

GIOVANNI TOMASELLO

AUTONOMIA
DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
E INSINDACABILITA' DEI SUOI DEPUTATI

PARTE PRIMA	5
AUTONOMIA DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA E INSINDACABILITA' DEI SUOI DEPUTATI	6
1. INTRODUZIONE. LE GARANZIE A TUTELA DEL LIBERO ESERCIZIO DELLE FUNZIONI ISTITUZIONALI.	7
2. LA POSIZIONE COSTITUZIONALE DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA.	8
3. IL SISTEMA DI GARANZIE: CONTENUTI E LIMITI.	10
3.1 Diversa estensione delle garanzie del parlamento e delle assemblee regionali.	12
4. LE ATTIVITÀ NON SINDACABILI DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA E DEI DEPUTATI REGIONALI.	15
4.1 Le leggi regionali in materia di insindacabilità dei componenti delle Assemblee.	19
4.2 In particolare: le procedure a difesa dell'insindacabilità .	21
4.3 L'immunità penale : esclusione per i deputati regionali.	23
5. RAFFRONTO TRA LE PREROGATIVE DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA E QUELLE DEL PARLAMENTO NAZIONALE.	24
6. IL REGOLAMENTO INTERNO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA.	26
6.1 Natura giuridica del regolamento interno	27
6.2 Procedimento di formazione del regolamento interno .	32
6.3 Cenni sulla genesi e sui contenuti del regolamento generale.	34
6.4 I Regolamenti minori .	36
6.5 Regolamenti minori e rinvio alla legge.	38

6.6 Relazioni tra regolamento e legge ordinaria.	40
6.7 Il sindacato giurisdizionale sul regolamento interno dell'Assemblea	42
7. LA RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA.	44
8. Gli organi di governo interno dell'Assemblea regionale.	48
8.1 L'Ufficio provvisorio di Presidenza	49
8.2 La Commissione provvisoria per la verifica dei poteri	49
8.3 Elezione del Presidente dell'Assemblea e dell'Ufficio di Presidenza	51
8.4 Il Presidente dell'Assemblea.	52
8.5 L'Ufficio di Presidenza	54
8.6 I Vice Presidenti	56
8.7 Il Collegio dei Questori	56
8.8 I Deputati Segretari	57
PARTE SECONDA	58
APPENDICE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE	58
NORMATIVA	59
1) Statuto speciale della Regione siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modifiche e integrazioni: articoli 4 e 6.	59
2) Regolamento Interno dell'Assemblea Regionale Siciliana, approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949 e successive modifiche e integrazioni: articoli da 1 a 13; articolo 39; articoli 166 e 167.	59
3) Costituzione della Repubblica italiana: articoli 64, 66, 68, 69, 122.	65
4) Legge 20 giugno 2003, n. 140 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato".	67

- 5) Legge Regione Liguria 12 novembre 2001, n. 38 “Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione”.(Pubblicata nel B.U. Liguria 14 novembre 2001, n. 11, parte prima.) 73
- 6) Legge Regione Piemonte 19 novembre 2001, n. 32, “Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei Consigli regionali ai sensi dell’art. 122, comma 4, della Costituzione. (pubblicata nel B.U. Piemonte 28 novembre 2001, n. 48.) 75

GIURISPRUDENZA 77

- 1) ALTA CORTE PER LA REGIONE SICILIANA, Decisione 16 – 20 marzo 1951, n. 38 (per la parte riguardante l’immunità penale dei deputati dell’Assemblea regionale siciliana). 77
- 2) CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 20-30 giugno 1964, n. 66, (sindacato giurisdizionale sulle controversie promosse dai dipendenti dell’Assemblea regionale siciliana). 77
- 3) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 18 dicembre 1968, n. 143, (sottrazione al controllo della Corte dei Conti degli atti di spesa del Consiglio Regionale del Friuli – Venezia Giulia). 77
- 4) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 20 giugno 1972, n. 115 (controllo giurisdizionale sui titoli di ammissione dei deputati dell’Assemblea Regionale siciliana). 77
- 5) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 24 giugno 1981, n. 129 (sulla esenzione dalla giurisdizione contabile della Presidenza della Repubblica e delle Camere del Parlamento nazionale). 77
- 6) CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 6 maggio 1985, n. 154 (autodichia delle Camere del Parlamento sulle controversie riguardanti i propri dipendenti). 88
- 7) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 23 maggio – 2 giugno 1994, n. 209 (sul controllo giurisdizionale della Corte dei Conti riguardante l’attività amministrativa dell’Assemblea regionale siciliana). 105
- 8) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 20 marzo 1995, n. 94 (per la parte concernente la non sindacabilità delle disposizioni del regolamento interno dell’Assemblea regionale siciliana nei giudizi di legittimità delle leggi regionali) 111
- 9) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 13 giugno 1995, n. 245 (su taluni aspetti dell’indennità spettante ai deputati dell’Assemblea regionale siciliana). 116
- 10) CORTE costituzionale, sentenza 16 aprile 2004, n. 120
(dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge n. 140/2003, attuativo dell’art. 68, comma 1, della Costituzione)

- 11) CORTE DEI CONTI , Sez. giur. per la Regione siciliana, sentenza 15 febbraio 1966, n. 792 (controllo giurisdizionale della Corte dei Conti sugli agenti contabili dell'Assemblea regionale siciliana). 140
- 12) CORTE DEI CONTI, Sez. II, Decisione (4 marzo) 27 ottobre 1987, n. 152, (per la parte concernente difetto di giurisdizione della Corte dei conti sul controllo giurisdizionale del conto reso dal tesoriere del Consiglio regionale della Calabria). 140
- 13) CORTE DEI CONTI, Sez. Giur per la Regione siciliana, sentenza 8 settembre 1997, n. 238, (difetto di giurisdizione sulla responsabilità dei componenti il Consiglio di Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana riguardo a deliberazioni concernenti aspetti del trattamento dei dipendenti). 140
- 14) CORTE DEI CONTI, Sez. Giur per la Regione siciliana, sentenza 5 novembre 1997, n. 312, (difetto di giurisdizione sull'assunzione di dipendenti da parte del Consiglio di Presidenza) dell'Assemblea regionale siciliana). 140

BIBLIOGRAFIA

141

PARTE PRIMA

**AUTONOMIA DELL'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA E
INSINDACABILITA' DEI DEPUTATI REGIONALI**

1. Introduzione. Le garanzie a tutela del libero esercizio delle funzioni istituzionali.

E' principio generale delle democrazie rappresentative, e risponde ad una necessità sempre avvertita, che le decisioni delle istituzioni legislative si svolgano in condizioni di effettiva indipendenza.

Per rispondere a tale esigenza sono previsti dal nostro ordinamento costituzionale e dai regolamenti delle assemblee legislative diversi istituti volti a garantire il libero e indipendente esercizio delle funzioni parlamentari: l'autonomia regolamentare, i c.d. interna corporis ; il sistema delle immunità; i poteri di ordine delle sedute e le sanzioni disciplinari per i deputati; l'indennità parlamentare.

Si tratta di istituti di varia natura tutti riconducibili alla comune esigenza di apprestare un complesso di garanzie funzionali del procedimento di formazione della volontà delle assemblee legislative¹. La finalità è quella di assicurare la libertà della decisione, senza condizionamenti esterni, e l'integrità della composizione del collegio.²

Tale spazio di libertà è connaturato alle assemblee che per il loro grado di rappresentatività hanno attribuzioni politiche e legislative. L'autonomia politica e la libertà di scelta dei fini da conseguire costituiscono il fondamento stesso delle garanzie in esame.³

Le immunità legate a tali garanzie sono previste, innanzitutto, per il parlamento nazionale e, con modalità talora identiche, in altri casi differenti, anche per l'Assemblea regionale siciliana. Si tratta delle immunità sostanziali riguardanti l'esercizio delle funzioni dell'istituzione legislativa siciliana e dei deputati regionali, che come si vedrà comportano irresponsabilità penale, civile ed amministrativa⁴.

Scopo del presente lavoro è quello di ricostruire contenuti e limiti delle prerogative spettanti all'organo legislativo siciliano e ai suoi componenti per l'esercizio delle funzioni istituzionali, in relazione alle analoghe prerogative del parlamento nazionale e delle altre assemblee regionali⁵. Tale ricostruzione si rende tanto più opportuna alla

¹ Cfr. in particolare Manzella A., *Il Parlamento*, Il Mulino, 2003.

² La letteratura sulle immunità è sterminata : dalla ricostruzione effettuata da Mancini P.S., *Interpretazione dell'art. 45 dello Statuto del Regno. Relazione alla Camera dei deputati del 30 luglio 1870*, in *Discorsi parlamentari di Pasquale Stanislao Mancini*, Camera dei deputati, Roma 1894, vol. III; al testo di V.E. Orlando su *Immunità parlamentari ed organi sovrani*, in *Diritto pubblico generale. Scritti vari (1881-1940) coordinati in sistema*, Milano 1954; ai numerosissimi scritti sulle prerogative previste dalla carta costituzionale del 1948, da G. Zagrebelsky, *Le immunità parlamentari. Natura e limiti di una garanzia costituzionale*, Einaudi, ai recenti atti del seminario promosso dalla Corte costituzionale su "Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali", Giuffrè 2001; al dibattito riguardante la legge n. 140/2003, su cui è intervenuta la recente sentenza della Corte Costituzionale 13 – 20 gennaio 2004, n. 24.

³ Merita un approfondimento a parte l'indagine circa il grado di effettiva autonomia politica delle assemblee regionali e dello stesso parlamento nazionale, specialmente in conseguenza del continuo espandersi dell'ordinamento comunitario.

⁴ Benchè la questione lessicale sia ancora dibattuta in dottrina, è uso comune l'utilizzo dei termini di immunità, prerogative, garanzie, come sinonimi. Il termine immunità indica, poi, sia le immunità sostanziali, ovvero quelle legate propriamente all'esercizio delle funzioni, che le immunità penali o processuali. Sul punto si tornerà più avanti.

⁵ A tal fine, poiché medesima è la ratio giustificativa delle garanzie sostanziali in questione, si utilizzeranno sia le argomentazioni elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale per le assemblee statali che quelle

luce del fatto che l'Assemblea regionale siciliana continua ad attraversare una fase, che dura ormai da parecchi anni, in cui non sempre evidenti appaiono i confini delle prerogative a essa spettanti e quelli del controllo giurisdizionale sulle attività dei suoi organi e dei deputati regionali.

2. La posizione costituzionale dell'Assemblea regionale siciliana.

La posizione di indipendenza dell'Assemblea regionale siciliana è sancita, alla stregua delle Camere del parlamento nazionale, da norme di rango costituzionale.

Lo Statuto della Regione siciliana, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, successivamente modificato ed integrato, contiene sezioni separate riguardanti l'Assemblea e il Governo regionale, sia per quanto attiene alla loro costituzione e funzionamento (Titolo I, sezioni I e II) sia con riferimento all'attribuzione delle funzioni spettanti agli stessi organi (Titolo II, sezioni I e II).

La scelta operata dagli estensori dello Statuto d'autonomia è, infatti, di distinzione, sul modello parlamentare, tra organo politico – legislativo ed esecutivo, con l'assegnazione al primo di compiti esclusivamente legislativi e di indirizzo e controllo politico, fino al punto che lo stesso potere normativo regolamentare è affidato al Governo regionale. (art. 12 Stat. sic.). La mancata attribuzione all'Assemblea della potestà di emanare regolamenti ha costituito una peculiarità dell'ordinamento siciliano rispetto alle regioni ordinarie, che adesso sembrano muoversi nella stessa direzione, a seguito delle modifiche introdotte al Titolo V della Costituzione, in sede di elaborazione dei nuovi statuti regionali tuttora in corso.

Tale demarcazione dei ruoli tra legislativo ed esecutivo viene peraltro rafforzata dal nuovo sistema introdotto dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, che prevede l'elezione a suffragio diretto del Presidente della Regione siciliana, e nello stesso solco si sta muovendo il processo di revisione in atto dello Statuto.

Le funzioni legislative e di controllo politico, che assumono anzi maggior risalto dopo i cambiamenti, giustificano le prerogative parlamentari ad esse connesse.

Le norme statutarie configurano quindi l'Assemblea regionale come «un corpo politico avente esclusivamente attribuzioni legislative (volte all'emanazione di atti con forza e valore formale di legge) e di indirizzo e sindacato politico nei confronti dell'operato del Governo regionale (...). Non può dunque dubitarsi che (...) l'Assemblea regionale siciliana sia un corpo affine alle Assemblee legislative dello Stato»⁶.

elaborate per le assemblee regionali. Limitatamente a tali profili, va peraltro rilevato che le differenze con il parlamento nazionale, laddove ancora rinvenibili, sono ancora più sfumate per l'Assemblea regionale siciliana che gode della forma più ampia di autonomia rispetto agli altri organi legislativi regionali. Cfr. Corte Costituzionale sent. n. 110 del 1970.

⁶V. Sandulli A., Rapporto di impiego presso l'Assemblea regionale siciliana e sindacato giurisdizionale, in *Giustizia civile*, 1963, pp. 2012 segg.

Anche la Corte costituzionale ha avuto modo di rimarcare come l'Assemblea siciliana non possa essere configurata come organo amministrativo giacché le sue attribuzioni sono legislative o politiche e mai amministrative. In questo senso l'indipendenza dell'Assemblea è coesistente e "connaturata a precise attribuzioni politiche e legislative"⁷.

La posizione d'autonomia dei corpi politici, e quindi anche dell'Assemblea regionale, si fonda, come si è detto, su un'esigenza d'indipendenza che è comune a tutti gli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale⁸. Le che garantiscono tale indipendenza assumono maggiore valenza quanto più sono ampie le funzioni primarie legislative esercitate dalle assemblee.

Particolare rilevanza acquista a tal fine l'accentuazione delle funzioni legislative del parlamento siciliano, quale organo rappresentativo dell'intera comunità regionale, e per l'ampiezza delle materie di competenza e per la potestà esclusiva riservata in numerosi e vitali settori della vita regionale.

Tale potestà legislativa assume oggi una portata ancora più ampia, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Costituzione, che prevede modifiche rilevanti in merito alla ripartizione di competenze legislative tra centro e autonomie regionali.

Com'è noto, la novità più importante introdotta dalla riforma del Titolo V riguarda l'inversione del criterio di attribuzione delle materie tra Stato e Regioni. Proprio perché l'enumerazione delle materie dell'art. 117 Cost., novellato, riguarda le competenze statali, il legislatore nazionale ha perso un potere generale di intervento su tutte le aree suscettibili di essere assoggettate a disciplina legislativa.

Diversamente che in passato, sarà quindi necessario trovare un titolo giustificativo per l'esercizio della competenza legislativa statale. Il nuovo impianto viene infatti a delineare un potere legislativo generale - residuale delle Regioni ordinarie poiché esso viene esercitato su ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato e alla legislazione concorrente.

Si esalta in tal modo il ruolo politico delle autonomie regionali, la cui legislazione è assoggettata agli stessi limiti di quella statale. Non va inoltre sottovalutato il fatto che le regioni possano intervenire non soltanto sulle materie tradizionali, in passato disciplinate dallo Stato, ma anche in settori del tutto nuovi, non ancora soggetti a regolamentazione normativa.

Se tutto ciò è previsto per le regioni ordinarie, per effetto dell'art. 10 della predetta legge costituzionale n. 3/2001, che estende alle regioni speciali tali forme più ampie di autonomia, all'Assemblea regionale siciliana va riconosciuta una potestà legislativa generale di intervento residuale con competenza primaria su tutte le materie che non siano elencate espressamente nello Statuto (artt. 14, 15, 17 e 36) e che non rientrino nella competenza esclusiva dello Stato.

Per quanto sia da considerare che lo Stato si è comunque riservata all'art. 117 Cost. una competenza generale, volta a garantire una disciplina uniforme su tutto il

⁷ V. sentenze Corte cost. n. 66/1964 e n. 143 del 1968.

⁸ V. Sandulli A., cit.

territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non vi è dubbio che l'istituto autonomistico è stato fortemente potenziato.

3. Il sistema di garanzie: contenuti e limiti.

Proprio al fine di consentire, in posizione d'indipendenza e al riparo da interferenze esterne, il libero esercizio delle funzioni politiche e legislative è espressamente riconosciuta all'Assemblea siciliana, dallo Statuto, una potestà di regolamento interno, che configura un'immunità dell'organo legislativo regionale per le attività istituzionali e le connesse attività organizzative e strumentali. A questa strettamente correlata è l'altra immunità prevista dall'art. 6 dello Statuto, riguardante l'insindacabilità dei deputati dell'Assemblea regionale per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni.

Si delinea così un sistema di garanzie analogo a quello previsto dall'art. 64 della Costituzione per le Assemblee legislative statali e dall'art. 68, comma 1, per i parlamentari nazionali. L'analogia trova il suo fondamento nella medesima natura di organo politico-legislativo dell'Assemblea siciliana e del Parlamento nazionale.

Tali garanzie sono previste per la totalità delle assemblee regionali, sia pure in maniera meno ampia poiché, mentre l'articolo 122, comma 4, della Costituzione stabilisce la stessa insindacabilità per le opinioni espresse e i voti dati dai consiglieri regionali, l'autonomia normativa, amministrativa e contabile dei Consigli delle Regioni ordinarie è prevista dalla legge ordinaria, anziché come per la Sicilia da norme di livello costituzionale.

Su tali garanzie legate all'esercizio delle funzioni esiste dunque un parallelismo tra la posizione delle Camere e quella dell'Assemblea regionale siciliana, così come con sfumature diverse con quella degli altri Consigli regionali.

Conviene dunque soffermarsi sulla giurisprudenza della Corte costituzionale degli ultimi anni riguardante il parlamento nazionale, poiché le questioni legate all'autonomia e all'insindacabilità in termini simili si sono riproposte davanti alla stessa Corte per le assemblee regionali.

Innanzitutto è da considerare che in relazione agli interessi in gioco entrambi costituzionalmente garantiti, l'autonomia del parlamento e i diritti inviolabili dei cittadini, esistono due opposte tendenze che bisogna contemperare.⁹

Il problema si pone maggiormente per le opinioni espresse da parlamentari e consiglieri regionali, perché occorre tutelare la loro l'insindacabilità e tenere conto dei diritti all'onore e alla reputazione dei cittadini. Si è posto anche per i dipendenti delle assemblee legislative e per i terzi che vengano in relazione con le assemblee medesime poiché, a fronte dell'autonomia dell'istituzione parlamentare, sta il diritto

⁹ Si veda in particolare la sentenza della Corte Costituzionale n. 379/1996.

dei singoli, sancito dall'art. 24 della Costituzione, di agire in giudizio per la tutela dei loro diritti ed interessi legittimi

Da una parte infatti, come afferma la Corte, «una rilevante accentuazione del principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge conduce a ritenere, in linea di principio, inammissibile la sottrazione dei membri del parlamento alle regole del diritto comune e a postulare la sottoposizione alla giurisdizione di ogni loro comportamento»; dalla parte opposta, l'autonomia della assemblee legislative viene propugnata in termini assoluti, sicché verrebbero sottratti a qualsiasi forma di sindacato esterno tutti gli atti posti in essere dalle stesse assemblee e tutti i comportamenti dei loro componenti ovunque tenuti e in qualunque modo collegati all'esercizio delle loro funzioni.

Secondo la Corte entrambe le tendenze non trovano rispondenza nel sistema delineato dalla Carta costituzionale. Dai principi di quest'ultima risulta invece un equilibrio razionale e misurato tra le esigenze connesse all'esercizio della giurisdizione e la salvaguardia di ambiti di autonomia parlamentare sottratti al diritto comune, che valgono a conservare alla rappresentanza politica un suo indefettibile spazio di libertà. Non tutti i comportamenti dei parlamentari sarebbero dunque insindacabili, ma solo quelli che hanno una ratio giustificativa nell'esercizio del mandato parlamentare e nell'autonomia delle assemblee di appartenenza.

Per le opinioni espresse fuori dalle sedi assembleari, il punto su cui maggiormente si dibatte riguarda l'estensione di tale prerogativa alle funzioni comunque connesse a quelle parlamentari, anche quando non sia evidente una corrispondenza di significati con quanto sostenuto all'interno delle assemblee legislative.

A valutare il contenuto di tale prerogativa nel caso concreto è il giudice che, nell'esercizio delle proprie funzioni, è garante del sistema contro un uso distorsivo dell'insindacabilità. Parimenti, l'assemblea di appartenenza ha diritto a pronunciarsi a tutela del concreto esercizio delle funzioni parlamentari e per contrastare eccedenze del potere giudiziario.

Arbitro dei conflitti è la Corte Costituzionale che deve stabilire, di volta in volta, se le motivazioni del giudice o dell'assemblea diano conto della ragionevolezza del nesso funzionale tra esternazione del deputato ed esercizio delle funzioni rappresentative. Si tratta pur sempre di controllo di legittimità e di verifica esterna della Corte.¹⁰

Focalizzato questo aspetto concernente le opinioni espresse dai parlamentari, nazionali e regionali, fuori dalle aule, occorre adesso sottolineare come le prerogative delle assemblee legislative e quelle dei loro componenti siano strettamente collegate.

L'autonomia dell'organo è innanzitutto di tipo normativo e riconosce ad esso una potestà regolamentare per disciplinare l'esercizio delle funzioni e l'organizzazione parlamentare e amministrativa. Essa si estende alla fase applicativa delle norme fissate nel regolamento interno.

Il bene costituzionalmente protetto è pertanto l'autonomia delle funzioni delle istituzioni legislative. Così l'insindacabilità di cui agli articoli 68, comma 1, della

¹⁰ Cfr. Midiri M., *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Cedam 1999, 349.

Costituzione, 6 dello Statuto siciliano, nonché 122, comma 4, della Costituzione, è una garanzia non solo individuale, ma è posta anche tutela dell'istituzione parlamentare, tant'è che la difesa di questa prerogativa non è rimessa al solo interessato, ma appartiene alle assemblee come attribuzione propria.

La stretta interrelazione tra le due garanzie è stata rimarcata, per il parlamento nazionale, dalla suprema Corte nella sentenza n. 265 del 1997, ove viene posto in luce che l'irresponsabilità delle opinioni espresse e dei voti dati dai parlamentari, oltre a tutelare la libertà di espressione dei singoli, è posta a presidio della piena libertà di discussione e di deliberazione delle assemblee legislative.

Ciò comporta che la garanzia stessa <<attribuisce alla Camera di appartenenza il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, sempre che il potere sia stato correttamente esercitato>>¹¹.

Tale pregiudiziale parlamentare è ora espressamente sancita dall'art. 3 della legge 20 giugno 2003, n. 140. Si tornerà sull'argomento per comprendere se la stessa possa estendersi alle assemblee regionali per quanto alcune Regioni, con propria legge attuativa dell'art. 122, comma 4 Cost., l'hanno introdotta¹².

La questione centrale diventa dunque quella di definire i limiti delle garanzie cui si è fatto cenno e di demarcare la linea di confine tra le attività e i comportamenti coperti dalle stesse prerogative e quelli che non possono sfuggire al diritto comune e sono dunque perseguibili dal giudice.¹³ E' un difficile equilibrio tra l'esercizio delle funzioni parlamentari e di quella giurisdizionale. Se per un verso si vuole porre un freno a sconfinamenti nell'azione dell'autorità giudiziaria, occorre tenere presente, come è stato fatto osservare, che la limitazione di quest'ultima comporta una denegata giustizia, poiché dietro il giudice ci sono diritti dei cittadini reclamati e non ottenuti¹⁴.

3.1 Diversa estensione delle garanzie del parlamento e delle assemblee regionali.

Poiché, come si è detto, l'Assemblea regionale siciliana ha la medesima natura di organo politico - legislativo del Parlamento nazionale, essa gode, oltre alla riserva costituzionale di regolamento, di una serie di prerogative in parte coincidenti a quelle spettanti alle Camere, riguardanti sia l'organo collegiale che i suoi componenti¹⁵.

¹¹ Sent. n. 265/1997 cit.; cfr. anche sentenze n. 129 del 1996 e n. 1150 del 1998.

¹² Sul punto cfr. Gipponi, Tommaso F., *Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2002. Sull'aspetto procedurale dell'immunità in esame ci si soffermerà più avanti.

