, in *Enciclopedia giuridica*, IX, Roma, 1998.
- LEHENER E., *Atti parlamentari in tema di erogazione dei contributi statali ai partiti e tutela giurisdizionale*, in *Giur. cost.*, 2000, p. 561 s.
- LEHNER E., *"Regolamento per la tutela giurisdizionale relativa agli atti di amministrazione della Camera dei deputati non concernenti i dipendenti" vs. "giusto processo", precettività della Costituzione e primato del diritto comunitario*, in *Giur. Cost.*, 2002, p. 471 s.
- LESSONA C., *Nota a Consiglio di Stato, IV sez., dec. n. 415 del 9 settembre 1898*, in *Foro it.*, 1898, III, p. 105 s.
- LOMBARDI G.M., *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, in *Giur. Cost.*, 1981, p. 1283 s.
- MANCINI M. - GALEOTTI S., *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma, 1887.
- MANETTI M., *Non sparate sui pianisti. La delega del voto in Parlamento e la rinascita degli "interna corporis"*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 3460 s.
- MANZELLA A., *Il Parlamento*, Bologna, 2003.
- MAZZON-HONORATI M.L., *Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari. L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milano, 1987.
- MOR G.F., *Irresponsabilità dei consiglieri regionali o limite al sindacato giurisdizionale sull'attività amministrativa?*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 4136 s.
- MORETTI R., *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro it.*, 1981, I, p. 2632 s.
- MORETTI R., *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro amm.*, 1981, I, p. 1537 s.
- MORTARA L., *Commentario del codice e delle leggi di procedura civile*, Milano, II ed., vol. II
- OCCHIOCUPO N., *Il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica*, Milano, 1973.
- OCCHIOCUPO N., *"Teologia dei corpi separati" e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi*, in *Giur. Cost.*, 1980, p. 1421 s.
- OCCHIOCUPO N., *Nota a Corte costituzionale n. 129 del 1981*, in *Foro amm.*, 1981, p. 1537 s.
- OCCHIOCUPO N., *Gli organi costituzionali "legibus soluti?"*, in *Giur. It.*, 1985, p. 102 s.

- OCCHIOCUPO N., "Sovranità" delle Camere e "diniego di giustizia" nella giurisprudenza della Corte costituzionale, in *Dir. proc. Amm.*, 1986, p. 245 s.
- ONIDA V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969.
- PACELLI M., *Le amministrazioni delle Camere del Parlamento*, in *Rass. Parl.*, 2000, 3, p. 709 s.
- PETRANGELI F., *Il deputato che vota sostituendosi a un collega assente: una delicata questione tra sindacabilità giurisdizionale ed esercizio delle funzioni parlamentari*, in *Giur. Cost.*, 1996, p. 3475 s.
- PIASCO S., *Tesoreria dello Stato e degli enti pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, XV, p. 290 s.
- PIERONI M., *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli delle Regioni a Statuto ordinario e responsabilità amministrativa dei consiglieri regionali*, in *Riv. Corte conti*, 2000, p. 181 s.
- ROMANO G., *Bilancio delle Assemblee parlamentari*, in *Boll. inf. cost. e parl.*, 1994, p. 161 s.
- ROMANO S., *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Circolo giuridico*, 1899, p. 77 s.
- SANDULLI A.M., *Sulla posizione della Corte costituzionale nel sistema degli organi supremi dello Stato*, in SANDULLI A.M., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, p. 414 s.
- SANDULLI A.M., *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali e di giustizia domestica nei confronti del loro personale*, in *Giur. it.*, 1977, p. 1831 s.
- SPECCHIA C., *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, Roma, 1982.
- STANCATI P., *Sulla estensione e sui limiti del regime di autonomia dei Consigli regionali. Considerazioni critiche e ricostruttive. - In margine al conflitto di attribuzione risolto con la sentenza n. 209 del 1994 della Corte costituzionale*, in *Diritto e Società*, 1995, p. 63 s.
- TRAMPUS M., *Questioni in tema di autonomia contabile ed organizzativa dei Consigli regionali*, in *Le regioni*, 1973, p. 23 s.
- TRAVERSA S., *Autonomia contabile e funzionale dei Consigli regionali*, in *Le regioni*, 1974, p. 365 s.
- TRAVERSA S., *Riflessioni sull'organizzazione amministrativa della Camera dei deputati dalle origini alla caduta del fascismo*, in *Rass. Parl.*, 1997, p. 23 s.
- VIRGA G., *Le spese dei Consigli regionali ed i Giudici di Berlino*, in disponibile in internet al sito [http://www.lexitalia.it/articoli/virgag\\_berlino.htm](http://www.lexitalia.it/articoli/virgag_berlino.htm)
- ZAMPETTI U., *Commento all'art. 69 Cost.*, in *Commentario della Costituzione a cura di G. Branca*, Bologna, 1986.

PROMODIS ITALIA EDITRICE  
QUADERNI BREVI DEL DIPARTIMENTO  
DI SCIENZE GIURIDICHE DI BRESCIA

**ORGANIZZARE L'ECONOMIA**

LE CAMERE DI COMMERCIO NELL'ITALIA CONTEMPORANEA  
FRA DIRITTO COMMERCIALE E DIRITTO AMMINISTRATIVO  
Alberto Sciumè

**I DIRITTI UMANI NEL PROCESSO DI CONSOLIDAMENTO  
DELLE DEMOCRAZIE OCCIDENTALI**

a cura di Alberto Sciumè

**CONTRIBUTO ALLO STUDIO  
DELLA CARTOLARIZZAZIONE DEI CREDITI**

Alessandra Veronelli

**LA CONVERSIONE DEI DECRETI LEGGE  
DAVANTI ALLA CAMERA DEI DEPUTATI**

LA PRASSI DEL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE  
Nadia Maccabiani

**PRIMO INCONTRO DI STUDIO  
IN MEMORIA DEL PROF. LUIGI MIGLIORINO**

a cura di Marco Frigessi di Rattalma

**LE FONDAZIONI BRESCIANE**

a cura di Giorgio Pedrazzi e Giulio Ponzanelli

**APPLICAZIONE DELLA LEGGE PENALE  
E REGOLE COSTITUZIONALI**

UN'INTRODUZIONE

Matteo Frau e Germana Giacobbe  
con una nota del prof. Antonio D'Andrea

**REGOLE ELETTORALI  
E INTEGRITÀ NUMERICA DELLE CAMERE**

LA MANCATA ASSEGNAZIONE DI ALCUNI SEGGI  
ALLA CAMERA NELLA XIV LEGISLATURA

Lorenzo Spadacini

**LA "CARTA DEI DIRITTI" NEI LAVORI DELLA CONVENZIONE  
SUL FUTURO DELL'EUROPA**

LE TAPPE SUCCESSIVE ALL'ADOZIONE DELLA CARTA DI NIZZA

Adriana Apostoli

**NOTE IN TEMA DI AZIONE DI RESPONSABILITÀ  
DA PARTE DELLA MINORANZA NELLE SOCIETÀ QUOTATE**

*Isabella Maffezzoni*

**FEDERALISMO E DIRITTO DEL LAVORO IN ITALIA E SPAGNA:  
MODELLI A CONFRONTO**

*Francesca Malzani*

**FORME DELL'AUTONOMIA ORGANIZZATIVA DELLE CAMERE:  
LA GESTIONE DEL BILANCIO INTERNO**

*Arianna Carminati*