¹³ Sulla posizione della Corte degli ultimi anni considerata più restrittiva rispetto al passato Cfr. Ridola, *L'insindacabilità parlamentare tra nesso funzionale e libertà politica delle assemblee rappresentative*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999, pp 3663 segg.; Dogliani, *Immunità e prerogative costituzionali*, in *Storia d'Italia, Il Parlamento*, Einaudi, 2001, pp. 10033 e segg. ; M. E. Bucalo, *Le immunità dei parlamentari: breve ricognizione sul dibattito dottrinale*, in *Rassegna Amministrativa Siciliana*, n. 4/2003.

¹⁴ Cfr. Silvestri G., in AA.VV. *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001.

¹⁵ Il raffronto analitico delle prerogative dell'istituzione legislativa siciliana e del parlamento nazionale sarà effettuato più avanti.

Diversa è tuttavia l'estensione delle prerogative e la sfera di effetti derivanti dal potere di regolamento ex art. 64 Cost. ed ex art. 4 Stat. Sic., secondo la giurisprudenza elaborata dalla Corte costituzionale.

La differenza più evidente consiste nel fatto che per l'Assemblea della Regione siciliana (e per i Consigli regionali) sono previsti il sindacato giurisdizionale sulla verifica dei titoli di ammissione dei deputati (e consiglieri) regionali e sulle controversie riguardanti i dipendenti, e la giurisdizione contabile. In questi casi non può subire deroghe il principio di cui all'art. 2 della Costituzione sui diritti inviolabili dei cittadini, tra cui vi è quello di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi previsto dal successivo art. 24, comma primo.

Tale sindacato invece è escluso per le Camere nazionali, che godono della cosiddetta autodichia o autocrinia o giurisdizione domestica. Si tratta di forme di esenzione dalla giurisdizione che, in quanto derogatorie, eccezionali e di stretta interpretazione, non si estendono alle assemblee regionali, secondo giurisprudenza costituzionale consolidata.

A giudizio della Corte, infatti, mentre il Parlamento è immediatamente partecipe del potere sovrano dello Stato, potendo svolgere un'attività «libera nel fine, salvo i casi in cui un fine sia stato prestabilito in una norma costituzionale», l'Assemblea regionale, invece, agisce quale soggetto dotato «di autonomia politica costituzionalmente riconosciuta e delimitata»¹⁶.

Per quanto prima accennato, a proposito della competenza legislativa residuale attribuita alle Assemblee regionali dal nuovo Titolo V della Costituzione, tale elemento di differenziazione, su cui la suprema Corte ha in parte basato anche il successivo convincimento, appare indebolito poiché l'attività legislativa regionale non è più "delimitata" potendo spaziare su materie prima di competenza statale e soprattutto disciplinare ambiti nuovi non ancora regolamentati con legge. Non solo, l'art. 117, comma 1, novellato pone sullo stesso piano, conferendo ad esse pari dignità, l'attività legislativa dello Stato e quella delle Regioni, sottoposte entrambe agli stessi limiti.

L'orientamento della Corte, espresso fin dalla sentenza n. 4 del 15 giugno 1956 in materia di limiti all'insindacabilità degli interna corporis delle assemblee regionali, ribadito nella sentenza n. 115 del 1972, è che la Costituzione assegna la funzione giurisdizionale esclusivamente allo Stato e che quindi la Regione non ha competenza a dettare norme in tema di giurisdizione.

Ciò comporta, come accennato, che in particolari ambiti (quali le controversie riguardanti i dipendenti e la responsabilità amministrativa e contabile degli stessi) deve essere ammesso il controllo dell'autorità giudiziaria, qualora si sia in presenza di attività svolte all'interno dell'Assemblea di natura contenziosa e sostanzialmente giurisdizionale. Tale controllo non può tuttavia ledere l'autonomia costituzionalmente garantita dell'organo legislativo regionale, per le modalità in cui a giudizio della Corte deve essere esercitato. Il giudice infatti si deve limitare a verificare la legittimità dei

¹⁶ C. Cost., sentenza n. 66 del 30 giugno 1964.

provvedimenti adottati dagli organi interni dell'Assemblea siciliana in rapporto alla loro conformità alle norme regolamentari interne.

La giurisprudenza della Corte dei Conti, successiva alle sentenze della Corte Costituzionale n. 4/1956 e n. 66/1964, ha sottolineato che nel giudizio di conto <<il potere inquisitore del giudice non può estendersi a sindacare né le esigenze e le finalità assunte a giustificazione della spesa, né la convenienza in ordine di tempo degli atti di autorizzazione ed ordinazione emessi dagli organi assembleari competenti (...) Integro rimane perciò, sfuggendo ad ogni controllo esterno, il potere dispositivo spettante al Presidente, al Consiglio di Presidenza e al Deputato Questore sull'impiego dei fondi occorrenti per il funzionamento dell'Assemblea; come del pari integri rimangono sia il potere di regolamento che a questa spetta, come ha rilevato la Corte Costituzionale, per l'organizzazione dei suoi servizi e dei suoi uffici secondo il suo libero apprezzamento, sia la piena autonomia della gestione relativa>>.¹⁷

All'Assemblea regionale, quale organo di rilevanza costituzionale, non può dunque essere riconosciuto il potere di autodichia o di giurisdizione domestica, quel potere cioè che viene tuttora riconosciuto alle Camere per dirimere in via definitiva le controversie sulle cause di ineleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari e alle stesse Camere, alla Presidenza della Repubblica e alla Corte costituzionale per quelle riguardanti i dipendenti.

Manca peraltro una norma di rango costituzionale che assegni all'Assemblea regionale la competenza ad emettere giudizio definitivo sui titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, come avviene per le Camere in base all'art. 66 della Costituzione.

E' proprio estendendo la portata di questa norma e della consuetudine costituzionale instauratasi¹⁸, che la Corte ha riconosciuto al Parlamento la competenza a giudicare sulle controversie insorte con i propri dipendenti e sull'attività dei propri agenti contabili, sul presupposto della partecipazione delle Camere al potere sovrano dello Stato. Essa, come detto, ha di converso dichiarato che il potere di regolamento delle Assemblee regionali si arresta, in questo caso, di fronte al potere giurisdizionale dello Stato.

In questo senso sono da considerare, per quanto concerne direttamente l'Assemblea siciliana, la citata sentenza n. 66/1964, la sentenza n. 115 del 20 giugno 1972, sulla verifica dei titoli d'ammissione dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana, la pronuncia n. 209 del 23 maggio—2 giugno 1994 in tema di controllo giurisdizionale della Corte di Conti e n. 245 del 1995 su alcuni profili dell'indennità spettante ai deputati regionali¹⁹.

Recentemente la giurisprudenza costituzionale sembra aver sostituito il parametro della sovranità per giustificare la differente posizione delle assemblee legislative nazionali, argomentando che il principio di sovranità popolare permea l'intera intelaiatura costituzionale e non può quindi esaurirsi in alcuni sedi e luoghi dell'organizzazione

¹⁷ Corte dei Conti, Sez. giur. Reg. sic., 15 febbraio 1996, n. 792, in *Giurisprudenza Siciliana*, 1996, I, p. 117.

¹⁸ Cfr. Corte Cost. sentenze n. 129 del 1981 e n. 154 del 1985.

¹⁹ Cfr. la nota alla sentenza n. 209 del 1994 di Tramontana C., *Giurisdizione della Corte dei Conti e autonomia amministrativa dell'Assemblea regionale siciliana*, in *LeRegioni*, 1995, n. 2, pp. 417 e segg.

costituzionale. La peculiarità delle Camere, rispetto alle Assemblee regionali, risiederebbe allora nell'essere sede esclusiva della rappresentanza politica nazionale²⁰.

Con le sentenze n. 106 del 2002 e n. 306 del 2002, la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le delibere del Consiglio regionale della Liguria e del Consiglio delle Marche, con le quali si modificava la denominazione ufficiale dell'organo legislativo con quella di "Consiglio regionale - Parlamento" della Liguria e, nel secondo caso, si prevedeva di affiancare alla dizione "Consiglio regionale" l'espressione "Parlamento delle Marche" e alla dizione "consigliere regionale" l'espressione "deputato delle Marche".

La Corte, dunque, accanto alle motivazioni sostanziali su cui ci si è soffermati, di recente ha anche utilizzato argomentazioni di tipo formale sul *nomen* delle istituzioni regionali e dei suoi rappresentanti. Si ritiene infatti che anche il *nomen* usato sia indicativo o comunque evocativo di funzioni che hanno maggiore o minore grado di tutela da parte dell'ordinamento, talché non è consentito ai consigli regionali di dotarsi di nuovi strumenti di autonomia ed indipendenza che non abbiano una diretta rispondenza nelle norme costituzionali che li riguardano.

Da questo punto di vista torna di attualità la dizione formale prevista dallo Statuto siciliano di "Assemblea regionale siciliana" e non di Consiglio regionale e quella di "deputati regionali" al posto di consiglieri regionali, ai quali nell'uso comune è attribuito il titolo di "onorevole".

La questione non è nuova, anche l'art. 18 della legge n. 62 del 1953, ormai non più in vigore, vietava alle Regioni di diritto comune di attribuire ai consiglieri regionali con legge regionale prerogative e titoli propri dei membri del Parlamento o del Governo.

A tutela dell'indipendenza del parlamento nazionale è dunque riconosciuto dall'ordinamento e dalla Corte costituzionale un sistema di garanzie più ampio.

Le assemblee regionali incontrano i limiti derivanti dalle norme e dai principi posti dallo Statuto e dalla Carta costituzionale e che si sostanziano essenzialmente: nella forma di Stato e nel riconoscimento della posizione costituzionale assegnata alle Regioni, secondo le previsioni contenute nell'art. 5 della Costituzione; nella riserva di alcune materie allo Stato. E' infatti la stessa Costituzione che stabilisce una riserva statale assoluta per alcune materie (penale, giurisdizionale, tutela delle minoranze linguistiche) sottraendole così in toto alla competenza dell'Ente Regione²¹.

4. Le attività non sindacabili dell'Assemblea regionale siciliana e dei deputati regionali.

Come accennato, il sistema di garanzie costituzionalmente riconosciuto dagli articoli 4 e 6 dello Statuto siciliano comporta che gli atti posti in essere dall'Assemblea e dai deputati regionali non possano essere sindacati dall'autorità giudiziaria per responsabilità di tipo penale, civile ed amministrativo, in maniera analoga alle prerogative del parlamento nazionale e dei suoi componenti.

²⁰ Cfr. Corte Cost., sentenze, n. 106 del 2002 e n. 306 del 2002.

²¹ Corte Cost., sent. n. 14 del 1965.

Opera infatti in tali ipotesi una deroga al diritto comune e al generale principio di legalità e di giustiziabilità dei diritti²².

Ogni nota di illiceità delle condotte tenute dai deputati nell'esercizio delle loro funzioni viene in tal modo cancellata, con esclusione dell'antigiuridicità dei comportamenti e degli atti adottati. Nell'ambito riservato all'istituzione legislativa regionale esiste dunque difetto di giurisdizione e vige un regime derogatorio eccezionale, che trova la sua giustificazione esclusivamente nell'impianto costituzionale e nell'esigenza di autonomia dell'organo e di libero esercizio del mandato rappresentativo. Un uso estraneo delle garanzie configura una situazione di privilegio puramente personale e comporta la perseguibilità dei relativi comportamenti.

Per quanto riguarda l'Assemblea regionale siciliana, non possono formare oggetto di sindacato giurisdizionale gli atti tipici e ogni altro atto parlamentare, le opinioni espresse, i voti e le deliberazioni comunque dati in Aula, nelle commissioni e negli altri organismi interni, relativamente alle funzioni legislative, di indirizzo e controllo politico, ispettive, conoscitive, di indagine ed inchiesta e ad ogni altra attività istituzionale.

L'insindacabilità riguarda perciò i procedimenti e gli atti compiuti dall'Assemblea nelle sue varie articolazioni e le opinioni ed i voti espressi dai deputati, sia come singoli che quali componenti dei collegi parlamentari. Si tratta di un tipo di immunità sostanziale che ha carattere permanente e che continua quindi a produrre i suoi effetti anche dopo la cessazione della carica di deputato.

Sono esclusi in altri termini sia il controllo oggettivo sull'attività dell'organo legislativo²³ sia la responsabilità soggettiva dei deputati.

Parimenti riconducibili all'insindacabilità, anche sul versante soggettivo, sono le attività, poste in essere dagli organi dell'Assemblea, riguardanti l'organizzazione parlamentare e quelle volte al funzionamento interno e all'approntamento degli strumenti e servizi necessari allo svolgimento delle attività istituzionali, anch'esse rientranti nel cosiddetto potere di autoorganizzazione.

Si tratta in primo luogo dell'attività normativa, che si estrinseca nell'adozione del regolamento generale interno da parte dell'Assemblea. Si vedrà più avanti che il regolamento dell'Assemblea non può essere sindacato dall'autorità giurisdizionale, se non dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione. Si vedrà anche che analogo trattamento è riservato ai regolamenti minori, approvati in alcuni casi dall'assemblea plenaria e solitamente dal Consiglio di Presidenza, il quale approva inoltre delibere a contenuto normativo per l'esercizio di funzioni gestionali e strumentali a quelle istituzionali.

Va poi considerata insindacabile l'autonomia amministrativa e contabile come disciplinata dai predetti regolamenti, sotto i profili della sottrazione al controllo esterno degli atti amministrativi e di spesa e dell'irresponsabilità dei deputati che per la carica ricoperta adottano i medesimi atti.

²² Cfr. da ultimo Corte Costituzionale sent. n. 10 del 2000.

²³ La responsabilità per fatti del legislatore è estranea al nostro ordinamento, tuttavia si vedrà infra che comincia a delinearsi una responsabilità oggettiva per lesione di situazioni giuridiche soggettive dei terzi, in forza di una giurisprudenza comunitaria in tal senso.

Stretto tra questi due ambiti di insindacabilità si muove il controllo giurisdizionale sui ricorsi promossi dai dipendenti e dai terzi e il potere inquisitorio e il giudizio di responsabilità della Corte dei conti sull'attività amministrativa dell'Assemblea regionale siciliana.

Anche la giurisprudenza di merito non ha considerato sindacabili da questo punto di vista i provvedimenti posti in essere dal Presidente dell'Assemblea, dal Consiglio di Presidenza e dai Deputati questori per la prerogativa di cui all'art. 6 dello Statuto.

La Corte dei conti, chiamata a pronunciarsi, su richiesta delle rispettive procure, per ipotesi di danno erariale sul presupposto dell'illegittimità degli atti posti in essere dagli organi interni dell'Assemblea regionale siciliana, ha costantemente dichiarato il difetto di giurisdizione della Corte medesima a causa delle prerogative di cui godono l'Assemblea e i suoi componenti, sottolineando che l'insindacabilità copre oltre al merito delle scelte, anche gli aspetti formali dell'atto e del procedimento amministrativo.²⁴

Sempre la Corte dei conti, anche riguardo all'analogia autonomia amministrativa dei Consigli delle Regioni ordinarie, nel dichiarare il difetto di giurisdizione, ha ribadito che la riconosciuta impunità, peraltro, non è assoluta ma relativa, in quanto non copre gli atti non riconducibili, secondo ragionevolezza, all'autonomia ed alle esigenze ad essa sottese, richiamando i principi enucleati dalla Corte costituzionale.²⁵

Su tale versante interno, la Corte costituzionale ha da tempo chiarito che l'insindacabilità copre per i consiglieri regionali, oltre le attività tipiche istituzionali, quelle amministrative riconducibili al potere di autoorganizzazione. Nel primo caso deciso con sentenza n. 81 del 1975 si era in presenza di delibere di natura amministrativa per le quali era in corso un procedimento per peculato. A conferma della prima è intervenuta la successiva sentenza n. 69 del 1985, riguardante un procedimento giudiziario per interesse privato in atti di ufficio a carico di consiglieri regionali.

Ma la Corte dei conti è andata anche oltre poiché nel 1987, in occasione dell'esame del conto del tesoriere del Consiglio regionale della Calabria, ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in forza dell'autonomia funzionale e contabile dei Consigli regionali, prevista dalla legge n. 853/1973. Nella relativa decisione si rileva che la legge n. 853 è intervenuta dopo le sentenze della Corte costituzionale n. 66/1964 e n. 110/1970, con la quale ultima si è affermata la giurisdizione contabile sulla gestione degli agenti del Consiglio regionale della Sardegna.²⁶

Con riferimento ai limiti dell'insindacabilità dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana, il problema si pone essenzialmente per i comportamenti tenuti extra moenia, poiché per le attività svolte all'interno del "palazzo" vige il principio dell'inviolabilità per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle funzioni. Per quest'ultime peraltro l'ordinamento interno, come avviene per le assemblee parlamentari nazionali,

²⁴ Corte dei conti, Sez. Giurisdizionale per la Reg. sic. Sentenza n. 312 del 5 novembre 1997 e n. 238 dell'8 settembre 1997, riguardanti ipotesi di danno erariale avvistate dalla procura per l'assunzione considerata illegittima, la prima, e per il concorso interessi da parte dell'Assemblea siciliana su mutui dei deputati e dei dipendenti.

²⁵ Cfr. Corte conti, sez. 3 giuris. Centrale di appello del 7-19 febbraio 2001; Corte cost. n.392/1999, n. 289/1997 e n. 81/1975.

²⁶ Vedi Corte dei conti, Sez. II, Decisione (4 marzo) 27 ottobre 1987; n. 152.

prevede un regime sanzionatorio per i fatti illeciti compiuti dai deputati. In questo senso vanno lette le disposizioni del Regolamento interno dell'Assemblea, in particolare gli articoli da 89 a 93, che contemplano sanzioni disciplinari a carico dei deputati per comportamenti illeciti tenuti in Aula.

Riguardo invece all'attività esterna l'ambito di operatività è da assimilare a quello dei parlamentari nazionali, per un verso, e dei consiglieri regionali, per l'altro. Le previsioni dell'art. 68 della Costituzione sull'insindacabilità e quelle dell'art. 6 Statuto e dell'art. 122, c. 4, della Costituzione sono divenute simili anche sul piano testuale, dopo l'abolizione dell'autorizzazione a procedere per i parlamentari nazionali effettuata dalla legge cost. n. 3 del 1993.

Ormai da anni, a partire dalla sentenza n. 274 del 1995, cui è seguita la sentenza n. 382 del 1998, in una fase di interpretazione estensiva delle rispettive prerogative, la Corte sembra aver posto su un piano di fungibilità le argomentazioni a supporto dell'insindacabilità dei consiglieri regionali e dei parlamentari nazionali, in relazione ad affermazioni rese extra moenia e ritenute diffamatorie.

In particolare, la pronuncia pone in evidenza che non sono sindacabili le esternazioni che siano in rapporto di connessione ed a causa dell'esercizio delle funzioni; connessione che deve essere "oggettiva e temporale" o consistere in una "sostanziale coincidenza di contenuti" tra quanto sostenuto nell'esercizio delle attività tipiche e quanto dichiarato all'esterno.

Un mutamento di linea in senso restrittivo si registra con le sentenze n. 391 del 1999, n. 76 e 276 del 2001, quest'ultima analoga alla successiva pronuncia n. 289 del 2001 per i parlamentari nazionali, nel senso che deve esserci una sostanziale corrispondenza di significati tra le dichiarazioni rese al di fuori del palazzo e le opinioni già espresse in ambito parlamentare.

Il parlamento nazionale è intervenuto recentemente con la citata legge 20 giugno 2003, n. 140, a dettare disposizioni per l'attuazione dell'art. 68 della Costituzione. Gli artt. da 3, commi 2 e segg., a 8 disciplinano gli aspetti procedurali su cui si dirà successivamente.

L'art. 3, comma 1, definisce l'ambito sostanziale della immunità.

La disposizione fornisce una elencazione ricognitiva degli atti tipici coperti da insindacabilità: iniziative legislative, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, interpellanze ed interrogazioni.

Prevede che l'insindacabilità si applica agli interventi effettuati nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere e a qualsiasi espressione di voto comunque formulata.

Fa rientrare nella prerogativa, a cavallo tra l'attività svolta all'interno e quella extramoenia, ogni altro atto parlamentare, ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento.

Pronunciatasi recentissimamente su quest'ultima previsione, la Corte costituzionale ne ha dichiarato la legittimità in quanto attuativa della disposizione costituzionale e non innovativa rispetto ad essa, nonostante la formulazione lessicale più ampia.²⁷

La Corte ha ribadito il principio cardine della propria giurisprudenza in materia riconducibile alla nozione del c.d. nesso funzionale. Tale nozione consente di discriminare tra opinioni espresse dal parlamentare alla stregua di ogni altro cittadino come libera manifestazione del pensiero e opinioni riferite all'esercizio delle funzioni parlamentari. Per quest'ultime è indifferente sia la localizzazione, cioè opinioni espresse dentro o fuori le aule parlamentari, che la tipizzazione degli atti parlamentari compiuti, potendosi esercitare le funzioni anche attraverso atti innominati purché costituenti espressione di attività parlamentare e quindi riferibili in astratto al lavoro svolto in funzione della carica rappresentativa ricoperta.²⁸

Si è posta l'esigenza già da qualche anno di introdurre una regolamentazione legislativa dell'insindacabilità dei consiglieri regionali sulla base dell'art. 122, c. 4, della Costituzione. In assenza di una legge statale, alcune Regioni ordinarie hanno adottato autonome leggi che disciplinano gli aspetti sostanziali e procedurali dell'immunità per i consiglieri regionali. Non è stata emanata invece una legge attuativa dell'art. 6 dello Statuto siciliano per i deputati regionali.

4.1 Le leggi regionali in materia di insindacabilità dei componenti delle Assemblee.

Diventa dunque importante stabilire se le Regioni ordinarie con proprie leggi possano dare attuazione alla previsione costituzionale dell'art. 122, comma 4 della cost. e la Regione siciliana a quella dell'art. 6 dello Statuto, in parallelo con la legge statale attuativa dell'art. 68 della Costituzione.

Una tale disciplina, si ribadisce, riguarderebbe due profili collegati, ma distinti:

- l'esplicitazione delle funzioni rappresentative esercitate dai consiglieri regionali e delle varie forme di espressione delle opinioni, coperte da irresponsabilità;
- il relativo meccanismo procedurale che mette in relazione le deliberazioni adottate dalle assemblee regionali e i procedimenti giudiziari in corso.

Come detto, da qualche anno alcune Regioni hanno con proprie leggi dato autonomamente attuazione al citato art.122, comma 4. Si considerino al riguardo la legge della Regione Liguria n. 38 del 12 novembre 2001 e la legge della Regione Piemonte n. 32 del 19 novembre 2001.

Quest'ultima, in particolare, fa rientrare nell'ambito dell'insindacabilità "tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate al consiglio regionale dalla Costituzione e dallo Statuto o da altre fonti normative cui la stessa Costituzione rinvia, nonché quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale".

Si è da alcuni posta in dubbio la legittimità di tali previsioni legislative regionali, che avrebbero l'effetto di introdurre tante discipline, anche differenti, della stessa norma

²⁷ Vedi Corte cost., sent. 16 aprile 2004 n. 120.

²⁸ Tra le pronunce recenti sul punto cfr. Corte cost., sentenze n. 219 del 2003 e n. 509 del 2002.

costituzionale contenuta all'art. 122, c. 4. Ci si interroga da parte di alcuni se esista una competenza legislativa regionale in materia di insindacabilità alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001, di riforma del Titolo V ²⁹.

Se sia configurabile cioè tale competenza regionale con particolare riferimento alla competenza esclusiva statale riguardante la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili ... che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Bisogna inoltre stabilire se il meccanismo procedurale dell'insindacabilità, introdotto con legge regionale, contrasti con l'altra competenza esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117 Cost. in materia di “giurisdizione e norme processuali”. Si fa in questo senso riferimento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, in particolare la sentenza n. 115 del 1972, in base alla quale non sono ammissibili leggi regionali sulla giurisdizione, così come non è ammissibile che leggi regionali escludano la giurisdizione.

Il profilo che qui viene esaminato appare diverso, poiché le assemblee regionali verrebbero a disciplinare un ambito segnato da difetto di giurisdizione, in forza di immunità costituzionalmente garantite. In altri termini non si tratterebbe di esercizio di competenza legislativa regionale in materia giurisdizionale, esclusa dalla Costituzione, ma di regolamentazione con legge di ambiti segnati di un principio di esenzione dalla giurisdizione e di inibizione dell'azione del giudice direttamente sancito dalla carta costituzionale.

Per quanto concerne la Regione siciliana la questione si pone relativamente all'attuazione dell'art. 6 dello Statuto, di una norma anch'essa di rango costituzionale. Quest'ultima, alla stregua di ogni altra norma statutaria, non può essere attuata con legge statale. Si dovrebbe prendere in considerazione il ricorso alle norme di attuazione, ma queste, in base all'art. 43 dello Statuto e secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, costituiscono essenzialmente lo strumento normativo per il passaggio delle funzioni amministrative dallo Stato alla Regione.

Rimarrebbe la fonte legislativa regionale, attuativa di una previsione di rango costituzionale per la Sicilia, al fine di disciplinare il profilo sostanziale dell'immunità per i deputati regionali ed eventualmente quello procedurale, a condizione che essa non interferisca sulle competenze giurisdizionali e sulle norme processuali già date dall'ordinamento statale, se non per richiamarne l'applicazione per il raggiungimento delle proprie finalità, e comunque muovendosi sempre nell'ambito entro il quale vige la regola del difetto di giurisdizione.

La percorribilità di tale soluzione è confermata indirettamente dalle motivazioni della decisione dell'Alta Corte per la Regione siciliana, n. 38 del 1951 che, come si vedrà, ha dichiarato illegittima una norma legislativa regionale sull'immunità penale perché nello Statuto siciliano non esisteva una disposizione di riferimento. In questo caso invece esiste una disposizione espressa contenuta nel citato articolo 6 dello Statuto.

²⁹ cfr. Tommaso F. Gipponi, cit.

Si consideri per di più che, in via del tutto eccezionale, a causa della competenza particolarmente ampia della Regione siciliana in materia elettorale prevista dall'art. 3 dello Statuto, la Corte costituzionale con sentenza n. 104 del 1957 ha ammesso l'introduzione di sanzioni penali operata con legge regionale. Si tratta di una pronuncia, per quanto isolata, successiva alla sentenza n. 4 del 1956, che aveva escluso la competenza regionale in materia giurisdizionale.

Il testo di riforma dello Statuto siciliano, licenziato nel marzo 2003 dall'apposita Commissione istituita dall'Assemblea regionale, prevede di sostituire l'art. 6 dello Statuto con la seguente disposizione " I deputati non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio o a causa delle loro funzioni, compresa l'attività di critica e di denuncia politica, espressa anche attraverso i mezzi di comunicazione".

Si riproduce quindi sostanzialmente in maniera estensiva (l'inciso "o a causa") la disposizione dell'art. 3, comma 1, della predetta legge n. 140, riguardante l'analoga prerogativa dei parlamentari nazionali. Si è preferito dunque trasferire sul piano della tutela di norme di rango costituzionale una disciplina che, come visto, è contenuta in leggi ordinarie, statale e regionali.

Si avrebbe così, se dovesse passare la modifica statutaria, una portata più ampia per i deputati siciliani della formulazione costituzionale rispetto ai consiglieri regionali e agli stessi parlamentari nazionali. Appare perciò più conducente far rimanere inalterata l'essenzialità delle previsioni di livello costituzionale e demandare alla fase attuativa la risoluzione delle singole questioni.

Si potrebbe invece valutare l'opportunità di introdurre tra le modifiche statutarie una norma di riferimento riguardo al meccanismo procedurale simile a quello già visto della legge n. 140/1993. Potrebbe infatti essere più opportuna una norma di rango costituzionale che disciplini il rapporto tra deliberazioni dell'Assemblea e procedimento giudiziario.

Il citato testo di riforma dello Statuto siciliano non contiene una previsione volta ad introdurre una pregiudiziale dell'organo legislativo regionale rispetto ai procedimenti giurisdizionali. Ciò mentre in altre Regioni, tra le proposte statutarie in discussione, si è delineata come più avvertita l'esigenza di regolamentare questo aspetto.³⁰

4.2 In particolare: le procedure a difesa dell'insindacabilità .

Con la legge costituzionale di riforma del 1993, con cui si è abolita l'autorizzazione a procedere per i parlamentari nazionali si è resa più chiara la distinzione tra l'immunità sostanziale per le opinioni espresse e i voti dati, analoga a quella dei consiglieri regionali, e l'immunità penale rimasta in forma ridimensionata con le modalità previste

³⁰ Le stesure degli statuti regionali in discussione sono consultabili all'indirizzo www.parlamentiregionali.it.

dall'art. 68, commi 2, cost., di cui godono i membri delle Camere e che è esclusa per i componenti delle assemblee regionali.

Per il primo tipo di immunità, sostanziale, dopo la riforma si è consolidato un meccanismo procedurale, suffragato dalla giurisprudenza costituzionale, che è venuta a configurare per i parlamentari nazionali anche una garanzia di tipo processuale. Ed infatti l'esercizio della funzione giurisdizionale in concreto è stato condizionato dal pronunciamento delle Camere, cui è conferito il potere di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, con l'effetto, qualora sia qualificata come esercizio di funzioni parlamentari, di inibire in ordine ad essa una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità.

Tale pregiudiziale parlamentare è ora espressamente sancita, come detto, dagli artt. 3 e seguenti della legge 20 giugno 2003, n. 140.

La procedura prevista è nel senso, per la parte che qui interessa, che il giudice, se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'art. 68, comma 1, della Costituzione, proposta da una delle parti, emette ordinanza e trasmette copia degli atti alla Camera cui il parlamentare appartiene o apparteneva al momento del fatto. Il procedimento giudiziario è sospeso per dar modo alla Camera nel termine di novanta giorni, prorogabili di altri trenta, di pronunciarsi. Se la deliberazione della Camera è favorevole all'applicazione del citato art. 68,1, e quindi per l'insindacabilità del parlamentare, il procedimento giudiziario non può proseguire, salva la facoltà dell'autorità giudiziaria di far ricorso per conflitto di attribuzione alla Corte costituzionale.

Si è posto il problema se tale immunità procedurale possa estendersi ai componenti delle assemblee regionali, atteso che non si era finora posta la necessità di una riserva assoluta di competenza in materia di insindacabilità in capo agli organi regionali.

A supporto di una soluzione positiva è la considerazione dell'identità della formulazione costituzionale dell'irresponsabilità dei deputati dell'Assemblea siciliana e dei consiglieri regionali rispetto a quella prevista per i parlamentari nazionali.³¹

In questo senso è stato osservato che non si comprende per quale ragione deliberazioni di insindacabilità non debbano essere adottate dai Consigli regionali a difesa delle loro prerogative, proprio a motivo della stessa formulazione costituzionale dell'irresponsabilità dei Consiglieri regionali.³² Tali deliberazioni non potrebbero che avere gli stessi effetti delle analoghe deliberazioni delle Camere nazionali.

Nel richiamare le argomentazioni già svolte al riguardo, rimane comunque da approfondire ulteriormente il punto riguardante l'efficacia inibente delle delibere delle Assemblee regionali nei confronti dei procedimenti avviati dall'autorità giudiziaria. Non può porsi problema se con legge statale viene data attuazione all'art. 122, comma 4, della Costituzione introducendo un meccanismo procedurale per i

³¹ In senso favorevole cfr F. Sorrentino, Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, in AA.VV., Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, Milano, Giuffrè, 2001, pp 65 segg.

³² Cfr. Sorrentino F., cit.

consiglieri regionali, simile a quello stabilito dalla citata legge n. 140/ 2003 per i membri del Parlamento nazionale. Se si interviene con legge regionale, si pone il problema di stabilire in che misura e in quali termini scatta l'applicazione delle corrispondenti norme processuali.

Per quanto riguarda il procedimento davanti alla Corte costituzionale in caso di contrasto tra assemblee regionali e autorità giudiziaria, sembra opportuno rilevare che il meccanismo di attivazione del conflitto di attribuzione è interorganico a livello nazionale, tra poteri dello Stato, ed intersoggettivo a livello regionale, tra Regione e Stato. In questo caso, per la parte regionale, autorizzato a ricorrere contro gli atti lesivi dell'autonomia regionale è il Presidente della Regione, su delibera della Giunta, ai sensi dell'art. 39, comma 3, della legge n. 87 del 1953.

Se ciò aveva un senso in relazione alla forma di governo regionale precedente, in cui il Presidente e gli Assessori venivano eletti dall'Assemblea e tra i suoi componenti, il nuovo sistema di elezione diretta del capo dell'esecutivo regionale e la scelta da parte di questi degli assessori³³ anche esterni (rispetto ai quali ultimi si pone il problema dell'estensione dell'insindacabilità in modo simile ai ministri non parlamentari), dovrebbe indurre a rivedere il meccanismo.³⁴

Per quanto riguarda la Regione siciliana si potrebbe prevedere che, a tutela delle prerogative previste dagli artt. 4 e 6 dello Statuto, qualora al Presidente dell'Assemblea, che agisce su deliberazione degli organi interni, richieda di sollevare conflitto dinanzi alla Corte costituzionale il Presidente della Regione vi provveda quale atto dovuto, senza interpellare la Giunta.

Il nuovo impianto regionale, che dinamicamente sembra andare in direzione di una forma di governo più marcatamente di tipo presidenziale, probabilmente comporterà l'esigenza di un rimedio costituzionale per conflitto di attribuzioni tra poteri regionali.

4.3 L'immunità penale : esclusione per i deputati regionali.

Si è già visto che i deputati dell'Assemblea regionale siciliana, così come gli altri consiglieri regionali, non sono coperti da immunità penale o processuale per reati commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni.

Si tratta di immunità temporanea che si applica per la durata della carica. Come accennato, anche dopo l'abolizione nel 1993 dell'istituto dell'autorizzazione a

³³ In ordine alla posizione del Presidente della Regione e degli Assessori, la giurisprudenza costituzionale da tempo ha chiarito che l'irresponsabilità in questione non si estende a coprire le funzioni della giunta (vedi sent. n. 183 del 1981). Sulla giurisdizione speciale in ordine ai reati compiuti nell'esercizio delle funzioni dal Presidente e dagli Assessori regionali prevista dall'art. 26 dello Statuto, dichiarato "illegittimo" con sent. Corte cost. n. 6 del 1970, cfr. DI BELLA S., Governo e Assemblea della Regione siciliana, Quattrosoli, 1997, 47.

³⁴ Per quanto la legge cost. n. 2 del 2001 dà facoltà alla Regione siciliana di tornare alla precedente forma di governo, l'elezione diretta del capo dell'esecutivo regionale appare un dato acquisito.

procedere, essa continua a essere in vigore per i parlamentari nazionali, nei seguenti termini stabiliti dai commi 2 e 3 dell'art. 68 della Costituzione.

In forza di tale immunità penale, detta inviolabilità, nessun parlamentare, senza autorizzazione della Camera di appartenenza, può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare; può essere arrestato o comunque privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna o qualora il parlamentare sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza; può essere sottoposto ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni; può essere sottoposto a sequestro di corrispondenza.

Nella prima legislatura l'Assemblea regionale siciliana considerò estesa ai propri deputati l'immunità penale prevista per i componenti dell'Assemblea costituente. Tale estensione fu ritenuta dalla Regione una conseguenza dell'applicazione per la prima costituzione dell'Assemblea regionale della legge per l'elezione dell'Assemblea costituente.

Essendo vigente in quella fase di avvio il regolamento interno di quest'ultima, l'Assemblea regionale nel marzo 1948 costituì una apposita Commissione per le autorizzazioni a procedere, ma i giudici di merito prima, e la Corte di cassazione dopo, considerarono inapplicabile ai deputati regionali tale prerogativa.

La stessa immunità venne sancita con l'art. 64 della legge elettorale siciliana n. 29 del 1951, che fu dichiarato illegittimo, con decisione n. 38 dello stesso anno, dall'Alta Corte per la Regione siciliana. Secondo la pronuncia infatti, non esiste nello Statuto siciliano una norma dalla quale si possa far derivare una potestà che abbia l'effetto di sospendere una procedura normale di ordine penale.

Nella motivazione della decisione si poneva in evidenza come tale tipo di immunità fosse un istituto obsoleto, che non aveva più motivo di esistere nelle moderne democrazie dovendo la legge essere uguale per tutti.

5. Raffronto tra le prerogative dell'Assemblea regionale siciliana e quelle del Parlamento nazionale.

All'Assemblea regionale siciliana spetta uno status, come detto, assimilabile, ma non del tutto identico, a quella delle Camere del Parlamento nazionale. Benché le due istituzioni abbiano uguale natura di organo politico-legislativo, la prima si muove a livello di autonomia, le seconde a livello di sovranità ovvero di rappresentanza politica nazionale, secondo l'orientamento del giudice delle leggi.

Per l'Assemblea siciliana come per le Camere opera una riserva costituzionale di regolamento (art. 4 Stat. sic. e art. 64 Cost.) correlata alla garanzia costituzionale dell'insindacabilità dei deputati nazionali e regionali (art. 6 Stat. sic. e art. 68, comma 1, Cost.).

I Regolamenti parlamentari e il Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana costituiscono atti normativi primari e non sono qualificabili né come atti legislativi o aventi forza di legge né come atti amministrativi. Nel sistema delle fonti rispetto agli altri atti normativi primari vale per essi il principio della separazione delle fonti, piuttosto che quello di gerarchia.

Essi incontrano il solo limite del rispetto della Costituzione e, per quanto riguarda il regolamento dell'Assemblea siciliana, dello Statuto, anch'esso di livello costituzionale.

Appare utile fornire di seguito un raffronto schematico tra le prerogative delle Camere nazionali e del Parlamento siciliano che sono identiche o comunque assimilabili e prerogative non coincidenti, fermo restando che i singoli punti sono più adeguatamente sviluppati nelle varie parti della presente trattazione.

Prerogative identiche sono:

- a) potere-diritto-dovere di darsi un'autonormazione interna e un'autorganizzazione, come previsto dall'articolo 64 della Costituzione e dall'articolo 4 dello Statuto Siciliano;
- b) autonomia contabile e bilancio interno, quale espressione della più generale posizione di indipendenza costituzionalmente garantita alle due istituzioni legislative (per i Consigli delle Regioni ordinarie tale autonomia è stata riconosciuta dalla legge 6 dicembre 1973, n. 583);
- c) potere di ordine delle sedute e misure disciplinari per i deputati, secondo le norme dettate dai regolamenti interni;
- d) tutela contro i fatti delittuosi rivolti ad impedire l'esercizio delle funzioni degli organi legislativi (legge 30 luglio 1957, n. 665 che ha integrato l'art. 289 c.p.). E' prevista la punizione di chi commette un fatto diretto ad impedire, in tutto o in parte, anche temporaneamente, alle assemblee legislative o alle assemblee regionali l'esercizio delle loro funzioni. Integra il reato sia la condotta impeditiva sia quella diretta a coartare la volontà dell'organo. Viene considerata fuori la pratica ostruzionistica adottata nelle assemblee elettive, che invece a certe condizioni secondo alcuni dà fiato alla dialettica parlamentare. In tal caso sono sempre possibili misure nell'ambito del regime sanzionatorio previsto dai regolamenti delle assemblee medesime;
- e) *prorogatio* dei poteri della precedente Assemblea finché non sia riunita la nuova Assemblea (art. 4 legge cost. 23 febbraio 1972, n. 1 e art. 61 Cost.);
- f) esclusione del mandato imperativo per i deputati regionali ed i parlamentari nazionali;

- g) irresponsabilità per le opinioni espresse ed i voti dati nell'esercizio *delle* funzioni dei deputati regionali (art. 6 Sta. Sic.) e dei parlamentari nazionali (art. 68 Cost. , I comma);
- h) eguale indennità ed eguale trattamento tributario dei deputati rispetto ai parlamentari nazionali (l.r. n. 44 del 30 dicembre 1965);
- i) autonomia amministrativa ed esclusione degli atti di gestione dal controllo esterno³⁵;

Prerogative non coincidenti sono:

- 1) piena e totale esclusività delle Camere (art. 66 Cost.) nel procedere alla c.d. *verifica dei poteri*; l' analoga prerogativa dell'Assemblea siciliana sui titoli di ammissione dei suoi componenti incontra il limite del potere giurisdizionale dello Stato³⁶;
- 2) *autodichia* nei confronti del personale delle Camere, non riconosciuta all'Assemblea regionale siciliana³⁷;
- 3) giurisdizione contabile della Corte dei conti nei confronti dell'Assemblea regionale siciliana esclusa per le Camere³⁸;
- 4) immunità penale, detta inviolabilità, per i membri delle Camere (art. 68 Cost. novellato, commi 2 e 3) non riconosciuta da alcuna norma costituzionale ai deputati dell'Assemblea³⁹.
- 5) immunità della sede riconosciuta alle Camere, che decidono chi ammettere o non ammettere al loro interno. Per l'Assemblea regionale siciliana è dubbio che tale immunità possa essere ammessa negli stessi termini.⁴⁰

6. Il Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana.

³⁵ Cfr. Corte Cost., sent. n. 143 del 1968.

³⁶ Cfr. Corte Cost., sent. n. 115 del 1972 e n. 167 del 1985; cfr. anche C.G.A. sez. giur., sent. n. 58 del 12 marzo 1992.

³⁷ Corte Cost., sent. n. 66 del 20 giugno 1964.

³⁸ Corte Cost., sent. n. 209 del 23 maggio - 2 giugno 1994.

³⁹ L'immunità processuale penale prevista per i deputati dell'Assemblea regionale siciliana dall'articolo 64 della legge regionale 20 marzo 1951, n. 29, è stata dichiarata incostituzionale dalla sentenza dell'Alta Corte per la Regione Siciliana n. 38 del 1951.

⁴⁰ Cfr. sentenza Corte costituzionale n. 14 del 1965.

L'art. 4 dello Statuto prevede: «*L'Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vicepresidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale*».

Viene così riconosciuto un potere di autorganizzazione dell'Assemblea con l'individuazione, da una parte, degli organi di governo interno e, dall'altra, delle Commissioni quali articolazioni fondamentali per l'esame istruttorio delle iniziative legislative (art. 12 Stat.) prima dell'approvazione da parte dell'Assemblea plenaria. Le modalità di costituzione di tali organi sono demandate al regolamento interno, di cui la stessa Assemblea è chiamata a dotarsi, delegando alla stessa fonte normativa la disciplina di tutto ciò che concerne e compete l'esercizio delle sue funzioni legislative, ispettive e di sindacato politico, ivi comprese le attività strumentali al funzionamento complessivo della macchina parlamentare.

La disciplina di tali attività istituzionali e funzionali è coperta pertanto da riserva di regolamento, che comporta da un lato la sottrazione di tale disciplina ad altra fonte normativa, quale la legge, e dall'altro, come detto, la non assoggettabilità a qualsiasi controllo esterno, giurisdizionale e non, delle attività compiute dagli organi dell'Assemblea e dai deputati regionali che rivestono le relative cariche, i quali ultimi godono della correlata e speculare garanzia dell'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni prevista dall'art. 6 dello Statuto.

Restano fuori dal campo delle prerogative quelle attività che, per la loro estraneità, non fossero riconducibili alla ratio giustificativa dell'autonomia e alla sfera di libertà costituzionali, riservate all'Assemblea e ai suoi deputati.

6.1 Natura giuridica del regolamento interno

Come accennato, l'art. 4 dello Statuto (Statuto che ha valore di legge costituzionale e che quindi prevale su qualsiasi legge ordinaria) affida esclusivamente al regolamento interno dell'Assemblea siciliana la disciplina riguardante l'esercizio delle funzioni dell'Assemblea stessa. Il rinvio al regolamento interno per tutto quanto concerne il funzionamento dell'Assemblea ha lo stesso significato del 1° comma dell'art. 64 Costituzione, il quale prevede che ciascuna delle Camere del Parlamento adotta in piena autonomia il proprio regolamento.

Quanto all'ambito riservato al regolamento interno, è da porre in evidenza che il contenuto della competenza regolamentare non è predeterminato, non è cioè limitato a materie predefinite, rientrando nel pieno, libero ed indipendente apprezzamento dell'organo legislativo la disciplina di tutto ciò che è necessario al funzionamento dell'Assemblea, quale corpo politico-legislativo, con il solo limite delle norme costituzionali.⁴¹

⁴¹ Cfr. Corte Cost. sentenza n. 288/87.

L'oggetto della potestà regolamentare discendente dall'art. 4 dello Statuto non trova corrispondenza nelle materie, su cui la Regione ha competenza legislativa, elencate agli artt. 14, 15 e 17 Stat. Sic..

L'assenza di parallelismo tra quest'ultima competenza legislativa ed il potere di autorganizzazione dei Consigli regionali si desume con chiarezza dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 100 del 22 aprile 1986.

In questo giudizio la Corte è stata investita dal giudice «*a quo*» della questione di costituzionalità di una legge della Regione Abruzzo, con la quale si autorizzava la stipula di una polizza assicurativa a favore dei consiglieri regionali (a carico del bilancio regionale), sul presupposto, tra l'altro, della violazione dell' art. 117 Cost. in quanto materia, quella previdenziale, estranea all'elenco di quelle costituzionalmente attribuite alla competenza delle Regioni.

La Corte, nella citata sentenza, ha posto in evidenza che: «*Le denunziate norme di legge incidono sul trattamento dei consiglieri regionali e costituiscono emanazione dei poteri di cui il corpo legislativo della Regione dispone, in ordine alla propria organizzazione ed alla posizione dei suoi componenti; si tratta di poteri che discendono, in via immediata ed uniforme, dalle norme costituzionali con le quali è stato disegnato il caratteristico modello funzionale dell'ente Regione*».

Qualora si tratti dunque di materie funzionali alla organizzazione interna del Consiglio e alla posizione dei suoi componenti, non rileva che le stesse materie siano o meno inserite nel novero di quelle previste dall'art. 117 della Costituzione ovvero di quelle indicate agli artt. 14, 15 e 17 dello Statuto per la Sicilia. Se le stesse materie trovano direttamente la propria fonte nella «*norma costituzionale con la quale è stato disegnato il caratteristico modello funzionale dell'ente Regione*», esse sono coperte da insindacabilità e possono essere disciplinate dall'Assemblea regionale.

Sotto il profilo in esame l'art. 4 dello Statuto risulta più chiaro dello stesso art. 64 della Costituzione. Quest'ultimo si limita a prevedere i regolamenti interni delle Camere senza fornire indicazioni circa le materie proprie di tali regolamenti. L'art. 4 dello Statuto, prevedendo che il regolamento interno «*contiene altresì disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale*», usa una dizione generale ed ampia, capace di ricomprendere nelle materie affidate al regolamento quelle relative a qualsiasi funzione dell'Assemblea, comprese anche le attività strumentali concernenti, tra l'altro, la gestione dei fondi occorrenti per il suo funzionamento, l'organizzazione di un autonomo apparato di servizio e la disciplina dei rapporti con il proprio personale. Attività strumentali, quest'ultime, che garantiscono all'Assemblea il libero assolvimento delle sue altre funzioni istituzionali.

Le materie che costituiscono oggetto del regolamento dell'Assemblea sono da considerare coperte da una riserva costituzionale esplicitata dallo Statuto siciliano. Sulle stesse materie è perciò esclusa la possibilità di regolamentazione da parte di altre fonti normative ed in particolare della legge regionale.⁴²

La natura giuridica del Regolamento interno dell'Assemblea siciliana è dunque da assimilare a quella dei regolamenti parlamentari. L'art. 4 Statuto, al pari dell'art. 64

⁴² Cfr. T. Martines, A. Ruggeri, Lineamenti diritto regionale, 3 ed. 1992, Giuffrè, pag. 56

Costituzione, disciplina cioè una particolare fonte normativa il cui oggetto è identificato dalle funzioni attribuite dallo Statuto all'Assemblea ed il cui esercizio il Regolamento stesso è destinato appunto a rendere possibile. Nel sistema delle fonti normative il Regolamento dell'Assemblea si pone come fonte primaria, poichè è coperta da una riserva di competenza e quindi, in quanto tale, soggetta soltanto alle fonti costituzionali.

Nelle materie proprie dei regolamenti interni delle Assemblee legislative sussiste una rigida «*riserva*» a favore di tali regolamenti. Come la Costituzione per le Camere del Parlamento nazionale, sulle materie in questione lo Statuto siciliano consente solo l'intervento del regolamento dell'Assemblea, vietando l'ingerenza di qualsiasi altra fonte giuridica.

A causa della essenzialità e brevità delle previsioni statutarie non riscontrabili negli statuti ordinari, il regolamento dell'Assemblea siciliana contiene peraltro norme attuative dello Statuto ed alcune di carattere sostanzialmente costituzionale.⁴³

Rispetto agli altri atti normativi primari vale pertanto per il Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana il principio della separazione delle fonti, piuttosto che quello di gerarchia.

I regolamenti parlamentari ed il Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana, essendo direttamente attuativi di norme costituzionali costituiscono atti normativi primari e non sono qualificabili nè come atti legislativi o aventi forza di leggi nè come atti amministrativi.

In particolare è da escludere che le norme della legge ordinaria possano disciplinare le materie proprie dei regolamenti interni, poichè la normazione in tali materie è riservata dal legislatore costituzionale alla potestà regolamentare dell'Assemblea regionale al pari delle Camere. I regolamenti parlamentari, come il regolamento dell'Assemblea, in quanto diretto svolgimento di norme costituzionali, sono esercizio di una competenza sottratta alla legge ordinaria.⁴⁴

Ciò non toglie che vi siano relazioni tra regolamenti e legge ordinaria per disciplinare più efficacemente alcuni aspetti che hanno refluenze esterne alle assemblee legislative, integrandosi così due fonti che rimangono comunque separate.

E' stato posto in evidenza che i regolamenti interni costituiscono «*la più elementare e gelosa espressione della posizione di indipendenza e di autonomia costituzionalmente riconosciuta ai Consigli regionali, specie quelli ad autonomia speciale*».⁴⁵

Si è sostenuto (Traversa) che l'autonomia regolamentare dell'Assemblea regionale siciliana incontra i limiti della competenza legislativa esclusiva, quale forma più estesa di autonomia concessa alla Regione, e quindi i limiti derivanti delle norme di principio delle leggi di grande riforma economico-sociale. Ciò per asserire anche su questo versante che non esiste identità tra la posizione costituzionale delle Camere e quella dell'Assemblea regionale siciliana.

⁴³ Cfr MARTINES, La natura dei Regolamenti parlamentari, in Studi nelle scienze giuridiche e sociali, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1953

⁴⁴ Cfr. sentenza Cort. Cost. n. 78 del 1984.

⁴⁵ Sergio Fois, Il trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo, in Quaderni regionali, 1984, pag. 1161 .

E' da sottolineare che, anche in questa ipotesi, le corrispondenti norme che contengono tali principi non troverebbero ingresso direttamente nell'ordinamento dell'Assemblea ma verrebbero recepite dal Consiglio di Presidenza, quale legislatore interno, secondo il suo autonomo apprezzamento.

Il punto in questione va affrontato anche alla luce dei cambiamenti costituzionali degli ultimi anni. E' da ribadire in primo luogo che non esiste, come già argomentato sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, nessun parallelismo tra la competenza legislativa esclusiva siciliana, soggetta ai limiti di materia di cui agli articoli 14 e 15 dello Statuto, e la potestà regolamentare di tipo funzionale, il cui ambito materiale non è predefinito e per la quale vale la riserva statutaria costituzionale di cui all'art. 4.

Tale riserva costituzionale comporta che la relativa potestà può subire condizionamenti, nel suo concreto esplicarsi, soltanto quando sono in gioco altri principi ed interessi egualmente tutelati dalla Costituzione.

In secondo luogo è da mettere in evidenza, come accennato, che l'art. 117 novellato della Costituzione pone sullo stesso piano ed assoggetta agli stessi limiti, ora ridotti, l'attività legislativa dello Stato e delle Regioni. Si dovrebbe dedurre che quindi i regolamenti parlamentari e il regolamento dell'Assemblea regionale siciliana siano oggi soggetti entrambi agli stessi limiti della competenza legislativa statale e siciliana. Tali limiti si sostanziano: nel rispetto della Costituzione, nei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Sul rispetto della Costituzione si è già detto. Si trascuri il limite degli obblighi internazionali, poiché non sembra che in concreto possa interessare le assemblee legislative nazionali e regionali. Queste, infatti possono svolgere attività di rilievo internazionale che non si traducono nell'assunzione di obblighi giuridicamente rilevanti. La competenza a concludere trattati ed accordi con altri Stati spetta agli esecutivi, salva l'autorizzazione legislativa per la loro ratifica.

Più delicato appare il profilo, per la parte che interessa la presente trattazione, concernente l'eventuale assoggettamento dell'autonomia normativa delle Camere e dell'Assemblea regionale siciliana al limite derivante dai vincoli dell'ordinamento comunitario.

Si sarebbe portati a sostenere che i regolamenti interni, soprattutto i regolamenti minori che disciplinano prevalentemente le attività funzionali e gestionali, non possano sfuggire al primato del diritto comunitario e al principio di prevalenza rispetto alle norme dell'ordinamento interno.

Si è già sottolineato che la potestà regolamentare configura una competenza di tipo funzionale all'organizzazione parlamentare e di tipo amministrativo. Essa costituisce un unicum, che non si presta allo spezzettamento in micromaterie in ragione del contenuto che di volta in volta recano le singole norme regolamentari. Se così non fosse verrebbe meno la ratio giustificativa, si ribadisce unica, dell'autonomia dell'organo di porre regolamenti senza che vi siano interferenze esterne.

Non si comprenderebbe perciò in questa ottica su quali discipline per materie all'interno delle assemblee dovrebbero prevalere le normative comunitarie di settore,

atteso che i loro ordinamenti sono disegnati per l'esercizio di attribuzioni istituzionali e per il funzionamento di organi costituzionali e di rilevanza costituzionale.

Se dovesse valere il principio della prevalenza delle norme comunitarie nella sfera riservata all'autonomia dell'organo, il giudice interno e gli organi dell'amministrazione sarebbero chiamati a disapplicare i regolamenti interni e i provvedimenti attuativi con esse confliggenti, come stabilito da consolidata giurisprudenza comunitaria e costituzionale.

Se si considera l'estensione progressiva del diritto comunitario in un numero sempre crescente di materie, ammettere il limite in questione significherebbe far entrare dalla finestra quello che è uscito dalla porta, con conseguente svuotamento o comunque sensibile compressione dell'autonomia degli organi costituzionali e di rilevanza costituzionale.

A ben vedere la questione, se così posta, non terrebbe conto del fondamento delle garanzie costituzionali di cui godono il parlamento nazionale e l'assemblea regionale siciliana. Si è visto che l'autonomia dell'organo legislativo è innanzitutto di tipo normativo, cosicché sono le Assemblee a stabilire secondo il loro autonomo apprezzamento il contenuto da dare al loro ordinamento interno.

Ma soprattutto le immunità costituiscono una deroga alla giurisdizione e al diritto comune, il quale è formato dal diritto interno integrato dal diritto comunitario, in ossequio al principio di prevalenza di quest'ultimo. Le norme costituzionali poste a presidio dell'immunità non sembra che possano essere travolte dall'altro principio di cui all'art. 10 della Costituzione, su cui dottrina e giurisprudenza comunitaria hanno elaborato e fondato il primato del diritto comunitario. Tra i due interessi costituzionali sembra intercorrere un rapporto di specialità, in quanto le immunità costituiscono deroghe al sistema generale che nel loro ambito resistono alle norme poste dal diritto generale.⁴⁶

Se poi vengono in ballo interessi fondamentali tutelati dall'ordinamento costituzionale comunitario, questi potranno condizionare l'ambito di operatività delle immunità nazionali, secondo il bilanciamento di opposti principi costituzionali, che dovrebbe essere effettuato dalle corti costituzionali di ciascuno stato membro e dalla Corte di giustizia europea, anche per il necessario ed uguale equilibrio con le immunità assicurate ai parlamentari europei e alle istituzioni comunitarie.

Ciò in linea peraltro con il rispetto da parte dell'ordinamento comunitario dei principi fondamentali costituzionali dei singoli stati membri.

Rimane sullo sfondo il problema dell'introduzione nell'ordinamento italiano del principio di responsabilità, di tipo tendenzialmente oggettiva, dello Stato legislatore per danni arrecati ai privati a causa della violazione del diritto comunitario, in particolare per comportamento omissivo, quale è il caso della mancata attuazione di direttive comunitarie. Ciò in forza di un sistema di responsabilità elaborato dalla giurisprudenza

⁴⁶ Spunti interessanti sono contenuti nella sentenza della Corte costituzionale 18 giugno 1979, n. 48, a proposito del rapporto di specialità tra le norme costituzionali di cui agli artt. 2, 3, 24 e 102 Cost. e norma consuetudinaria riguardante l'immunità giurisdizionale di cui godono gli agenti diplomatici, entrata a far parte dell'ordinamento interno per effetto del principio di adeguamento automatico alle norme di diritto internazionale previsto dall'art. 10 della Costituzione.

comunitaria, a partire soprattutto dalla sentenza “Francovich” del 1992 della Corte di giustizia europea.

Il riconoscimento della responsabilità dello Stato esercente il potere legislativo finora ritenuto immune da controlli, tranne quelli riguardanti il controllo costituzionale delle leggi, provoca conseguenze di riequilibrio dell’ordine costituzionale. Un effetto sarebbe il controllo diffuso dei giudici nazionali nella veste di giudici comunitari sui comportamenti anche omissivi del legislatore. Si tratterebbe di responsabilità non personale ed individuale dei parlamentari che hanno partecipato al procedimento di formazione della legge o che non hanno attivato l’iniziativa legislativa, bensì di responsabilità oggettiva dello Stato nelle sue varie articolazioni chiamate a porre in essere atti legislativi.⁴⁷

Concludendo sul punto, non sembra dunque che ai regolamenti interni, delle Camere e dell’Assemblea regionale, possano essere applicati i limiti posti per la competenza legislativa, statale e regionale.

Si rileva infine, tornando più direttamente all’oggetto del presente paragrafo, che l’affinità di posizione tra Camere e Assemblea siciliana, per quanto concerne il valore dei rispettivi regolamenti interni, si desume dagli artt. 4 e 5 del D.lvo C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204 recante «*Norme per l’attuazione dello Statuto della Regione siciliana*».

Tali disposizioni prevedevano che, fino a quando l’Assemblea siciliana non avesse approvato il proprio regolamento, al suo funzionamento dovessero applicarsi le norme vigenti per l’Assemblea Costituente: poichè il regolamento interno dell’Assemblea Costituente era quello valido per la Camera dei deputati fino al 1922 e poichè tale regolamento già sanciva e garantiva la più completa autonomia della Camera in ogni materia connessa al suo funzionamento, risulta evidente la volontà dell’ordinamento di riconoscere all’Assemblea siciliana la stessa autonomia dell’istituzione parlamentare nazionale e la medesima riserva costituzionale di competenza attribuita al regolamento interno nel quale tale autonomia, a norma dell’art. 4 dello Statuto, doveva esprimersi.

6.2 Procedimento di formazione del regolamento interno .

Il Regolamento interno viene approvato con delibera dell’Assemblea, che differisce dalla delibera legislativa, oltre che per le considerazioni fin qui svolte, quanto al procedimento di formazione.

Il Regolamento è adottato dall’Assemblea, la quale delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti, sulla base delle proposte formulate dall’apposita Commissione per il Regolamento. Le disposizioni riguardanti il procedimento ed il quorum sono contenute nell’articolo 39 del Regolamento interno e concernono l’approvazione delle modifiche al regolamento; esse valgono dunque a maggior ragione per la sua adozione.

⁴⁷ Cfr. A Lazari, Lotta contro le immunità o contro i mulini a vento? Profili comparatistici della responsabilità oggettiva dello Stato, in Riv. ital. Dir. Pubbl. comunitario, 1998, pp. 347 segg.

La Commissione per il regolamento è nominata dal Presidente dell'Assemblea, che la presiede, ed è composta da otto deputati scelti in modo da assicurare per quanto possibile la presenza di tutti i gruppi parlamentari secondo il criterio della rappresentatività (art. 6 R.I.). La composizione può essere integrata dal Presidente, previo parere della Commissione, per garantire una più adeguata rappresentatività.

Essa dura in carica per l'intera legislatura poichè, a differenza delle commissioni legislative, ha natura di organo essenzialmente tecnico—giuridico.⁴⁸

Alla Commissione per il Regolamento, oltre che il compito di deliberare sulle proposte di modifica presentate dai deputati, è affidato un autonomo potere di proposta non riscontrabile nelle Commissioni legislative. Poichè agisce inoltre da organo che fornisce pareri al Presidente dell'Assemblea per le questioni interpretative ed applicative delle norme regolamentari, si giustifica un potere di iniziativa che soprattutto da tali attività consultive trae origine.

Accanto a questi compiti generali, è previsto dall'art. 65, comma 6, del Regolamento che il Presidente debba sottoporre alla Commissione le questioni riguardanti casi di contestazione in ordine all'assegnazione dei disegni di legge alle Commissioni . Alla base deve esserci la richiesta del Governo, di un presidente di Gruppo ovvero di cinque deputati, da presentare entro i due giorni successivi all'annuncio in Aula dell'assegnazione del disegno di legge in questione.

L'esame in Aula dei documenti proposti dalla Commissione per il Regolamento si svolge per prassi secondo le regole fissate per il procedimento legislativo, in assenza di norme espresse al riguardo, con la sola eccezione della previsione del quorum deliberativo della maggioranza assoluta dei componenti.

Per le Camere del Parlamento nazionale e per alcune Assemblee regionali ad autonomia speciale la statuizione della maggioranza assoluta è contenuta direttamente nella Costituzione (art. 64, Cost.,I) e negli Statuti (art. 31 Sta. T.A.A., art. 21 Sta. F.V.G) e cioè in norme costituzionali. Mentre appare opportuno, come sostenuto dal Martines, che la previsione della maggioranza assoluta venga introdotta in occasione delle modifiche che saranno apportate allo Statuto siciliano⁴⁹, è da rimarcare che, poichè la stessa previsione ha trovato ingresso fin dalla prima adozione del Regolamento, è stata comunque soddisfatta l'esigenza di conferire stabilità all'ordinamento interno e di garantire le minoranze da attacchi di maggioranze improvvisate, che potrebbero trarre vantaggio da interessate modifiche delle regole fondamentali del lavoro all'interno dell'Assemblea.

La differenza tra maggioranza occorrente per l'approvazione del regolamento e maggioranza richiesta per la deliberazione delle leggi regionali è manifestazione del carattere materialmente costituzionale delle norme regolamentari.

Il quorum più elevato richiesto per quest'ultime e la loro elaborazione e redazione ad opera di un collegio, la Commissione per il regolamento, con connotazione tecnica ed ampia rappresentatività, sono funzionali alla ricerca di intese ed accordi che vanno al di là della sola maggioranza di governo. La stessa maggioranza qualificata della metà più uno dei componenti è nata e si è sviluppata nel contesto di una legislazione siciliana per l'elezione dei deputati dell'Assemblea regionale di carattere

⁴⁸ Cfr. I. La Lumia, M. Di Piazza, G. Tomasello, a cura di, il Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana commentato e illustrato con i lavori preparatori, 1990, pp. 327 — 330.

⁴⁹ Tale quorum funzionale è espressamente previsto dalla proposta di revisione dello Statuto, licenziata dall'apposita Commissione dell'Assemblea nel marzo 2004.

squisitamente proporzionale, ed ha garantito tendenzialmente nella prassi instauratasi un clima pattizio tra maggioranza ed opposizione.

La situazione sembra aver subito una inversione di tendenza in occasione delle modifiche apportate al regolamento interno nel corso della corrente legislatura. Le elezioni del 2001 per l'Assemblea siciliana, per la prima volta, hanno comportato l'elezione diretta del Presidente della Regione e l'introduzione di un premio di maggioranza, in applicazione delle previsioni dell'art. 9 dello Statuto novellato e delle relative norme transitorie.

Poiché anche le proposte per la nuova legge elettorale siciliana si muovono nel solco nazionale di un sistema di tipo maggioritario, dovrebbe riflettersi sull'opportunità di elevare il quorum in parola.⁵⁰

Diversamente dai regolamenti delle Camere e di alcuni consigli regionali, manca nel regolamento dell'Assemblea siciliana una disposizione che prescriva la pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Regione del regolamento stesso e delle modifiche ad esso apportate. Esiste comunque una prassi costante in tal senso, grazie alla quale è stata assicurata la conoscenza legale di una fonte normativa, che contribuisce ad integrare l'ordinamento generale, contenendo disposizioni aventi efficacia meramente interna e norme che possiedono rilevanza esterna.

L'esternazione del Regolamento e delle sue modifiche è attribuita al Presidente dell'Assemblea; anche per questo aspetto è da sottolineare la differenza con la legge la cui promulgazione spetta al Presidente della Regione.

6.3 Cenni sulla genesi e sui contenuti del regolamento generale.

Dal 25 maggio 1947, data della prima seduta, al 1° luglio 1949, come accennato, l'attività dell'Assemblea regionale è stata disciplinata, ai sensi degli artt. 4 e 5 del D.L.C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204, dal Regolamento dell'Assemblea costituente, la quale aveva a sua volta adottato il Regolamento della Camera dei Deputati del 1922.

Le citate norme di attuazione del 1947, emanate alla vigilia dell'avvio della prima legislatura dell'Assemblea regionale siciliana, contenevano le istruzioni fondamentali e necessarie per il decollo del nuovo ente Regione e dei suoi organi statutari.

L'organizzazione interna dell'Assemblea fin dalla sua nascita è in maniera inequivoca disegnata dalla predetta disciplina sul modello parlamentare. L'art. 4 in particolare, in attesa che essa vi provveda con il suo regolamento ai sensi dell'art. 4 dello Statuto, estende all'Assemblea regionale le norme vigenti per l'Assemblea costituente riguardanti la convalida dei titoli di ammissione dei suoi componenti; l'elezione dell'Ufficio di presidenza e delle commissioni permanenti; la disciplina delle sedute, delle discussioni, delle deliberazioni e votazioni; le interrogazioni, interpellanze e mozioni.

Tale impostazione ha comportato che fin dall'inizio lo status dei deputati regionali e il sistema di prerogative ad essi e all'Assemblea riconosciute fossero in tutto assimilate a quelle dell'Assemblea costituente e quindi del parlamento nazionale.

⁵⁰ Sul punto per i regolamenti parlamentari cfr. A. Manzella, cit., pp 39 segg.

Lo stesso modello parlamentare si è riflesso sull'organizzazione funzionale ed amministrativa. Con il successivo art. 5 delle citate norme di attuazione si prevedevano infatti disposizioni transitorie per gli uffici ed il personale dell'Assemblea regionale, nelle more che con il regolamento interno essa stessa provvedesse alla propria organizzazione interna e ad un autonomo apparato di servizio.

Ciò in linea con la tradizione parlamentare, che già contemplava la dotazione di strutture di supporto interne, autonome e separate da quelle dell'amministrazione attiva dipendente dal Governo, a garanzia del libero esercizio delle funzioni parlamentari.

Il primo Regolamento, approvato dall'Assemblea nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949, è rimasto in vigore con le modifiche più volte intervenute, le ultime delle quali risalgono all'ottobre del 2003, approvate in maniera corrispondente generalmente con le riforme apportate ai regolamenti interni della Camera e del Senato.

In questi cinquantacinque anni si è proceduto a cambiamenti di parti del Regolamento, lasciando inalterato l'impianto originario. La stratificazione delle norme regolamentari, approvate nelle varie stagioni della vita parlamentare siciliana, è frutto delle esigenze di maggiore snellezza ed efficacia delle procedure di decisione dell'Assemblea, cui di volta in volta si è dato risposta. Tuttavia a distanza di tempo si pongono in evidenza incoerenze e in taluni casi scarsa omogeneità tra previsioni normative vecchie e nuove, sicché emerge l'esigenza di una rivisitazione generale del regolamento ancor più che sono cambiati significativamente nel corso della corrente legislatura i rapporti tra Assemblea e Governo regionale per effetto delle recenti modifiche statutarie del 2001.

Su quest'ultimo versante le modifiche recenti al Regolamento interno, approvate a fine 2003, introducono alcune innovazioni significative nell'organizzazione dei lavori dell'Assemblea, pur non incidendo complessivamente sui criteri informativi dell'impianto normativo.

In sintesi, le novità più rilevanti riguardano la programmazione dei lavori parlamentari, l'attuazione legislativa del programma di Governo e lo statuto dell'opposizione.

Si è proceduto ad una rivisitazione degli articoli riguardanti l'adozione del programma e del calendario dei lavori. Nelle settimane riservate ai lavori parlamentari si propende per una maggiore distinzione tra i tempi riservati alle sedute d'Aula e quelli per il lavoro delle Commissioni. Ciò per assicurare un potenziamento della fase istruttoria dei disegni di legge in commissione e tempi certi e più rapidi per l'approvazione delle leggi in Aula.

Si è affermato in particolare il principio che le deliberazioni della Conferenza dei capigruppo non sono più adottate all'unanimità, bensì a maggioranza, sia pure con una maggioranza qualificata dei Presidenti dei gruppi che rappresentino almeno i due terzi dei deputati dell'Assemblea. In questo modo si è inteso maggiormente garantire al Governo l'attuazione legislativa del suo programma.

Nel contempo, però, è stato introdotto, a bilanciamento, un importante strumento di tutela dei diritti dell'opposizione. E' infatti previsto che un terzo degli argomenti inseriti nel programma e nel calendario dei lavori sia riservato esclusivamente all'esame dei disegni di legge e dei documenti indicati dai Gruppi parlamentari di opposizione.

In atto il regolamento è suddiviso nei seguenti cinque titoli:

- 1) il titolo primo contiene disposizioni preliminari sullo status del deputato dopo la prestazione del giuramento e sulla costituzione dell'Ufficio provvisorio di presidenza (artt. 1 — 2);
- 2) il titolo secondo (arti. 2 bis — 74 octies) tratta della composizione e delle attribuzioni degli organi dell'Assemblea e principalmente del Presidente, dell'Ufficio di Presidenza, del Collegio dei Questori, dei Gruppi parlamentari, delle commissioni e deputazioni, della Commissione per il regolamento, della Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività delle Comunità europee, della Commissione per la verifica dei poteri, della Commissione inquirente per l'applicazione dell'art. 26 dello Statuto (rimasta formalmente in vigore, per quanto la Corte Costituzionale abbia dichiarato illegittimo l'articolo 26 con sentenza n. 6 del 1970) e delle commissioni legislative permanenti;
- 3) nel titolo III (artt. 75 — 133 bis) sono disciplinate le sedute dell'Assemblea, la programmazione dei lavori, la discussione in Aula, con disposizioni particolari per la discussione dei disegni di legge e degli ordini del giorno, la votazione;
- 4) il titolo IV (artt. 134 — 160 quater) regola l'iniziativa legislativa, lo svolgimento delle funzioni ispettiva e politica e la trattazione in particolare delle interrogazioni, delle interpellanze delle mozioni;
- 5) il titolo V (artt. 161-167) si occupa dell'ordinamento amministrativo dell'Assemblea e detta disposizioni sulla Biblioteca, sugli uffici e sul personale dell'Assemblea, sulla previdenza ed assistenza per i deputati.

6.4 I Regolamenti minori .

L'autonomia normativa dell'Assemblea , analogamente a quanto avviene per il parlamento nazionale, si esplica oltre che nel regolamento generale nei regolamenti speciali o minori, il cui oggetto e la cui procedura di adozione sono stabiliti dal primo.

Il regolamento generale infatti demanda ai regolamenti minori la disciplina per tutto ciò che da esso non è statuito e che concerne l'organizzazione amministrativa ed il funzionamento interno dell'Assemblea.

Tale disciplina concerne in particolare l'attività degli organi interni, il trattamento di assistenza e previdenza dei deputati, l'organizzazione degli uffici, lo status giuridico ed economico dei dipendenti ed in genere tutti i servizi interni dell'Assemblea .

Anche tali regolamenti speciali costituiscono espressione del potere di autoorganizzazione dell'Assemblea e rivestono la stessa natura giuridica del regolamento generale.⁵¹

⁵¹ Cfr. Martines—Ruggeri, Lineamenti di diritto regionale, cit., p.60.

Nell'ordinamento interno dell'Assemblea i regolamenti minori , pur essendo atti normativi primari, sono subordinati al regolamento generale. Quest'ultimo si limita a dettare norme quadro nel campo dell'attività gestionale ed amministrativa, tuttavia a causa della sua capacità espansiva potrebbero sopravvenire norme di più puntuale normazione, che avrebbero l'effetto di comprimere l'ambito normativo dei regolamenti minori.

Esiste dunque un sistema gerarchico interno delle fonti, che contempla le fonti primarie prima delineate e fonti di rango inferiore di secondo livello, che attengono alla sfera degli atti provvedimentali e gestionali. Tali atti assumono la forma di deliberazioni del Consiglio di presidenza ovvero del Collegio dei deputati questori e di decreti del Presidente dell'Assemblea o dei Deputati questori. Tuttavia, non trattandosi di atti tipici, con deliberazioni e decreti degli stessi organi vengono approvati o resi esecutivi regolamenti ed altri atti a contenuto normativo generale. Occorre pertanto avere cura di stabilire di volta in volta la natura di fonte primaria o secondaria dell'atto, atteso che la distinzione ha conseguenze sul piano della legittimità, sia all'interno che in sede di controllo giurisdizionale sulle relative attività.

Sul versante della competenza ad adottare i regolamenti minori è da sottolineare che essa è riservata, di regola, al Consiglio di Presidenza . In taluni casi, tuttavia, il Regolamento interno attribuisce la stessa competenza direttamente all'Assemblea .

L'art. 11,c. 3, del Regolamento interno attribuisce al Consiglio di presidenza la competenza a disciplinare con apposito regolamento tutti i servizi interni dell'Assemblea. Così pure è previsto dal successivo art. 166, c. 2, la competenza dello stesso Consiglio ad approvare regolamenti speciali per disciplinare le modalità di “assunzione , lo stato giuridico, l'ordinamento delle carriere, i diritti, i doveri, il collocamento a riposo, la destituzione, il trattamento economico, in attività di servizio ed in quiescenza, del personale e qualsiasi altra materia relativa allo stesso, nonché quelle concernenti le competenze e le attribuzioni degli uffici”.

E' d'altra parte stabilito all'art. 166, c. 1, che la pianta organica del personale è approvata dall'Assemblea plenaria, che vi provvede sulla base di un documento proposto dal Consiglio di Presidenza. Sempre l'Assemblea approva, ai sensi dell'art. 167, c. 1, le norme e gli statuti riguardanti il trattamento di previdenza ed assistenza spettante ai deputati. E' però attribuita dal secondo comma al Consiglio di presidenza l'emanazione dei “regolamenti per l'attuazione” delle norme e statuti predetti.

I regolamenti minori approvati dal Consiglio di Presidenza sono : il Regolamento dell'Amministrazione ; il Regolamento di disciplina per il personale; le Norme di quiescenza e di previdenza per il personale; il Regolamento di amministrazione e contabilità; il Regolamento della biblioteca. L'Assemblea ha invece approvato la pianta organica del personale e il Regolamento di previdenza dei deputati.

Alcuni dei detti regolamenti rinviano, per quanto non previsto, alle corrispondenti previsioni legislative in materia. Si viene così a determinare un collegamento tra regolamenti interni e legge, che costituisce una delle relazioni tra le due fonti, che pur

rimanendo separate sono contestualmente funzionali al raggiungimento di un unico scopo, cioè dare una regolamentazione più compiuta alla materia di volta in volta interessata.

Il Regolamento dell'Amministrazione dispone che sono applicabili al personale dell'Assemblea, in quanto non sia diversamente disposto, le norme riguardanti lo stato giuridico degli impiegati civili dello Stato. Allo stesso modo il Regolamento di amministrazione e contabilità rinvia per alcuni aspetti alla legislazione per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato.⁵²

Il riferimento costante alla legge dello Stato anziché a quella regionale non è casuale, ma discende dalla trasposizione con i necessari adattamenti nell'ordinamento dell'Assemblea dei regolamenti minori delle Camere, solitamente del Senato, che a loro volta fanno rinvio alla legislazione statale.

Ciò in forza del richiamato modello parlamentare che tuttora permea tutti gli aspetti della vita interna dell'Assemblea e di un principio generale di omologazione anche normativa con i regolamenti del parlamento nazionale.

Fa eccezione ai regolamenti minori fin qui considerati, il regolamento interno della Commissione dell'Assemblea regionale di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia, approvato ai sensi dell'art. 2, c. 2, della legge regionale istitutiva 14 gennaio 1991, n. 4.

Pur rientrando nel novero dei regolamenti minori, il rapporto tra questo regolamento e il regolamento generale non sembra possa essere considerato di subordinazione, intercorrendo invece una relazione di specialità. Vale cioè il principio secondo cui le norme speciali prevalgono su quelle generali, come avviene per i regolamenti minori interni delle giunte delle Camere che si occupano della verifica delle elezioni e delle autorizzazioni per misure giudiziarie.⁵³

6.5 Regolamenti minori e rinvio alla legge.

Il rinvio operato dai regolamenti minori alla legislazione statale conferma, in primo luogo, che le fonti normative esterne non trovano ingresso mai autonomamente e direttamente nell'ordinamento interno dell'Assemblea regionale siciliana, se non da esso espressamente richiamate.

Ne consegue che trova applicazione nell'attività interna dell'Assemblea la disciplina contenuta nei regolamenti minori, soggetti al regolamento generale e alle norme costituzionali, a prescindere dalle corrispondenti previsioni legislative, pur discordanti.

⁵² Sugli effetti di questo tipo di rinvio cfr. TAR Sicilia, Palermo sez. 1, sentenza n. 487 del 10 settembre 1991.

⁵³ Cfr. Manzella, cit., pag. 44..

Quest'ultime previsioni, quando richiamate dai regolamenti, entrano a far parte in effetti, limitatamente ai segmenti oggetto del rinvio, dell'ordinamento interno dell'istituzione legislativa siciliana.

Potrebbero porsi dubbi interpretativi sulla portata del rinvio e sulle disposizioni legislative che di volta in volta debbano essere applicate.

Aiuta l'opera dell'interprete la distinzione, sulla scorta della teoria generale e dei canoni sul rinvio e sull'interpretazione della legge, tra rinvio storico e rinvio dinamico.⁵⁴

Il primo determina una relazione con una normativa di carattere specifico, vigente in un dato momento e per ciò stesso è indifferente rispetto alle modifiche ed integrazioni che intervengano successivamente. E' il caso del richiamo che una disposizione di un regolamento minore effettua a una norma statale identificata con gli estremi della legge e dell'articolo, senza espresso riferimento alle successive modifiche.

Il rinvio dinamico determina invece l'aggiornamento continuo ed automatico in ragione delle modifiche ed integrazioni apportate alla normativa richiamata, statale nel caso in esame. Possono distinguersi al suo interno: il rinvio dinamico specifico e il rinvio dinamico generico.

Il primo è riferito ad espresse disposizioni e a tutte le successive modifiche e integrazioni che ad esse sono apportate. Il secondo fa riferimento alla normativa statale regolante una determinata materia. E' tale il caso prima accennato della norma del regolamento interno sul personale, che rinvia per quanto in esso non sia diversamente disposto alle norme riguardanti lo stato giuridico degli impiegati dello Stato. Secondo il TAR Sicilia si tratta di un rinvio ad una fonte giuridica esterna, tale da rendere automaticamente operante nell'ordinamento interno dell'Assemblea ogni disposizione contenuta, o che sarà contenuta, nella legislazione nazionale destinata agli impiegati civili dello Stato.⁵⁵

A particolari difficoltà ermeneutiche può dar luogo il secondo tipo di rinvio generico. In questa ipotesi con il regolamento minore si rinuncia a porre in essere una propria normazione ovvero si introduce una disciplina parziale, rinviando per quanto non previsto alla legislazione statale. Può inoltre verificarsi il caso di un effetto sospensivo del rinvio, di talchè gli effetti del collegamento tra i due ordinamenti vengono inibiti o prodotti entro un certo lasso di tempo o a partire da un certo momento.

Un caso a parte è rappresentato dall'ipotesi di interpretazione autentica statale di norma che per espresso rinvio è applicata all'interno dell'Assemblea regionale. A volte l'efficacia retroattiva della norma interpretativa può determinare problemi applicativi quando, lungi dal voler chiarire la portata di una disposizione preesistente, in realtà essa tenda ad innovare la stessa disciplina: poiché non si è in presenza di una interpretazione autentica in senso proprio, siffatta norma di asserita interpretazione

⁵⁴ Sulla teoria del rinvio e l'interpretazione della legge vedi in particolare: Grassetto C., Rinvio (teoria del), in *Novissimo Digesto italiano*, pp. 1177 segg.; Ballarino T., Rinvio (diritto internazionale privato), in *Enciclopedia del diritto*, pp. 1005 segg.; Rotondi M., Interpretazione della legge, in *Novissimo Digesto italiano*, pp. 893 segg.;

⁵⁵ Cfr. sentenza n. 487/1991, cit.

autentica non può entrare a far parte automaticamente, se si tratta di rinvio storico, dell'ordinamento interno dell'Assemblea.

Occorre poi analizzare gli effetti della norma, se viceversa si è in presenza di una interpretazione autentica in senso stretto. Dovrebbe esistere un limite alla retroattività dell'interpretazione statale di norma precedentemente recepita con rinvio storico.

È da tenere presente, infatti, che la retroattività costituisce una *fiction iuris* da considerare come eccezione rispetto all'opposto principio generale. Bisogna poi considerare che deve essere sempre garantita e fatta salva l'autonomia dell'autorità che ha effettuato il rinvio storico di potere intervenire sulla fattispecie anche dando una interpretazione diversa da quella statale.

A ben vedere, allorché il Consiglio di presidenza, in sede di approvazione di una modifica ad un regolamento minore o in ogni altra deliberazione di sua competenza, effettua un rinvio storico ad una disposizione legislativa statale, altro non fa che recepire nell'ordinamento interno una determinata norma fotografata al momento in cui lo stesso rinvio si effettua. Lo stesso risultato si raggiunge se, facendo ricorso ad una regola di buona tecnica legislativa e di migliore intelleggibilità e chiarezza del testo, si trascrivesse il contenuto della previsione legislativa interessata senza farvi nessun espresso riferimento. Appare così conseguente che, in base al principio di separazione dei due ordinamenti su cui più volte ci si è soffermati, ogni interpretazione autentica sulla disposizione richiamata spetta al legislatore interno, quindi allo stesso Consiglio di presidenza, rimanendo fuori l'interpretazione data dal legislatore statale.

6.6 Relazioni tra regolamento e legge ordinaria.

Posto in luce nei paragrafi precedenti che fonte regolamentare interna e fonte legislativa non si intersecano, in quanto vige il principio di separazione tra ordinamenti diversi e non quello di gerarchia delle fonti, appare utile soffermarsi sul sistema di relazioni intercorrenti tra regolamento interno e legge.

Si è già esaminato uno dei collegamenti esistenti. La legge tuttavia non viene in considerazione solo come fonte normativa richiamata dai regolamenti minori. Esistono infatti altre relazioni tra regolamenti e legge ordinaria, regionale e statale.

Come accennato, in tema di verifica dei titoli di ammissione dei suoi componenti la potestà dell'Assemblea si è ridotta poiché, secondo quanto stabilito da pronunce della Corte costituzionale, essa si arresta di fronte al potere giurisdizionale. Per la parte rimasta di competenza dell'Assemblea, il regolamento generale (artt. 40-61) disciplina il procedimento riguardante le cause di ineleggibilità e incompatibilità, che però sono stabilite con la legge elettorale siciliana 20 marzo 1951, n. 29 e successive modifiche ed integrazioni.

In questo caso la legge costituisce il presupposto per l'emanazione delle norme regolamentari.

A partire dagli anni settanta, poi, si è stratificata nella legislazione siciliana una serie copiosa di previsioni che prescrivono il parere delle commissioni permanenti dell'Assemblea regionale su atti normativi, programmatici ed amministrativi di competenza del Governo e dell'Amministrazione regionale. Incidentalmente è da sottolineare che negli ultimi anni si è registrata una tendenza, rispondente all'esigenza di una più corretta distinzione di ruoli tra legislativo ed esecutivo, a ridurre sensibilmente l'area dei pareri su atti amministrativi. In questo senso è la previsione dell'art. 23 della legge reg. n. 6/1997.

L'art. 70 bis del regolamento interno disciplina sul versante interno il procedimento relativo, che ha inizio con la richiesta di parere da parte del Governo e culmina nell'espressione del parere da parte della Commissione competente. Il comma 2 nel fissare i termini entro cui il parere deve essere reso, fa salvi i termini particolari previsti da leggi.

E' questo il caso della legge regionale 20 aprile 1976, n. 35, e successive modifiche ed integrazioni sulle nomine di competenza del Governo regionale riguardanti gli organi di amministrazione attiva e di controllo di enti di diritto pubblico, organi di controllo o giurisdizionali, per le quali è prescritto il parere della Commissione Affari istituzionali dell'Assemblea.

La legge stabilisce in dettaglio procedura e termini per il parere che è chiamata a rendere la Commissione, prevedendo la rimessione all'Assemblea della questione qualora l'organo proponente insista in presenza di un parere negativo della Commissione adottato con maggioranza qualificata di due terzi. Pur tenuto conto che si è in presenza di materia delicata, la cui disciplina coinvolge soggetti esterni, non può non rilevarsi che con fonte legislativa si è andati oltre le previsioni generali, regolamentando minuziosamente l'esercizio della funzione di controllo dell'Assemblea sulle nomine.

Tale sottolineatura vale anche per l'art. 45 della legge regionale n. 4/2003, che al primo comma disciplina il diritto di accesso ai documenti amministrativi da parte dei deputati regionali, nell'ambito della legislazione sulla trasparenza. In linea con le corrispondenti norme del regolamento interno, con il secondo comma si disciplinano i poteri conoscitivi delle commissioni dell'Assemblea nei confronti dell'Amministrazione regionale e di audizione dei dirigenti generali, prevedendo il caso dell'opposizione del segreto di ufficio da parte del Presidente della regione, su proposta motivata del dirigente generale medesimo.

Altro esempio è rappresentato dall'art. 49 della l. r. n. 10 del 1999, sulle procedure di notifica dei disegni di legge recanti aiuti di stato ai sensi dell'art. 93 del Trattato CE. Il comma 10 stabilisce che viene notificato alla Commissione europea il testo licenziato dalla commissione legislativa competente, così come trasmesso dal Presidente dell'Assemblea al Presidente della Regione. Si tratta di disposizione attuativa in ambito regionale della previsione del citato art. 93 secondo cui i progetti di aiuto vanno autorizzati da Bruxelles. Per economia procedurale si è stabilito che la stesura su cui negoziare ed ottenere il nulla osta dalla Commissione europea sia il testo istruito ed approvato dalla commissione legislativa.

Ma questa complementarità tra legge regionale e regolamento interno viene maggiormente sottolineata dalla disciplina, in parte legislativa in parte regolamentare, riguardante l'esame dei documenti finanziari regionali. In forza delle leggi regionali n. 47/1977 sul bilancio regionale e n. 10/1999 che ha introdotto la legge finanziaria, sono state disciplinate in maniera sempre più estesa nel regolamento i relativi procedimenti per l'esame del disegno di legge del bilancio e dei connessi documenti finanziari, prevedendo al contempo l'istituzione di una apposita sessione dei lavori destinata al bilancio.

Va infine tenuto presente che l'art. 9 dello Statuto siciliano, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2, al comma 3 stabilisce che, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea regionale, sono disciplinati le modalità di elezione del Presidente della Regione, di nomina e di revoca degli Assessori, le eventuali incompatibilità con l'ufficio di deputato regionale e con la titolarità di altre cariche o uffici, nonché i rapporti tra l'Assemblea regionale, il Governo regionale e il Presidente della Regione.

Tale disciplina legislativa ancora non è stata emanata, anche per la difficoltà a seguito dei profondi cambiamenti intervenuti a definire norme che ridisegnano comportamenti, funzioni e relazioni di rilevanza sostanzialmente costituzionale. Essa costituisce dunque la sede in cui affrontare la questione del nuovo equilibrio di poteri tra i massimi organi della Regione.

Sul piano formale la legge in parola ha la garanzia della stessa maggioranza qualificata, la metà più uno dei componenti, occorrente per le modifiche da apportare al regolamento interno. Essa inoltre ha il delicato compito di provvedere in maniera speculare al regolamento interno, che da sempre contiene previsioni aventi lo stesso oggetto degli ambiti delineati dal citato art. 9, in particolare per quanto attiene alle relazioni tra Assemblea ed Esecutivo regionale.

E' auspicabile, se non necessario, che l'opera di elaborazione della disciplina legislativa avvenga contestualmente all'istruttoria delle relative modifiche da apportare al regolamento interno. Ciò anche perché ormai, dall'entrata in vigore della citata legge cost. n. 2 del 2001, non si ha certezza circa l'effettività di istituti formalmente in vigore del regolamento interno, tra questi a titolo esemplificativo la posizione della questione di fiducia da parte del Presidente della Regione.

In generale si può dunque affermare, tornando al punto oggetto del presente paragrafo, che pur tra distorsioni e sbavature esiste una divisione di compiti tra regolamento interno e legge. In un sistema ad incastro, in cui le tessere del mosaico non stanno sempre esattamente al loro posto, entrambe le fonti si sostengono a vicenda e cooperano affinché le procedure in ciascuna di esse previste trovino punti di incontro e momenti di sintesi.⁵⁶

6.7 Il sindacato giurisdizionale sul regolamento interno dell'Assemblea

⁵⁶ Cfr. A. Manzella, cit., pp. 46 e segg..

Poichè il regolamento dell'ARS si pone nel sistema delle fonti come atto normativo primario che ha anche rilevanza esterna, esso è sindacabile dalla Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione.

Sebbene la giurisprudenza della Corte costituzionale non sia univoca,⁵⁷ l'orientamento espresso fin dalla sentenza n. 14/1965 e successivamente ribadito è nel senso che i regolamenti dei Consigli regionali non sono soggetti al giudizio di legittimità costituzionale, nè in via principale nè in via incidentale, cui sono sottoposte le leggi ai sensi dell'art. 134 Cost. , I, avendo negato che essi abbiano valore di legge, come per i regolamenti delle Camere.⁵⁸

La stessa Corte ha stabilito che, nel corso di un processo volto a stabilire la legittimità di un provvedimento di autoamministrazione, non è sollevabile la questione di illegittimità costituzionale, in via incidentale, delle norme regolamentari cui si riferisce il provvedimento medesimo.⁵⁹

I regolamenti interni dell'Assemblea possono essere portati al giudizio della Corte costituzionale soltanto sollevando conflitto di attribuzione tra lo Stato e la Regione. Non è previsto nel nostro ordinamento il conflitto di attribuzioni tra poteri della Regione. I significativi cambiamenti istituzionali, registratisi negli ultimi anni pongono l'esigenza di individuare un rimedio costituzionale a tutela dell'equilibrio di ruoli e funzioni tra poteri della Regione.

Essi, infatti, come del resto è già stato rilevato, sono dotati⁶⁰ di «forza normativa», essendo fonti di diritto dell'ordinamento parlamentare — consiliare che non hanno la veste formale di legge o assimilabile (atti aventi forza di legge), nè tanto meno sono meri atti amministrativi a contenuto generale (i comuni regolamenti della P.A.).

Pertanto non sono sottoponibili al sindacato giurisdizionale ordinario e quindi non si può procedere al loro annullamento da parte dei giudici amministrativi, né alla loro disapplicazione da parte del giudice ordinario.

Le norme del Regolamento interno dell'Assemblea si pongono come norme-parametro, in sede di sindacato da parte della magistratura ordinaria, amministrativa e contabile, degli atti di autoamministrazione, cioè dei provvedimenti posti in essere dagli organi di autogoverno (Presidente, Consiglio di Presidenza, Deputati Questori).

Altro aspetto da considerare è se le norme del Regolamento interno dell'Assemblea possano costituire parametro di «costituzionalità» in sede di giudizio di legittimità delle leggi siciliane dinanzi alla Corte costituzionale. Occorre cioè chiarire se quest'ultima possa sindacare il procedimento legislativo per la formazione delle leggi siciliane non solo in relazione alle norme poste dallo Statuto, ma anche a quelle contenute nel Regolamento interno. La giurisprudenza della Corte costituzionale si è espressa al riguardo in senso negativo.

Con sentenza n. 94 del 1995 la Corte Costituzionale ha stabilito che il suo sindacato in ordine al procedimento di formazione di una legge siciliana si svolge alla stregua

⁵⁷ Si veda al riguardo la sentenza n. 18 del 1970

⁵⁸ A quest'ultimo riguardo si veda la sentenza n. 154 del 1985.

⁵⁹ Cfr. Corte Cost. sent. n. 288/1987.

⁶⁰ Sandulli, voce «*Fonti del Diritto*» — Novissimo Digesto Italiano — Torino.

delle disposizioni contenute nello Statuto mentre l'interpretazione delle norme regolamentari rimane di esclusiva competenza degli organi dell'Assemblea (nella specie il Presidente dell'Assemblea regionale siciliana).

Nel caso sottoposto al giudizio del giudice delle leggi, il Commissario dello Stato per la Sicilia aveva denunciato l'illegittimità di alcune norme di una deliberazione legislativa, poiché non era stato richiesto il parere alla competente commissione legislativa, contravvenendo così alla procedura stabilita dall'art. 12 dello Statuto. Secondo il Commissario l'esame del vizio denunciato non era in contrasto con la giurisprudenza della Corte che afferma l'insindacabilità degli interna corporis, atteso che l'esame della norma che prevede l'esame in Commissione non ha natura regolamentare, ma rango di norma costituzionale.

La Corte ha dichiarato la questione ammissibile poiché veniva richiesto un pronunciamento sulla violazione di una norma contenuta nello Statuto speciale, comportante un vizio procedurale nella formazione di disposizioni di una legge regionale. Ne ha tuttavia dichiarato l'infondatezza a causa della erronea interpretazione che il ricorrente ha conferito alla norma statutaria.

L'art. 12, a giudizio della Corte, prescrive che l'elaborazione dei disegni di legge debba avvenire nell'ambito delle commissioni assembleari, mentre la richiesta alle stesse del parere su emendamenti presentati in Aula, come nel caso oggetto del giudizio, è disciplinata da separate norme del regolamento interno, e non ha quindi fondamento nell'art. 12.

Nella sentenza si conclude sul punto, affermando che non spetta alla Corte valutare l'incrongruenza di richiedere il parere della Commissione competente su emendamenti dal contenuto assolutamente eterogeneo rispetto al progetto di legge in discussione, poiché rientra tra i poteri del Presidente dell'Assemblea la garanzia che non siano ammessi emendamenti su materia estranea rispetto al testo legislativo all'esame.

7. La rappresentanza in giudizio dell'Assemblea regionale siciliana.

I regolamenti dell'Assemblea regionale siciliana possono dunque essere oggetto di sindacato della Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzione e non nell'ambito dei giudizi di legittimità delle leggi.

Così pure gli atti interni di autoamministrazione possono, al di fuori dell'ambito delle prerogative di cui agli artt. 4 e 6 dello Statuto, essere soggetti al controllo del giudice ordinario, amministrativo e contabile.

Occorre adesso considerare se l'Assemblea, quale organo della Regione, possa stare direttamente in giudizio o se debba farsi rappresentare da altri soggetti.

Per quanto concerne il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale, nel caso in cui l'Assemblea intenda promuovere conflitto di attribuzione avverso un atto dello Stato che invade la sfera di competenza ad essa costituzionalmente riconosciuta, il Presidente dell'Assemblea investe della questione il Presidente della Regione, al

quale ultimo spetta, ai sensi dell'art. 39, III comma, della legge. 11 marzo 1953, n. 87, sollevare il conflitto in seguito a deliberazione della Giunta regionale.

La legittimazione processuale è del Presidente della Regione quale rappresentante dell'Ente a termini di Statuto. Secondo la Corte di cassazione, si tratta di rappresentanza di carattere politico che opera a livello dei rapporti con lo Stato e con altre Regioni.⁶¹ La richiesta del Presidente dell'Assemblea è per prassi preceduta da delibera del Consiglio di Presidenza.

I regolamenti interni non contengono nessuna previsione al riguardo. La prassi si è instaurata sulla scorta dei casi concreti che finora si sono presentati. Poiché questi hanno riguardato essenzialmente questioni di natura amministrativa, sulle quali la competenza è del Consiglio di presidenza, il Presidente dell'Assemblea ha agito su conforme deliberazione di quest'ultimo.

Tuttavia, come prima posto in evidenza, potrebbe porsi l'esigenza di sollevare conflitto di attribuzione avverso atti giurisdizionali o comunque statali, che invadano la sfera delle competenze tipiche dell'Assemblea e quella dell'insindacabilità dei deputati regionali. In questi casi difficilmente potrebbe giustificarsi una decisione del solo Consiglio di presidenza, mentre sarebbe necessaria una deliberazione dell'Assemblea plenaria, come del resto è previsto per le Camere e per alcuni Consigli regionali.

Lo stesso Presidente della Regione è il destinatario della notifica del ricorso nel caso in cui il Presidente del Consiglio dei Ministri dovesse promuovere conflitto avverso un atto interno dell'Assemblea che invade la sfera di competenza dello Stato.⁶² In generale nei giudizi di costituzionalità, instaurati in via diretta o incidentale, la legittimazione processuale è del Presidente della Regione che rappresenta la Regione, ai sensi dell'art. 21, I comma dello Statuto, innanzitutto nei rapporti con lo Stato, per tutelare la sfera di competenza costituzionalmente assegnata alla Regione nei confronti degli altri soggetti dell'ordinamento.

A proposito delle prerogative dell'Assemblea e dei deputati regionali, si è fatto parola dell'esigenza che in sede di revisione statutaria sia riconosciuta direttamente all'Assemblea, e per essa al suo Presidente, la legittimazione processuale dinanzi alla Corte costituzionale, allorché è in gioco la difesa delle prerogative di cui agli artt. 4 e 6 dello Statuto.

L'Assemblea invece può stare autonomamente in giudizio, in persona del suo Presidente, nelle controversie insorte davanti al giudice ordinario ed al giudice amministrativo e contabile.

Quanto alla rappresentanza e difesa in giudizio occorre chiedersi se l'Assemblea regionale, al pari dell'Amministrazione regionale, abbia il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Va messo in luce sul piano generale che lo speciale statuto di autonomia dell'Assemblea, che si è tentato di mettere a fuoco nei paragrafi precedenti, mal si

⁶¹ Vedi Corte di cass., SS.UU., sent. 4-1-1975, secondo cui invece l'Assemblea regionale siciliana ha legittimazione processuale dinanzi al giudice ordinario.

⁶² Cfr. Crisafulli, Paladin, Commentario breve alla Costituzione, Cedam .

concilia con l'obbligo di avvalersi dell'assistenza legale e del patrocinio di organi statali.

Il punto è stato affrontato incidentalmente dalla Corte di cassazione, con sentenza del 4 gennaio 1975, nella quale è stata presa in esame, tra l'altro, l'eccezione secondo la quale il Presidente dell'Assemblea regionale siciliana non avrebbe potuto affidare la difesa a professionisti del libero foro, poichè la difesa in giudizio della Regione siciliana è devoluta all'Avvocatura dello Stato ai sensi del d.l.vo 2 marzo 1948, n. 142, che reca le relative norme di attuazione.

Nella sentenza viene posto in evidenza che il citato decreto n. 142/1948 pone una serie di limitazioni all'estensione, in ambito regionale, delle funzioni che l'Avvocatura dello Stato svolge nei confronti delle Amministrazioni statali. Nel caso in particolare di litisconsorzio passivo tra Stato e Regione, l'Amministrazione regionale può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato qualora non vi sia conflitto di interessi.

L'esigenza tutelata dalla norma è quella di salvaguardare la sfera di autonomia costituzionalmente riconosciuta alla Regione, alla quale viene pertanto rimessa la valutazione circa la sussistenza del conflitto di interessi.

Ma la Corte di Cassazione con la cennata sentenza è andata oltre, nel senso di ritenere che dalle norme del decreto in questione debba ricavarsi un principio generale secondo il quale *«l'apprezzamento dell'opportunità di rivolgersi ad avvocati del libero foro si pone come un potere non soggetto a limiti, che la Regione può esercitare – a tutela delle proprie prerogative – anche indipendentemente da una situazione di conflitto di interessi in ipotesi di litisconsorzio passivo con lo Stato»*. Tale interpretazione è stata posta in collegamento alla disciplina legislativa concernente gli enti non statali, per i quali il ricorso alla difesa dall'Avvocatura è generalmente configurato come facoltà e non come obbligo.

Si consideri peraltro che alle Regioni ordinarie è consentito di scegliere se avvalersi o meno del patrocinio dell'Avvocatura.⁶³ La decisione è rimessa al Consiglio regionale, che con propria deliberazione vi provvede applicando, in caso affermativo, le relative disposizioni statali all'amministrazione regionale.

Pur con le limitazioni e deroghe prima accennate, la giurisprudenza successiva ha tuttavia configurato come obbligatorio per l'amministrazione regionale il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato previsto dal decreto in questione n. 142/1948.⁶⁴ Da ciò discende che come per le Amministrazioni dello Stato anche per l'Amministrazione regionale siciliana vale l'onere della notifica degli atti introduttivi dei giudizi, compresi quelli avanti ai TAR, proposti nei confronti dell'Amministrazione regionale presso l'Avvocatura dello Stato, anziché direttamente all'organo che ha emanato l'atto. Questa giurisprudenza riguarda l'Amministrazione regionale e non sembra possa applicarsi, nel momento in cui si configura come obbligo di patrocinio, all'Assemblea

⁶³ Vedi l'art. 107, II comma, del DPR 24 luglio 1977 n. 616 e l'art. 10 della legge 3 aprile 1979, n. 103. La relativa giurisprudenza ha confermato tale carattere facoltativo del patrocinio per le Regioni ordinarie. Vedi Corte di cassazione, sez. U., n. 3465 del 13-4-1994 e n. 9523 del 4-11-1996.

⁶⁴ Cfr. Corte Cost. sent. n. 455 del 19-27 luglio 1989; C.G.A. Sez. Giur. sent. n. 73 del 13 aprile 1990.

regionale. Secondo le considerazioni contenute nella citata sentenza della Corte di Cassazione, si prospettava invece una facoltà piuttosto che un obbligo per la Regione nel suo complesso, ivi compresa l'Assemblea, di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Invero l'art. 1 del più volte citato decreto n. 142/1948, al primo comma, recita testualmente «*Le funzioni dell'Avvocatura dello Stato nei riguardi delle Amministrazioni statali sono estese all'Amministrazione regionale siciliana*».

La norma si riferisce chiaramente all'Amministrazione della Regione, che fa capo all'Esecutivo e non anche all'Assemblea quale organo politico-legislativo, nettamente separato dal primo nella divisione dei poteri regionali delineata dallo Statuto.

Allo stesso modo, a livello statale, il patrocinio dell'avvocatura riguarda le amministrazioni e non certo le Camere del parlamento nazionale. Così pure per le Regioni ordinarie concerne le amministrazioni regionali e non anche i Consigli regionali.

La stessa logica interpretativa viene peraltro condivisa dalla Corte di Cassazione nella sentenza in questione riferita ad una previsione analoga contenuta nel D.L.vo 6 maggio 1948, n. 655, concernente l'istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana. Argomenta la Suprema Corte che l'art. 2, I comma, n. 1, stabilisce che «la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti esercita il controllo sugli atti dell'Amministrazione regionale».

L'adozione di siffatta formula in luogo dell'altra «*atti della Regione*» costituisce «*indice univoco dell'intenzione del legislatore di escludere dal controllo gli atti dell'Assemblea regionale che, in quanto organo munito di poteri legislativi, è certamente distinta sia dal Governo, sia dall'Amministrazione regionale, anche ai sensi dell'art. 2 dello Statuto*».

Proprio sulla base di quest'ultima motivazione, una interpretazione diversa della norma sarebbe in contrasto con la posizione costituzionale di indipendenza riconosciuta all'Assemblea regionale, alla quale non poteva essere posto il vincolo dell'obbligatorietà del patrocinio dell'Avvocatura erariale; vincolo peraltro posto con norme dello Stato frutto di un accordo con la Regione,⁶⁵ estendendo l'obbligatorietà del patrocinio dell'Avvocatura erariale, organo ausiliario dell'Amministrazione dello Stato, di cui utilmente poteva avvalersi l'Amministrazione attiva della Regione.

Legittima appare dunque la notifica degli atti introduttivi del giudizio fatta direttamente all'Assemblea regionale e non anche all'Avvocatura distrettuale dello Stato. Rientra poi nella piena discrezionalità dell'Assemblea la scelta in ordine all'affidamento della difesa in giudizio.

Mentre nel passato l'Assemblea era solita farsi assistere da avvocati del libero foro, la prassi che si è instaurata dopo la sentenza del 1975 della Cassazione, sia pure con diversità di comportamenti nel tempo, è stata nel senso di considerare il patrocinio statale facoltativo per l'Assemblea regionale.

⁶⁵ Sulla natura consensuale delle disposizioni del D.L.vo n. 142/1948 si veda la citata sentenza Corte Cost. n. 455/1989.

8. Gli organi di governo interno dell'Assemblea regionale.

L'organizzazione interna dell'Assemblea regionale, in maniera analoga a quella delle Camere, si basa sulla individuazione di una serie di organi collegiali e di un organo monocratico (il Presidente dell'Assemblea), a ciascuno dei quali sono attribuite funzioni disciplinate dalle norme dello Statuto e dei regolamenti interni, generale e speciali.

La previsione di tali organi è generalmente contenuta nello Statuto, per cui il Regolamento dà attuazione a norme costituzionali.

L'art. 4 dello Statuto stabilisce che l'Assemblea elegge nel suo seno il Presidente, due Vicepresidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti secondo le norme del suo regolamento interno.

La norma statutaria introduce il principio della elettività degli organi interni e della scelta dei titolari degli stessi organi tra i componenti il Collegio, con esclusione quindi di estranei al consesso politico-legislativo.

L'individuazione degli organi interni e l'adozione di un proprio regolamento costituisce l'espressione del potere di autorganizzazione riconosciuta all'Assemblea.

Per quanto concerne gli organi di autogoverno l'art. 2 del D.L.vo 25 marzo 1947, n. 204, recante «*Norme per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana e disposizioni transitorie*», prevede che l'Ufficio di Presidenza è composto dal presidente, da due vicepresidenti, da tre segretari e tre questori, determinando il numero dei segretari e introducendo la figura dei deputati questori. La stessa composizione è stata fatta propria dal primo Regolamento dell'Assemblea ed è tuttora in vigore.⁶⁶

Con le modifiche regolamentari apportate ad inizio dell'attuale tredicesima legislatura⁶⁷, si è esteso il principio di rappresentatività nella composizione dell'Ufficio di presidenza. L'art. 4 del regolamento interno novellato stabilisce infatti che tutti i gruppi parlamentari costituiti di diritto all'inizio della legislatura devono essere rappresentati nell'organo di governo interno.

Si procede in una prima fase all'elezione dei componenti nel numero fissato in via ordinaria, cioè di due vicepresidenti, di tre deputati questori e di tre segretari. Dopo le relative votazioni, se uno o più gruppi costituiti di diritto non risultino rappresentati, si procede all'elezione di un corrispondente numero di segretari, il cui numero diventa così variabile.

E' inoltre previsto che i deputati segretari aggiunti decadono dall'incarico, qualora venga meno il gruppo di cui facevano parte al momento dell'elezione ovvero nel caso in cui entrino a far parte di altro gruppo già rappresentato nell'Ufficio di presidenza.

Il Regolamento dell'Assemblea prevede, inoltre, la costituzione delle seguenti altre articolazioni interne: gruppi parlamentari (art. 23), commissioni di inchiesta ((art.

⁶⁶ La previsione espressa dei deputati questori si ritrova nella proposta di modifica dell'art. 4 dello Statuto contenuta nel testo dell'apposita Commissione prima richiamato.

⁶⁷ Vedi resoconti stenografici delle sedute dell'Assemblea n. 6 del 7-8-2001 e n. 7 dell'8-8-2001.

27), deputazioni (art. 28), commissioni speciali per l'esame di disegni di legge e di commissioni di indagine e di studio (art. 29), Commissione per il regolamento (art. 39), Commissione per l'esame delle questioni concernenti l'attività dell'Unione europea (art. 39 bis), Commissione per la verifica dei poteri (art. 40), Commissioni legislative permanenti (art. 62), Comitato per la qualità della legislazione (art 160 ter).

I compiti attribuiti dal regolamento agli organi interni rispondono all'esigenza, da una parte, di garantire l'organizzazione e il buon andamento dei lavori parlamentari e, dall'altra, di assicurare il funzionamento interno dell'Assemblea provvedendo, mediante la gestione dei fondi messi a sua disposizione, all'approntamento di attività e servizi strumentali necessari al concreto esercizio delle funzioni istituzionali ad essa assegnate.

8.1 L'Ufficio provvisorio di Presidenza

Per consentire da subito il funzionamento dell'Assemblea, la prima seduta della legislatura è presieduta dal deputato presente più anziano di età. Le funzioni di segretari sono svolte dai due deputati più giovani tra i presenti (art. 2 R.I.).

Viene così a costituirsi l'Ufficio provvisorio di Presidenza (composto dal Presidente e da due Segretari) con l'adozione di un criterio oggettivo, quello dell'età dei presenti, tale da consentire comunque l'avvio della legislatura.

Il Presidente provvisorio, in base ad una norma consuetudinaria, rivolge all'Assemblea un breve discorso di inaugurazione della legislatura, subito dopo la prestazione del giuramento da parte dei deputati.

L'Ufficio provvisorio di presidenza esaurisce il suo compito una volta che vengono espletati gli adempimenti per la proclamazione dei deputati subentranti ai deputati optanti tra più collegi e per l'elezione del Presidente dell'Assemblea.⁶⁸

8.2 La Commissione provvisoria per la verifica dei poteri

Allo scopo di disciplinare le procedure per la proclamazione dei deputati subentranti ai deputati optanti tra più collegi sono stati introdotti nel Regolamento interno gli artt. 2 bis e 2 ter.⁶⁹

Dopo la costituzione dell'Ufficio provvisorio di Presidenza, il Presidente provvisorio dell'Assemblea convoca immediatamente la Commissione provvisoria per la verifica

⁶⁸ Vedi I. La Lumia, M. Di Piazza, G. Tomasello, a cura di, op. cit. pp. 22-23.

⁶⁹ Vedi resoconto stenografico della seduta dell'Assemblea del 1 maggio 1986.

dei poteri, che ha il compito di accertare, con un riscontro di carattere meramente formale, da effettuare sulla base dei risultati dei verbali degli Uffici centrali circoscrizionali, quali candidati subentrino ai deputati optanti fra più collegi nei quali siano risultati eletti.

Tale previsione è da porre in relazione con l'art. 59 della l. r. 20 marzo 1951, n. 29, il quale stabilisce che il deputato eletto in più collegi deve comunicare alla Presidenza dell'Assemblea regionale il collegio prescelto, entro otto giorni dalla convalida delle elezioni, procedendosi in assenza di opzione a sorteggio. E' necessario coordinare il citato art: 59 con le norme regolamentari in questione.⁷⁰ Tale esigenza di coordinamento si è appalesata ancor più in occasione delle ultime elezioni regionali del 2001, alle quali si sono applicate in via transitoria, per effetto delle previsioni dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, le disposizioni in quanto compatibili della legislazione statale, n. 108 del 1968 e n. 43 del 1995, riguardante l'elezione dei Consigli delle Regioni ordinarie. Ad un miglior raccordo si dovrebbe provvedere ora in sede di elaborazione della nuova legge elettorale siciliana.

La «ratio» della norma in esame è quella di assicurare fin dalla prima seduta il plenum dell'Assemblea in modo che tutti e novanta i deputati possano partecipare alla costituzione degli organi interni, in primo luogo all'elezione del Presidente e dell'Ufficio di Presidenza.

Il plenum infatti può venir a mancare considerato che la legge elettorale siciliana consente alla stessa persona di porre la propria candidatura in più collegi, sino ad un massimo di cinque (art. 14 l.r. n. 29/1951) e che l'ufficio centrale circoscrizionale proclama eletti quei candidati che abbiano conseguito il numero di voti necessario per l'elezione. Per quanto prima accennato è da rilevare che la legge statale per le Regioni ordinarie consente la candidatura per un massimo di tre collegi provinciali, oltre il collegio regionale.

Una volta ultimati gli accertamenti formali da parte della Commissione provvisoria, il Presidente provvisorio proclama eletti i deputati subentranti. La loro proclamazione è però condizionata alla convalida dei deputati optanti nel collegio prescelto, a garanzia della posizione di questi ultimi.

La Commissione provvisoria è costituita dai deputati componenti della Commissione per la verifica dei poteri della precedente legislatura che siano presenti alla prima seduta.

Qualora il numero sia inferiore a nove, alla copertura dei posti vacanti provvede il Presidente provvisorio, in modo da garantire una rappresentanza proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari.

Tenuto conto che nella prima seduta dell'Assemblea i gruppi solitamente non sono ancora costituiti, il criterio proporzionale fa riferimento alla corrispondenza presunta tra partiti politici nelle cui liste i candidati sono stati eletti e gruppi parlamentari.⁷¹

⁷⁰ Vedi I. La Lumia, cit.).

⁷¹ Vedi I. LA LUMIA, cit., pp. 30-31).

8.3 Elezione del Presidente dell'Assemblea e dell'Ufficio di Presidenza

Espletati gli adempimenti descritti per la proclamazione dei deputati che integrano il plenum del Collegio, si procede all'elezione del Presidente, il quale nella articolazione interna dell'Assemblea riveste un ruolo centrale. Al fine di assicurare una posizione particolare nei confronti del Collegio il Regolamento stabilisce un quorum elevato per la sua elezione. L'art. 3 del Regolamento prescrive la maggioranza dei due terzi dei componenti l'Assemblea al primo scrutinio.

Se nessun deputato ottiene tale maggioranza, si procede ad una seconda votazione nella quale la maggioranza richiesta per l'elezione è della metà più uno dei componenti. In caso di mancata elezione si effettua nel giorno successivo una nuova votazione nel corso della quale è eletto il deputato che abbia riportato la maggioranza assoluta dei voti. Qualora questa terza votazione non sortisca effetto nello stesso giorno si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti e viene eletto il candidato che abbia conseguito la maggioranza, anche relativa.

La maggioranza qualificata richiesta nelle prime due votazioni è stata introdotta con le modifiche apportate al Regolamento nella seduta del 31 marzo 1971.

Si è in tal modo privilegiato il criterio della rappresentatività su cui si basa l'elezione del Presidente della Camera dei deputati,⁷² in modo da far convergere sul presidente da eleggere un largo schieramento di forze politiche presenti in Assemblea, che non coincida con la maggioranza che di lì a poco esprimerà il Governo regionale.

Il quorum meno elevato richiesto nelle successive votazioni risponde all'esigenza di pervenire comunque alla costituzione dell'Assemblea, di modo che le relative disposizioni costituiscano norma di salvaguardia per assicurare il funzionamento del Parlamento regionale.

Ciò non pregiudica affatto la connotazione delle funzioni del Presidente, volte essenzialmente alla tutela dell'Istituzione nel suo complesso ed alla garanzia dei diritti delle minoranze assembleari, nè inficia la natura del rapporto diretto e «*fiduciario*» che si instaura tra Assemblea e Presidente a seguito della sua elezione.

Proclamata l'elezione del Presidente, viene sospesa la seduta ed il Presidente provvisorio comunica al neo eletto l'avvenuta elezione. Il Presidente assume immediatamente le sue funzioni (art. 4,1, R.I.) recandosi al seggio presidenziale e pronunciando, com'è consuetudine, il discorso di insediamento.

L'Assemblea procede nella seduta successiva alla costituzione dell'Ufficio di Presidenza mediante l'elezione di due vicepresidenti, tre questori e tre segretari.

E' previsto così un lasso di tempo tale da consentire al Presidente dell'Assemblea di promuovere le opportune intese tra i gruppi parlamentari, per fare in modo che l'Ufficio di Presidenza sia per quanto possibile rappresentativo di tutte le componenti politiche presenti in Assemblea. Ciò a garanzia specialmente dei gruppi minori di opposizione.

⁷² Cfr. A.P. TANDA, *Le norme e la prassi del Parlamento italiano*, Ed. Colombo 1987, p. 6.

La previsione di tale attribuzione in capo al Presidente è stata introdotta (art. 4, 2 comma) con le novelle regolamentari del dicembre 1986.

In quella stessa occasione sono state discusse e respinte proposte di modifica per elevare da tre a quattro il numero dei Deputati questori e dei Segretari, al fine di favorire la presenza di ogni singolo gruppo in seno all'organo di governo interno dell'Assemblea.

E' interessante notare che si ribadì come la proposta fosse legittima dal punto di vista formale, poiché l'articolo 4 dello Statuto aveva posto una limitazione solo per il numero dei vice presidenti.

L'art. 3, lett. d), del D.L.C.P.S- 25 marzo 1947, n. 204, contiene prescrizioni al riguardo. Occorre, però, tenere presente che il decreto legislativo n. 204 contiene norme per la prima attuazione dello Statuto che sono state già modificate con atti normativi regionali. Nel caso specifico la prescrizione riguardante i Deputati Questore e Segretari si poneva come norma speciale rispetto al Regolamento dell'Assemblea costituente, che si applicava all'Assemblea siciliana ai sensi del successivo art. 4 del decreto in questione, fino a quando quest'ultima non avesse provveduto ad approvare un proprio regolamento.

Ne consegue che, con l'adozione nel 1949 del regolamento dell'Assemblea, il citato art. 3 ha cessato la sua vigenza, così come le altre norme di attuazione che avevano disciplinato materie di competenza del regolamento interno, tranne per quelle fattispecie che il Regolamento non contempla.

Del resto è lo stesso decreto legislativo in questione che all'art. 17, con disposizione finale, espressamente statuisce che la normativa in esso contenuta rimane in vigore «*fino a quando non sarà altrimenti disposto dalle leggi regionali*» e quindi, nel caso in esame, dal Regolamento interno dell'Assemblea.

L'elezione dei componenti l'Ufficio di Presidenza avviene con il sistema del voto limitato, al fine di consentire la presenza nell'organo collegiale di rappresentanti delle minoranze. Tale meccanismo di votazione, che di per se stesso garantisce la elezione dei gruppi di minoranza più consistenti, è lo strumento attraverso il quale trova attuazione l'accordo raggiunto tra i gruppi mediante l'opera di mediazione del Presidente, la quale mira alla rappresentanza proporzionale non solo in relazione al numero dei posti da ricoprire, ma anche all'«attribuzione *degli incarichi*» all'interno dell'Ufficio di Presidenza. La prassi è nel senso che i due vicepresidenti non siano espressione soltanto dei gruppi di maggioranza ovvero di opposizione, ma riflettano entrambi gli schieramenti; così come per i tre deputati questori viene presa in considerazione il peso della carica, in relazione alla responsabilità e al prestigio nella vita interna dell'Assemblea dei vicepresidenti, dei questori e dei segretari.

Nelle votazioni riguardanti i vicepresidenti, i questori ed i segretari, risultano eletti coloro che a primo scrutinio abbiano ottenuto il maggior numero di voti.

8.4 Il Presidente dell'Assemblea.

Il Presidente è organo monocratico dell'Assemblea regionale previsto dall'art. 4 dello Statuto, le cui attribuzioni sono in parte disciplinate da norme statutarie e, soprattutto, dal regolamento interno.

Ruolo e funzioni del Presidente dell'Assemblea regionale siciliana sono configurati, come per l'Ufficio di presidenza, in maniera analoga ai corrispondenti organi delle camere del Parlamento nazionale.⁷³ La figura del Presidente generalmente in dottrina è stata delineata come garante dell'applicazione del Regolamento e dei diritti delle minoranze.

Secondo alcuni (FERRARA) accanto a tale ruolo, il Presidente ha anche la responsabilità di assicurare le condizioni per consentire alla maggioranza di attuare le finalità del programma di governo.

Tale esigenza si è resa ancor più pressante nel corso della corrente legislatura dell'Assemblea regionale siciliana, iniziata nel 2001 a seguito dell'elezione a suffragio universale del Presidente della Regione. Le modifiche al regolamento interno dell'ottobre 2003, cui prima si è accennato, accanto alle previsioni riguardanti lo statuto dell'opposizione, hanno creato le premesse per uno statuto del governo, per garantire cioè al Presidente della Regione di attuare il suo programma.

In una forma di governo regionale che si è orientata verso un sistema di tipo presidenziale, il Presidente e gli organi di governo interno dell'Assemblea assumono una funzione e un ruolo particolari.

L'art. 11 dello Statuto prevede che il Presidente convoca l'Assemblea regionale in sessione ordinaria nella prima settimana di ogni bimestre e, straordinariamente, a richiesta del Governo o di almeno venti deputati. Nelle previsioni regolamentari rimane di esclusiva competenza del presidente valutare il carattere di urgenza di quest'ultime richieste e, in caso di accoglimento, convocare l'Assemblea in sessione straordinaria.⁷⁴

Per quanto riguarda invece la convocazione in sessione ordinaria, il potere del Presidente deve essere messo in relazione con l'organizzazione dei lavori parlamentari prevista dal regolamento interno, cui l'art. 4 dello Statuto demanda la disciplina circa l'esercizio delle funzioni dell'Assemblea. A seguito delle modifiche regolamentari introdotte il 20 dicembre 1986 è stato inserito un apposito capo che introduce il metodo della programmazione come principio cardine ed informatore dell'intero lavoro legislativo e parlamentare, nelle Commissioni ed in Aula.⁷⁵

Ciò comporta che per gli argomenti da iscrivere all'ordine del giorno delle sedute d'Aula e per la loro tempistica, il Presidente dovrà fare riferimento al programma e al calendario dei lavori approvati dalla Conferenza dei capigruppo.

⁷³ Sulla figura del presidente di assemblea legislativa si rinvia in particolare a Ferrara G., *Il Presidente di Assemblea parlamentare*, Milano 1965; IACOMETTI M., *I Presidenti di Assemblea parlamentare*, Milano 2001; CUCCODORO, E., *La presidenza di Assemblea politica*, Firenze 1998.

⁷⁴ Vedi art. 75 del Regolamento interno.

⁷⁵ Vedi il Capo I bis, artt. 98 ter e segg. Le stesse norme a cascata sono richiamate da altre disposizioni del regolamento interno.

L'art. 7 del Regolamento enumera i compiti principali, disciplinati in maniera più compiuta nei successivi articoli, affidando al Presidente poteri di rappresentanza dell'Assemblea, di garante dell'osservanza del Regolamento, di supremazia speciale per quanto concerne la polizia interna e le sanzioni disciplinari, di direzione delle discussioni e dei lavori parlamentari, di proclamazione della volontà del consesso, di vigilanza sulle funzioni svolte dai Deputati Questori e dai Segretari al fine di garantire il migliore funzionamento dell'organizzazione interna.

Di particolare rilevanza sono i poteri di interpretazione delle disposizioni regolamentari del Presidente, che presiede la Commissione per il Regolamento, ed in generale la sua posizione di organo titolare di interessi politico—istituzionali permanenti che si sostanziano nella difesa delle prerogative dell'Istituzione, dell'autonomia regionale, della corretta applicazione dello Statuto.

8.5 L'Ufficio di Presidenza

Quale organo collegiale è presieduto dal Presidente dell'Assemblea ed assume in tale veste la denominazione di Consiglio di Presidenza, quando sia chiamato a deliberare su affari di propria competenza.

Al Consiglio di Presidenza fanno capo attribuzioni concernenti il governo politico dell'Assemblea e funzioni «*amministrative*» prevalentemente stabilite dall'art. 11 del Regolamento.

In questa ultima veste approva il progetto di bilancio interno dell'Assemblea e il conto consuntivo delle entrate e delle spese proposti dal collegio dei Deputati Questori. Entrambi i documenti dopo l'approvazione sono presentati all'Assemblea per la decisione finale. (art. 11 R. I, II).

E' questo uno dei compiti principali del Consiglio, essendo l'esame del bilancio un momento importante per fare il punto della situazione sullo stato dell'Amministrazione e sulle proposte di miglioramento dei servizi di supporto all'attività parlamentare.

Per quanto concerne la gestione della spesa interna, il Consiglio di Presidenza delibera sulle spese straordinarie e su quelle che incidano su più esercizi finanziari, secondo quanto stabilito dal Regolamento di amministrazione e contabilità.

Il Consiglio di Presidenza delibera inoltre «*su tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente*» (Art. 11 R.I.). Tale previsione riconferma indirettamente l'autonomia del Presidente quale organo dell'Assemblea il quale, essendo il supremo responsabile del buon funzionamento dell'Istituzione parlamentare, sottopone all'esame del Consiglio le questioni che non rientrano nelle fattispecie previste dal regolamento e che, per la importanza che rivestono, per la loro delicatezza o novità, sono ritenute meritevoli di una valutazione collegiale.

Lo stesso articolo 11, al terzo comma, stabilisce che il Consiglio di Presidenza, «*provvede con apposito regolamento a tutti i servizi interni dell'Assemblea*».⁷⁶

⁷⁶ Dei regolamenti minori approvati dal Consiglio di Presidenza si è trattato supra.

La norma si ritiene vada correlata con quanto previsto dall'art. 166 del Regolamento concernente gli uffici, i servizi ed il personale dell'Assemblea.

Il secondo comma di quest'ultimo articolo contiene una delega dell'Assemblea al Consiglio di Presidenza ad emanare regolamenti speciali, in materia di assunzione e status del personale e per tutto quanto, sotto qualsiasi aspetto, riguardi i dipendenti, nonchè per le competenze e le attribuzioni degli uffici.

L'unica materia rimasta esclusa è quella concernente la pianta organica del personale che per espressa previsione dello stesso articolo 166 è approvata dall'Assemblea.

Anche per quest'aspetto comunque, pur non essendo esplicitamente stabilito, è invalsa la prassi costante per la quale le proposte di modifica della pianta organica del personale vengono elaborate e formalmente presentate all'Assemblea dal Consiglio di Presidenza.

E' da rimarcare come le sopracitate norme regolamentari configurino il Consiglio di Presidenza come legislatore interno, affidando allo stesso competenza normativa generale volta a disciplinare mediante appositi regolamenti tutti i servizi interni, sia quelli tradizionali che quelli di nuova istituzione. Tra quest'ultimi si consideri, a titolo esemplificativo, l'esigenza di regolamentare la diffusione, oggi su internet, delle banche dati concernenti l'attività istituzionale o altra documentazione ritenuta di interesse generale ovvero il rapporto con l'emittenza televisiva pubblica e privata per la pubblicità dei lavori parlamentari.⁷⁷

Al Consiglio di presidenza è poi attribuita una funzione normativa particolare per tutto ciò che riguarda l'organizzazione degli uffici e l'ordinamento del personale, cioè gli elementi fondamentali e caratterizzanti dell'Amministrazione interna.

Tra le competenze del Consiglio di Presidenza rientrano inoltre le principali decisioni in materia di status dei deputati regionali.

La legge regionale 30 dicembre 1965, n. 44, all'art. 1, attribuisce in particolare al Consiglio di Presidenza la competenza a stabilire l'indennità spettante ai membri dell'Assemblea regionale e la diaria in misura pari a quella fissata per i parlamentari nazionali.

Con riferimento alle funzioni di carattere politico, è da sottolineare che spetta la Consiglio di Presidenza autorizzare la costituzione dei gruppi parlamentari con un numero inferiore a cinque deputati, purchè ricorrano le condizioni prescritte dall'art. 23, comma 3, del regolamento interno.

Lo stesso Consiglio di Presidenza deve essere sentito dal Presidente, per fatti di eccezionale gravità ai quali concorra l'opera di un deputato, prima di proporre all'Assemblea le relative sanzioni disciplinari.

⁷⁷ Tra le modifiche regolamentari dell'ottobre 2003 è stata approvata una nuova disposizione che demanda al Presidente, di concerto con i Vicepresidenti e sentita la Conferenza dei capigruppo, il compito di stabilire le modalità ed i tempi di svolgimento delle sedute registrate dal servizio radiotelevisivo regionale, in modo da garantire la par condicio tra i gruppi parlamentari. Il Presidente potrebbe anche in questo caso valutare l'opportunità di deferire l'esame della disciplina al Consiglio di presidenza.

8.6 I Vice Presidenti

Per quanto non espressamente previsto dal Regolamento, è desumibile da alcune disposizioni regolamentare ed è prassi che ai Vice Presidenti sia affidato il compito di collaborare con il Presidente nell'espletamento delle sue funzioni. In questo senso i Vice Presidenti sostituiscono il Presidente nello svolgimento di determinati compiti o mansioni di rappresentanza.

In particolare, sulla base delle previsioni del regolamento interno, essi sostituiscono il Presidente nella direzione delle sedute d'Assemblea in caso di assenza o impedimento, secondo l'ordine di anzianità riferita al maggior numero di voti ottenuti nell'elezione alla carica (art. 8); partecipano alle riunioni della Conferenza dei Capigruppo e devono essere sentiti dal Presidente in sede di predisposizione del programma dei lavori parlamentari (artt. 12 bis e 98 quater). Il Presidente può inoltre delegare uno dei Vice Presidenti a presiedere la Commissione per la verifica dei poteri (art. 40, comma 1).

I Vice Presidenti sono sentiti dal Presidente per la determinazione dei seggi da attribuire a ciascun gruppo parlamentare nelle commissioni legislative permanenti (art. 62 bis, comma 2) e per la formazione dell'ordine del giorno delle sedute (art. 99, comma 3). Sono sentiti altresì qualora il Presidente intenda assegnare alle Commissioni in sede redigente disegni di legge recanti testi unici (art. 64 bis).

8.7 Il Collegio dei Questori

I Deputati Questori, secondo le disposizioni del Presidente, sovrintendono alla polizia, ai servizi dell'Assemblea ed al cerimoniale; provvedono alla gestione ordinaria dei fondi a disposizione dell'Assemblea, salvo quando si tratti di assunzione di impegni di spese straordinarie o che incidano in più esercizi finanziari, nel qual caso l'autorizzazione è data dal Presidente, sentito il Consiglio di Presidenza; predispongono inoltre il progetto di bilancio ed il conto consuntivo dell'Assemblea, che sono presi in esame dal Consiglio di Presidenza, cui spetta di presentare la proposta per le deliberazioni dell'Assemblea.

I Questori, riuniti sotto la Presidenza del più anziano di essi, costituiscono il Collegio dei Questori (art. 13 R.I.). Quest'ultimo, quale organo collegiale, è tenuto a rendere conto della gestione dei fondi del bilancio interno al Consiglio di Presidenza e successivamente all'Assemblea, la quale delibera sulla stessa gestione in sede di approvazione del consuntivo delle entrate e delle spese.

Per quanto riguarda i provvedimenti di autorizzazione di spesa, il Consiglio di presidenza autorizza le spese di carattere straordinario e quelle pluriennali. La competenza residua è dei Deputati questori, come singoli o collegialmente a seconda dell'entità della spesa.

Ai Deputati questori inoltre è demandata la firma dei mandati di pagamento, come avviene presso le Camere, congiuntamente ai dirigenti preposti.

Allo stesso Collegio il Regolamento interno attribuisce competenze per quanto attiene all'approvazione dei conti degli agenti contabili e alla responsabilità amministrativa dei dipendenti (artt. 14-17).

8.8 I Deputati Segretari

Le attribuzioni dei Deputati Segretari sono previste all'art. 10 del regolamento interno. Essi sovrintendono alla redazione del processo verbale delle sedute pubbliche dell'Assemblea, cui provvede un consigliere estensore, e redigono quello delle sedute segrete. Il verbale ha valore certificativo e costituisce un documento interno: esso riporta gli atti e le deliberazioni dell'Assemblea, e per le discussioni l'oggetto ed i nomi degli oratori. Il testo integrale degli atti e degli interventi è contenuto nel resoconto, che invece costituisce mezzo di pubblicità dei lavori parlamentari.

Nel corso delle sedute i Segretari tengono nota dei deputati iscritti a parlare; danno lettura dei processi verbali, delle proposte e dei documenti; tengono nota delle deliberazioni; fanno l'appello nominale; accertano il risultato delle votazioni e coadiuvano, in genere, il Presidente, per assicurare il regolare andamento dei lavori dell'Assemblea.

Ai Deputati segretari è inoltre attribuito il compito di vigilare sulla fedeltà del resoconto integrale delle sedute d'Aula, alla cui redazione e pubblicazione provvede un apposito servizio interno dell'Assemblea.

Secondo il citato art. 10 i Segretari hanno infine il compito della redazione del processo verbale delle riunioni del Consiglio di Presidenza, alla quale nella prassi provvede il Segretario generale ovvero un consigliere del suo ufficio.

PARTE SECONDA
APPENDICE NORMATIVA E GIURISPRUDENZIALE

NORMATIVA

1) Statuto speciale della Regione siciliana, approvato con R.D.L. 15 maggio 1946 n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, e successive modifiche e integrazioni: articoli 4 e 6.

Articolo 4

1. L'Assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene altresì le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale.

Articolo 6

1. I deputati non sono sindacabili per i voti dati nell'Assemblea regionale e per le opinioni espresse nell'esercizio della loro funzione.

2) Regolamento Interno dell'Assemblea Regionale Siciliana, approvato nelle sedute del 17 marzo e 22 giugno 1949 e successive modifiche e integrazioni: articoli da 1 a 13; articolo 39; articoli 166 e 167.

Titolo I Disposizioni preliminari

Art. 1

1. I deputati, con la prestazione del giuramento prescritto dall'art. 5 dello Statuto della Regione, entrano nel pieno esercizio delle loro funzioni ed assumono diritti, doveri e prerogative derivanti dalla carica.

Art. 2

1. Nella prima seduta dopo le elezioni l'Assemblea è presieduta provvisoriamente dal deputato presente più anziano di età .

2. Nella stessa seduta assumono le funzioni di segretari i due deputati più giovani fra i presenti.

TITOLO II
Degli organi dell' Assemblea

CAPO I

Della Commissione provvisoria per la verifica dei poteri e della costituzione dell' Ufficio di Presidenza.

Art. 2 bis

1. Costituito l'Ufficio provvisorio di Presidenza, il Presidente proclama eletti deputati i candidati che subentrino ai deputati optanti tra più collegi una volta accertata la regolarità dell'opzione e subordinatamente alla convalida di questi ultimi nel collegio di opzione.

2. Per i relativi accertamenti il Presidente sospende la seduta e convoca immediatamente una Commissione provvisoria per la verifica dei poteri.

Art. 2 ter

1. La Commissione provvisoria è costituita da deputati membri della Commissione per la verifica dei poteri della precedente legislatura che siano presenti alla prima seduta.

2. Qualora il numero sia inferiore a nove, il Presidente procede all' integrazione del collegio sino a raggiungere il numero predetto, facendo in modo che sia garantita una rappresentanza proporzionale alla consistenza dei gruppi parlamentari.

3. La Commissione provvisoria è presieduta dal componente più anziano di età ed ha come segretario il più giovane.

Art. 3

1. Espletati gli adempimenti di cui agli articoli precedenti, l' Assemblea procede, con votazione a scrutinio segreto, all' elezione del Presidente.

2. E' eletto, a primo scrutinio, chi raggiunge la maggioranza dei due terzi dei componenti dell' Assemblea. Qualora nessun deputato ottenga tale maggioranza, si procede ad una seconda votazione nella quale è sufficiente, per l'elezione, la metà più uno dei voti dei componenti dell' Assemblea.

3. Se nessun deputato abbia riportato tale maggioranza, si procede, nel giorno successivo, a nuova votazione; risulterà eletto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti.

4. Qualora nella terza votazione nessuno abbia riportato detta maggioranza, l' Assemblea procede nello stesso giorno al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti e viene proclamato eletto colui che abbia conseguito la maggioranza, anche relativa.

Art. 4

1. *Avvenuta la proclamazione, il Presidente si insedia immediatamente nella carica. L'Assemblea procede, quindi, nella seduta successiva alla elezione di due vicepresidenti, di tre questori e di tre segretari.*
2. *In relazione a tale adempimento, il Presidente eletto esperisce le opportune iniziative affinché i gruppi parlamentari siano rappresentati nell' Ufficio di Presidenza in modo da rispecchiare, nel numero e nelle attribuzioni degli incarichi, la consistenza relativa ad ogni singolo gruppo.*
3. *Nella votazione per l'elezione dei vice presidenti ciascun deputato indica sulla propria scheda un solo nome, mentre nella votazione per l'elezione dei questori e dei segretari indica due nomi.*
4. *Sono eletti coloro che a primo scrutinio abbiano ottenuto il maggior numero di voti.*
5. *Nell'Ufficio di Presidenza devono essere rappresentati tutti i gruppi parlamentari costituiti di diritto ai sensi dell'articolo 23 secondo comma esistenti all'atto della sua prima elezione.*
6. *Quando, a seguito delle votazioni di cui al comma uno del presente articolo, uno o più gruppi di cui al comma precedente non risultino rappresentati, si procede all'elezione di un corrispondente numero di Segretari che ha luogo in una successiva seduta nella data stabilita dal Presidente dell'Assemblea.*
7. *Ciascun deputato può scrivere sulla scheda un solo nominativo. Sono eletti coloro che, essendo iscritti ai gruppi non rappresentati di cui al comma 6, ottengono il maggior numero di voti limitatamente ad uno per ciascuno dei suddetti gruppi.*
8. *I Segretari eletti ai sensi del precedente comma 6 decadono dall'incarico qualora venga meno il gruppo cui appartenevano al momento dell'elezione ovvero nel caso in cui entrino a far parte di altro gruppo parlamentare già rappresentato nell'Ufficio di Presidenza.*
9. *Nelle elezioni suppletive, quando si debba coprire un solo posto, è eletto chi a primo scrutinio abbia raggiunto la metà più uno dei voti. Se nessun candidato abbia riportato la metà più uno dei voti si procede al ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato il maggior numero di voti.*
10. *Se si debbono coprire due posti si vota per un solo nome e si vota per due nomi se si debbono coprire tre posti; in entrambi i casi sono eletti coloro che abbiano ottenuto il maggior numero di voti.*
11. *A parità di voti è eletto od entra in ballottaggio il più anziano di età.*

Art. 4 bis

1. *Le votazioni per il Presidente e per i membri dell' Ufficio di Presidenza si effettuano mediante segno preferenziale su schede recanti a stampa il cognome ed il nome di tutti i deputati.*

Art. 5

1. Lo spoglio delle schede per l'elezione del Presidente è fatto in seduta pubblica dall'Ufficio provvisorio di Presidenza.
2. Nelle altre votazioni a scrutinio segreto mediante scheda, lo spoglio è fatto nella stessa seduta da tre deputati scelti dal Presidente ed appartenenti a gruppi parlamentari diversi.

Art. 6

1. L'Ufficio di Presidenza prende possesso delle sue funzioni nella seduta successiva a quella in cui è avvenuta l'elezione. In tale seduta il Presidente comunica all'Assemblea:
 - a) i nomi di otto deputati da lui scelti a far parte della Commissione per il Regolamento, garantendo per quanto possibile la rappresentanza di ciascun gruppo parlamentare;
 - b) i nomi di nove deputati da lui scelti a costituire la Commissione per la verifica dei poteri, garantendo, per quanto possibile, la rappresentanza di ciascun gruppo parlamentare;
 - c) i nomi di tre deputati da lui scelti a costituire la Commissione per la vigilanza sulla Biblioteca dell'Assemblea.

CAPO II

Delle attribuzioni dell'Ufficio di Presidenza.

Art. 7

1. Il Presidente rappresenta l'Assemblea e ne è l'oratore ufficiale.
2. Egli la convoca e la presiede; dirige e tempera la discussione; mantiene l'ordine ed impone l'osservanza del Regolamento, giudica della ricevibilità dei testi, concede la facoltà di parlare e pone le questioni su cui l'Assemblea deve deliberare; proclama il risultato delle votazioni.
3. Sovrintende alle funzioni attribuite ai questori ed ai segretari e provvede al buon andamento dei lavoratori dell'Assemblea.
4. Il Presidente ha l'obbligo della residenza nel capoluogo della Regione.

Art. 8

1. In caso di assenza o impedimento del Presidente, ne fa le veci uno dei vice presidenti secondo l'ordine di anzianità. E' considerato più anziano chi abbia riportato, nell'elezione della carica, il maggior numero di voti.

Art. 9

1. I questori, secondo le disposizioni del Presidente, sovrintendono al cerimoniale, alla polizia ed ai servizi dell'Assemblea; provvedono alla gestione dei fondi a disposizione dell'Assemblea, salvo quando si tratti di assunzione di impegni di spese straordinarie o che incidano in più esercizi finanziari, nel qual caso l'autorizzazione è

data dal Presidente dell' Assemblea, sentito il Consiglio di Presidenza; predispongono il progetto di bilancio ed il conto consuntivo delle entrate e delle spese.

Art. 10

1. I segretari sovrintendono alla redazione del processo verbale delle sedute pubbliche e redigono quello delle sedute segrete; tengono nota dei deputati iscritti a parlare; danno lettura dei processi verbali, delle proposte e dei documenti; tengono nota delle deliberazioni; fanno l' appello nominale; accertano il risultato delle votazioni; vigilano sulla fedeltà del resoconto; redigono il processo verbale delle adunanze del Consiglio di Presidenza e coadiuvano, in genere, il Presidente per il regolare andamento dei lavori dell' Assemblea.

Art. 10 bis

1. Gli Assessori regionali, anche se non fanno parte dell'Assemblea, hanno il diritto e, se richiesti, l'obbligo di partecipare alle sedute dell'Assemblea e delle Commissioni.

Art. 11

1. L' Ufficio di Presidenza, quando si riunisce per deliberare su affari di propria competenza, assume la denominazione di Consiglio di Presidenza ed è presieduto dal Presidente dell' Assemblea

2. Esso approva, su relazione dei questori, il progetto di bilancio e le eventuali variazioni, nonchè il conto consuntivo delle entrate e delle spese da presentare all' Assemblea. Delibera, altresì, su tutte le altre questioni che ad esso siano deferite dal Presidente

3. Il Consiglio di Presidenza provvede con apposito regolamento a tutti i servizi interni dell' Assemblea

4. L' Ufficio di Presidenza rimane in carica allo scadere del quinquennio di cui all'art. 3 dello Statuto fino alla nomina del nuovo Ufficio di Presidenza. Subito dopo i questori rimettono i conti ai loro successori.

Art. 12

1. I componenti della Giunta regionale non possono far parte dell' Ufficio di Presidenza dell' Assemblea.

Art. 12 bis

1. Il Presidente convoca periodicamente la Conferenza dei Presidenti dei gruppi parlamentari che si riunisce con la presenza dei Vicepresidenti dell' Assemblea, del Presidente della Regione o di un Assessore da lui delegato

2. Ai lavori della Conferenza possono essere invitati i Presidenti delle Commissioni legislative permanenti

3. Il Presidente informa l' Assemblea sugli accordi intervenuti.

CAPO III

Delle attribuzioni del Collegio dei questori.

Art. 13

1. I questori sotto la presidenza del più anziano di essi costituiscono il Collegio dei questori.

2. Della gestione dei fondi il Collegio dei questori rende conto, ai sensi del precedente art. 11, 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.

Sezione III
Della Commissione per il Regolamento dell' Assemblea.

Art. 39

- 1. La Commissione per il Regolamento è presieduta dal Presidente dell' Assemblea il quale, udito il parere della stessa commissione, può integrarne la composizione ai fini di una più adeguata rappresentatività*
- 2. Ad essa spetta l' iniziativa e l' esame di ogni proposta di modificazione del Regolamento e il parere su questioni di interpretazione del Regolamento ad essa sottoposte dal Presidente*
- 3. Le conclusioni della Commissione in ordine alle proposte di modifica al Regolamento devono essere presentate all' Assemblea, la quale delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti.*

Capo II
Degli uffici, dei servizi e del personale dell' Assemblea

Art. 166

- 1. Una pianta organica approvata dall' Assemblea fissa il numero e le qualifiche del personale delle varie categorie addetto agli uffici ed ai servizi*
- 2. Regolamenti speciali, approvati dal Consiglio di Presidenza, determinano le norme che regolano l' assunzione, lo stato giuridico, l' ordinamento delle carriere, i diritti, i doveri, il collocamento a riposo, la destituzione, il trattamento economico, in attività di servizio e in quiescenza, del personale e qualsiasi altra materia relativa allo stesso, nonché quelle concernenti le competenze e le attribuzioni degli uffici.*

Capo III
Della previdenza ed assistenza per i deputati

Art. 167

- 1. Il trattamento di previdenza ed assistenza spettante ai deputati è determinato dalle norme e dagli statuti di volta in volta approvati dall' Assemblea*
- 2. Il Consiglio di Presidenza emana i regolamenti per l' attuazione delle norme e degli statuti predetti e per l' amministrazione del Fondo di previdenza, costituito in gestione autonoma.*

3) Costituzione della Repubblica italiana: articoli 64, 66, 68, 69, 122.

Articolo 64.

Ciascuna Camera adotta il proprio regolamento a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Le sedute sono pubbliche; tuttavia ciascuna delle due Camere e il Parlamento a Camere riunite possono deliberare di adunarsi in seduta segreta.

Le deliberazioni di ciascuna Camera e del Parlamento non sono valide se non è presente la maggioranza dei loro componenti, e se non sono adottate a maggioranza dei presenti, salvo che la Costituzione prescriva una maggioranza speciale.

I membri del Governo, anche se non fanno parte delle Camere, hanno diritto, e se richiesti obbligo, di assistere alle sedute. Devono essere sentiti ogni volta che lo richiedono.

Articolo 66.

Ciascuna Camera giudica dei titoli di ammissione dei suoi componenti e delle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità.

Articolo 68. (1)

I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza.

Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza.

(1) Articolo così sostituito dall'art. 1 della l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3.

Articolo 69.

I membri del Parlamento ricevono una indennità stabilita dalla legge.

Articolo 122. (1)

Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Nessuno può appartenere contemporaneamente a un Consiglio o a una Giunta regionale e ad una delle Camere del Parlamento, ad un altro Consiglio o ad altra Giunta regionale, ovvero al Parlamento europeo.

Il Consiglio elegge tra i suoi componenti un Presidente e un ufficio di presidenza.

I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il Presidente della Giunta regionale, salvo che lo statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto. Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta.

(1) *Articolo sostituito dall'art. 2 della l. cost. n. 22 novembre 1999, n. 1.*

4) Legge 20 giugno 2003, n. 140 "Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato".

Articolo 1.

1. Non possono essere sottoposti a processi penali, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime: il Presidente della Repubblica, salvo quanto previsto dall'articolo 90 della [Costituzione](#), il Presidente del Senato della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati, il Presidente del Consiglio dei Ministri, salvo quanto previsto dall'articolo 96 della [Costituzione](#), il Presidente della Corte costituzionale ⁽²⁾.

2. Dalla data di entrata in vigore della presente legge sono sospesi, nei confronti dei soggetti di cui al comma 1 e salvo quanto previsto dagli articoli 90 e 96 della [Costituzione](#), i processi penali in corso in ogni fase, stato o grado, per qualsiasi reato anche riguardante fatti antecedenti l'assunzione della carica o della funzione, fino alla cessazione delle medesime ⁽³⁾.

3. Nelle ipotesi di cui ai commi precedenti si applicano le disposizioni dell'articolo 159 del codice penale ^{(4) (5)}.

⁽²⁾ La Corte costituzionale, con sentenza 13-20 gennaio 2004, n. 24 (Gazz. Uff. 24 gennaio 2004, edizione straordinaria - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, ai sensi dell'art. 27 della [L. 11 marzo 1953, n. 87](#), l'illegittimità del presente comma.

[\(3\)](#) La Corte costituzionale, con sentenza 13-20 gennaio 2004, n. 24 (Gazz. Uff. 24 gennaio 2004, edizione straordinaria - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, l'illegittimità del presente comma.

[\(4\)](#) La Corte costituzionale, con sentenza 13-20 gennaio 2004, n. 24 (Gazz. Uff. 24 gennaio 2004, edizione straordinaria - Prima serie speciale), ha dichiarato, tra l'altro, ai sensi dell'art. 27 della [L. 11 marzo 1953, n. 87](#), l'illegittimità del presente comma.

[\(5\)](#) La Corte costituzionale, con sentenza 13-20 gennaio 2004, n. 25 (Gazz. Uff. 24 gennaio 2004, edizione straordinaria - Prima serie speciale), ha dichiarato ammissibile la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del presente articolo, dichiarata legittima dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione con ordinanza del 3 dicembre 2003.

Articolo 2.

1. (Omissis) [\(6\)](#).

[\(6\)](#) Sostituisce il secondo periodo del comma 3 dell'art. 343 del Codice di procedura penale.

Articolo 3.

1. L'articolo 68, primo comma, della Costituzione si applica in ogni caso per la presentazione di disegni o proposte di legge, emendamenti, ordini del giorno, mozioni e risoluzioni, per le interpellanze e le interrogazioni, per gli interventi nelle Assemblee e negli altri organi delle Camere, per qualsiasi espressione di voto comunque formulata, per ogni altro atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di

denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento.

2. Quando in un procedimento giurisdizionale è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice dispone, anche d'ufficio, se del caso, l'immediata separazione del procedimento stesso da quelli eventualmente riuniti.

3. Nei casi di cui al comma 1 del presente articolo e in ogni altro caso in cui ritenga applicabile l'articolo 68, primo comma, della Costituzione il giudice provvede con sentenza in ogni stato e grado del processo penale, a norma dell'articolo 129 del codice di procedura penale; nel corso delle indagini preliminari pronuncia decreto di archiviazione ai sensi dell'articolo 409 del codice di procedura penale. Nel processo civile, il giudice pronuncia sentenza con i provvedimenti necessari alla sua definizione; le parti sono invitate a precisare immediatamente le conclusioni ed i termini, previsti dall'articolo 190 del codice di procedura civile per il deposito delle comparse conclusionali e delle memorie di replica, sono ridotti, rispettivamente, a quindici e cinque giorni. Analogamente il giudice provvede in ogni altro procedimento giurisdizionale, anche d'ufficio, in ogni stato e grado.

4. Se non ritiene di accogliere l'eccezione concernente l'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, proposta da una delle parti, il giudice provvede senza ritardo con ordinanza non impugnabile, trasmettendo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto. Se l'eccezione è sollevata in un processo civile dinanzi al giudice istruttore, questi pronuncia detta ordinanza nell'udienza o entro cinque giorni.

5. Se il giudice ha disposto la trasmissione di copia degli atti, a norma del comma 4, il procedimento è sospeso fino alla deliberazione della Camera e comunque non oltre il termine di novanta giorni dalla ricezione degli atti da parte della Camera predetta. La Camera interessata può disporre una proroga del termine non superiore a trenta giorni. La sospensione non impedisce, nel procedimento penale, il compimento degli atti non ripetibili e, negli altri procedimenti, degli atti urgenti.

6. Se la questione è rilevata o eccepita nel corso delle indagini preliminari, il pubblico ministero trasmette, entro dieci giorni, gli atti al giudice, perché provveda ai sensi dei commi 3 o 4.

7. La questione dell'applicabilità dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione può essere sottoposta alla Camera di appartenenza anche direttamente da chi assume che il fatto per il quale è in corso un procedimento giurisdizionale di responsabilità nei suoi confronti concerne i casi di cui al comma 1. La Camera può chiedere che il giudice sospenda il procedimento, ai sensi del comma 5.

8. Nei casi di cui ai commi 4, 6 e 7 e in ogni altro caso in cui sia altrimenti investita della questione, la Camera trasmette all'autorità giudiziaria la propria deliberazione; se questa è favorevole all'applicazione dell'articolo 68, primo comma, della Costituzione, il giudice adotta senza ritardo i provvedimenti indicati al comma 3 e il pubblico ministero formula la richiesta di archiviazione.

9. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano, in quanto compatibili, ai procedimenti disciplinari, sostituita al giudice l'autorità investita del procedimento. La sospensione del procedimento disciplinare, ove disposta, comporta la sospensione dei termini di decadenza e di prescrizione, nonché di ogni altro termine dal cui decorso possa derivare pregiudizio ad una parte.

Articolo 4.

1. Quando occorre eseguire nei confronti di un membro del Parlamento perquisizioni personali o domiciliari, ispezioni personali, intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni, sequestri di corrispondenza, o acquisire tabulati di comunicazioni, ovvero, quando occorre procedere al fermo, all'esecuzione di una misura cautelare personale coercitiva o interdittiva ovvero all'esecuzione dell'accompagnamento coattivo, nonché di misure di sicurezza o di prevenzione aventi natura personale e di ogni altro provvedimento privativo della libertà personale, l'autorità competente richiede direttamente l'autorizzazione della Camera alla quale il soggetto appartiene.

2. L'autorizzazione è richiesta dall'autorità che ha emesso il provvedimento da eseguire; in attesa dell'autorizzazione l'esecuzione del provvedimento rimane sospesa.

3. L'autorizzazione non è richiesta se il membro del Parlamento è colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza ovvero si tratta di eseguire una sentenza irrevocabile di condanna.

4. In caso di scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, la richiesta di autorizzazione perde efficacia a decorrere dall'inizio della successiva legislatura e può essere rinnovata e presentata alla Camera competente all'inizio della legislatura stessa.

Articolo 5.

1. Con l'ordinanza prevista dall'articolo 3, comma 4, e con la richiesta di autorizzazione prevista dall'articolo 4, l'autorità competente enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento indicando le norme di legge che si assumono violate e fornisce alla Camera gli elementi su cui fonda il provvedimento.

Articolo 6.

1. Fuori dalle ipotesi previste dall'articolo 4, il giudice per le indagini preliminari, anche su istanza delle parti ovvero del parlamentare interessato, qualora ritenga irrilevanti, in tutto o in parte, ai fini del procedimento i verbali e le registrazioni delle conversazioni o comunicazioni intercettate in qualsiasi forma nel corso di procedimenti riguardanti terzi, alle quali hanno preso parte membri del Parlamento, ovvero i tabulati di comunicazioni acquisiti nel corso dei medesimi procedimenti, sentite le parti, a tutela della riservatezza, ne decide, in camera di consiglio, la distruzione integrale ovvero delle parti ritenute irrilevanti, a norma dell'articolo 269, commi 2 e 3, del codice di procedura penale.

2. Qualora, su istanza di una parte processuale, sentite le altre parti nei termini e nei modi di cui all'articolo 268, comma 6, del codice di procedura penale, ritenga necessario utilizzare le intercettazioni o i tabulati di cui al comma 1, il giudice per le indagini preliminari decide con ordinanza e richiede, entro i dieci giorni successivi, l'autorizzazione

della Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento in cui le conversazioni o le comunicazioni sono state intercettate.

3. La richiesta di autorizzazione è trasmessa direttamente alla Camera competente. In essa il giudice per le indagini preliminari enuncia il fatto per il quale è in corso il procedimento, indica le norme di legge che si assumono violate e gli elementi sui quali la richiesta si fonda, allegando altresì copia integrale dei verbali, delle registrazioni e dei tabulati di comunicazioni.

4. In caso di scioglimento della Camera alla quale il parlamentare appartiene, la richiesta perde efficacia a decorrere dall'inizio della successiva legislatura e può essere rinnovata e presentata alla Camera competente all'inizio della legislatura stessa.

5. Se l'autorizzazione viene negata, la documentazione delle intercettazioni è distrutta immediatamente, e comunque non oltre i dieci giorni dalla comunicazione del diniego.

6. Tutti i verbali, le registrazioni e i tabulati di comunicazioni acquisiti in violazione del disposto del presente articolo devono essere dichiarati inutilizzabili dal giudice in ogni stato e grado del procedimento.

Articolo 7.

1. Nei procedimenti in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, le disposizioni dell'articolo 6 si osservano solo se le intercettazioni non sono già state utilizzate in giudizio.

Articolo 8.

1. Restano validi gli atti ed i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi ed i rapporti giuridici sorti sulla base del [D.L. 15 novembre 1993, n. 455](#), del [D.L. 14 gennaio](#)

[1994, n. 23](#), del [D.L. 17 marzo 1994, n. 176](#), del [D.L. 16 maggio 1994, n. 291](#), del [D.L. 15 luglio 1994, n. 447](#), del [D.L. 8 settembre 1994, n. 535](#), del [D.L. 9 novembre 1994, n. 627](#), del [D.L. 13 gennaio 1995, n. 7](#), del [D.L. 13 marzo 1995, n. 69](#), del [D.L. 12 maggio 1995, n. 165](#), del [D.L. 7 luglio 1995, n. 276](#), del [D.L. 7 settembre 1995, n. 374](#), del [D.L. 8 novembre 1995, n. 466](#), del [D.L. 8 gennaio 1996, n. 9](#), del [D.L. 12 marzo 1996, n. 116](#), del [D.L. 10 maggio 1996, n. 253](#), del [D.L. 10 luglio 1996, n. 357](#), del [D.L. 6 settembre 1996, n. 466](#), e del [D.L. 23 ottobre 1996, n. 555](#).

5) Legge Regione Liguria 12 novembre 2001, n. 38 “Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei consiglieri regionali ai sensi dell'articolo 122, comma 4, della Costituzione”.(Pubblicata nel B.U. Liguria 14 novembre 2001, n. 11, parte prima.)

Art. 1

Finalità.

1. La presente legge regionale, a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza riservata dall'articolo 122, comma 4, della [Costituzione](#) ai componenti delle Assemblee regionali, definisce le procedure per il giudizio di valutazione di insindacabilità dei Consiglieri regionali.

Art. 2

Principi.

1. I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere per le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni.

2. Nelle fattispecie di cui al comma 1 sono ricomprese tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate al Consiglio regionale o da altre fonti normative cui la stessa Costituzione rinvia nonché

quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale.

3. Il Consiglio regionale è l'organo competente a valutare la condotta eventualmente addebitata ad un proprio componente.

Art. 3

Valutazione di insindacabilità.

1. Qualora un Consigliere regionale sia chiamato a rispondere davanti all'Autorità giudiziaria delle opinioni espresse nell'esercizio delle sue funzioni, ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe della questione il Consiglio regionale stesso.

2. Il Consiglio regionale procede alla valutazione di insindacabilità e si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni.

3. Qualora il Consiglio regionale deliberi con provvedimento motivato la insindacabilità del Consigliere, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'Autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per quanto di competenza.

Art. 4

Attribuzioni della Giunta per le Elezioni.

1. È attribuito alla Giunta per le Elezioni il compito di procedere alla istruttoria della valutazione di insindacabilità e di riferire al Consiglio regionale ai fini della assunzione della deliberazione di cui all'articolo 3, comma 2.

6) Legge Regione Piemonte 19 novembre 2001, n. 32, “Norme in materia di valutazione di insindacabilità dei Consigli regionali ai sensi dell’art. 122, comma 4, della Costituzione. (pubblicata nel B.U. Piemonte 28 novembre 2001, n. 48.)

Art. 1

Finalità.

1. La presente legge, a salvaguardia dell'autonomia e dell'indipendenza riservata ai componenti del Consiglio regionale dall'articolo 122, comma 4 della [Costituzione](#), definisce le procedure per il giudizio di valutazione di insindacabilità dei Consiglieri regionali.

Art. 2

Principi.

1. I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni [\(2\)](#).

2. Nella fattispecie di cui al comma 1 sono ricomprese tutte le attività che costituiscono esplicazione della funzione consiliare tipica, sia delle attribuzioni direttamente affidate al Consiglio regionale dalla Costituzione e dallo Statuto o da altre fonti normative cui la stessa Costituzione rinvia, nonché quelle collegate da nesso funzionale con l'esercizio delle attribuzioni proprie dell'organo legislativo regionale.

3. Il Consiglio regionale è l'organo competente a valutare la insindacabilità della condotta eventualmente addebitata ad un proprio membro.

[\(2\)](#) Comma così corretto con avviso di rettifica pubblicato nel B.U. 12 dicembre 2001, n. 50.

Art. 3

Valutazione di insindacabilità.

1. Qualora un Consigliere sia chiamato a rispondere davanti all'autorità giudiziaria per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle sue funzioni, ne dà immediata comunicazione al Presidente del Consiglio regionale, il quale investe della questione il Consiglio regionale ⁽³⁾.
2. Il Consiglio regionale procede alla valutazione di insindacabilità e si pronuncia entro il termine perentorio di trenta giorni.
3. Qualora il Consiglio regionale deliberi con provvedimento motivato la insindacabilità del Consigliere, il Presidente del Consiglio regionale trasmette immediatamente la deliberazione all'Autorità giudiziaria titolare del procedimento giudiziario, per quanto di competenza.

⁽³⁾ Comma così corretto con avviso di rettifica pubblicato nel B.U. 12 dicembre 2001, n. 50.

Art. 4

Istruttoria.

1. La Giunta per le elezioni è l'organismo interno consiliare che ha il compito di procedere all'istruttoria della valutazione di insindacabilità e di riferire al Consiglio ai fini dell'assunzione della deliberazione di cui all'articolo 3, comma 2.

GIURISPRUDENZA

1) ALTA CORTE PER LA REGIONE SICILIANA, Decisione 16 – 20 marzo 1951, n. 38 (per la parte riguardante l'immunità penale dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

2) CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 20-30 giugno 1964, n. 66, (sul sindacato giurisdizionale sulle controversie promosse dai dipendenti dell'Assemblea regionale siciliana).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

3) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 18 dicembre 1968, n. 143, (sulla sottrazione al controllo della Corte dei Conti degli atti di spesa del Consiglio Regionale del Friuli – Venezia Giulia).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

4) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 20 giugno 1972, n. 115 (sul controllo giurisdizionale sui titoli di ammissione dei deputati dell'Assemblea Regionale siciliana).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

5) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 24 giugno 1981, n. 129 (sulla esenzione dalla giurisdizione contabile della Presidenza della Repubblica e delle Camere del Parlamento nazionale).

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Avv. LEONETTO AMADEI, Presidente

Dott. GIULIO GIONFRIDA

Prof. EDOARDO VOLTERRA

Dott. MICHELE ROSSANO

Prof. ANTONINO DE STEFANO

Prof. LEOPOLDO ELIA

Prof. GUGLIELMO ROEHRSEN

Avv. ORONZO REALE

Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI

Avv. ALBERTO MALAGUGINI

Prof. LIVIO PALADIN

Dott. ARNALDO MACCARONE

Prof. ANTONIO LA PERGOLA

Prof. GIUSEPPE FERRARI, Giudici, ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti promossi con i ricorsi del Presidente della Repubblica, del Presidente del Senato della Repubblica e del Presidente della Camera dei deputati nei confronti della Corte dei conti - Sezione I giurisdizionale, notificati il primo il 19 novembre 1980 e gli altri due il 1 dicembre 1980, rispettivamente depositati nella Cancelleria della Corte costituzionale in data 25 novembre, 5 e 17 dicembre 1980 e iscritti ai nn. 32, 33 e 34 del registro conflitti 1980, per conflitti di attribuzione sorti a seguito dei decreti 30 ottobre 1979-19 febbraio 1980, con i quali è stato prescritto ai Tesorieri dei tre organi ricorrenti di presentare nel termine di sei mesi i conti relativi alle gestioni degli anni dal 1969 al 1977.

Udito nell'udienza pubblica del 13 maggio 1981 il giudice relatore Livio Paladin;

uditi gli avvocati Aldo Sandulli, per il Presidente della Repubblica, Vezio Crisafulli, per il Presidente del Senato della Repubblica, e Paolo Barile, per il Presidente della Camera dei deputati.

Ritenuto in fatto

1. - Con altrettanti decreti emessi il 30 ottobre 1979, su istanza del Procuratore generale, la Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti ha prescritto ai tesorieri della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica il termine di mesi sei per la presentazione dei conti relativi alle gestioni degli anni dal 1969 al 1977.

Nei decreti in questione si premette che, "ai sensi dell'art. 103 Cost., la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge"; e pertanto "giudica, con giurisdizione contenziosa" - ai sensi dell'art. 44 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 "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". Di qui la conseguenza - messa in luce da questa Corte, nella sentenza n. 114 del 1975 - che "è principio generale del nostro ordinamento che il pubblico danaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale": cui non è consentito sottrarsi a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di danaro e di valori di proprietà dell'ente". Nei riguardi dei contabili degli stessi organi costituzionali dello Stato, pur dotati "di uno specialissimo regime di autonomia", dovrebbe dunque affermarsi "l'obbligo della resa del conto delle loro gestioni ad un giudice indipendente ed imparziale", quale la Corte dei conti; senza di che ne discenderebbe "un privilegio anacronistico", tanto meno giustificabile in quanto "afferente la posizione giuridica di soggetti svolgenti attività meramente strumentali" (o facenti parte "di un apparato burocratico di regime giuridico eguale a quello di ogni altro apparato dell'Amministrazione dello Stato, previsto proprio per tenere indenne il titolare della suprema carica dello Stato da incombenze di gestione e dalle connesse responsabilità d'ordine amministrativo o contabile", come si verificherebbe nel caso del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica). Ed il sindacato sul comportamento di tali soggetti non implicherebbe alcuna menomazione delle prerogative spettanti alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica ed al Capo dello Stato.

Depositati il 19 febbraio 1980, i predetti decreti sono stati quindi inviati - con note del direttore della segreteria presso la Procura generale della Corte dei conti, datate 21 marzo 1980 - alla Presidenza della Repubblica, nonché alle Presidenze della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, affinché si provvedesse "alla notificazione giudiziale nei confronti del Tesoriere".

2. - In relazione a tali atti, ha sollevato conflitto di attribuzione il Presidente della Repubblica, con ricorso depositato il 18 luglio 1980 (al quale ha preso parte, "per quanto di ragione", sottoscrivendolo e "formulando le medesime richieste", il Segretario generale della Presidenza), perchè venga "dichiarato il difetto di potere della Corte dei conti ad esercitare la giurisdizione contabile nei confronti del tesoriere della Presidenza della Repubblica", annullando il decreto 30 ottobre 1979-19 febbraio 1980 della Sezione I giurisdizionale, la relativa istanza 2 novembre 1978 del Procuratore generale, la nota 21 marzo 1980 della Procura generale della Corte, nonché "ogni altro atto preordinato, connesso e consequenziale".

Posto che fra i poteri dello Stato rientrerebbero tanto la Presidenza della Repubblica quanto la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione

giurisdizionale, il ricorso argomenta l'ammissibilità dell'azione anche "sotto il profilo oggettivo": dal momento che la Presidenza della Repubblica agirebbe "a salvaguardia della propria autonomia costituzionale", risultante da una serie di norme della Costituzione (come quelle dettate negli artt. 87, 88, 90, 91, "nonchè dai principi consuetudinari relativi alla posizione degli organi costituzionali, che partecipano della sovranità".

Nel merito, il ricorso contesta che quella contabile sia una giurisdizione "costituzionalmente riservata" alla Corte dei conti e sia stata comunque definita dalla Costituzione, anzichè formare oggetto - come già rilevato da questa Corte - di "puntuali specificazioni legislative". Per contro, la Corte dei conti pretenderebbe di assoggettare alla propria giurisdizione i tesorieri degli organi costituzionali, in virtù di una diretta ed immediata applicazione dell'art. 103 Cost.; per di più sostenendo la natura "meramente amministrativa" dell'apparato della Presidenza della Repubblica e delle relative attività. Ma, in realtà, il Segretariato di tale Presidenza (con i suoi uffici e servizi) non potrebbe esser ridotto ad una di quelle "Amministrazioni dello Stato", cui si riferisce il testo unico n. 1214 del 1934. Non a caso, nè prima nè dopo che entrasse in vigore la Costituzione repubblicana, gli agenti degli organi dello Stato non inquadrati nella pubblica amministrazione, quali gli organi costituzionali (ivi compresa la Real Casa) non sarebbero mai stati sottoposti al giudizio di conto. Lo vieterebbe il principio costituzionale non scritto, "ma ricavabile e ricavato dal sistema", che garantisce l'autonomia e l'inviolabilità della Presidenza della Repubblica; laddove la sottoposizione al giudizio di conto implicherebbe la verifica di tutti gli atti della gestione che stanno a monte delle poste contabili e ne condizionano la regolarità.

Con ciò stesso, però, il giudizio di conto comprometterebbe quella riservatezza che rappresenta - si afferma - "un aspetto assolutamente essenziale e imprescindibile" della funzione presidenziale (ivi compreso l'organismo "ausiliario" costituito dal Segretariato generale). Nè gioverebbe richiamare gli assunti della sentenza n. 114 del 1975, che riguarderebbe - in via di principio - la sola gestione contabile degli enti locali, già tradizionalmente sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, senza potersi estendere agli organi sovrani, come questa Corte avrebbe più volte precisato, in particolar modo nella sentenza n. 143 del 1968.

Conclusivamente, nel ricorso si accenna che analoghe considerazioni varrebbero a risolvere il problema della cosiddetta autodichia degli organi costituzionali: rispetto alla quale, tuttavia, il problema dell'esenzione dal giudizio di conto si presenterebbe in termini del tutto diversi, dal momento che nessuna norma costituzionale darebbe fondamento alla pretesa della Corte dei conti.

3. - Con ricorso depositato il 18 luglio 1980 ha sollevato conflitto anche il Presidente della Camera dei deputati, previa deliberazione dell'Ufficio di presidenza, datata 19 giugno e quindi adottata dall'intera Assemblea nella seduta del 2 luglio 1980: chiedendo che questa Corte neghi alla Corte dei conti la spettanza del "potere di giurisdizione contabile nei confronti della Camera dei deputati" e di conseguenza annulli il decreto 19 febbraio 1980 della Sezione I giurisdizionale e la nota 21 marzo 1980 della Procura generale della Corte stessa.

Nel ricorso si assume che l'esercizio della giurisdizione contabile cui la Corte dei conti avrebbe così dato inizio, configurerebbe "un'ipotesi di lesione delle competenze e dell'autonomia costituzionalmente garantite alla Camera dei deputati". Posto che la Camera disporrebbe della legittimazione attiva a sollevare conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato, in quanto "organo costituzionale all'interno del sistema bicamerale", e che la Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti sarebbe passivamente legittimata, in quanto "titolare in via esclusiva del potere di giurisdizione contabile", il ricorso argomenta che sussisterebbero anche i presupposti oggettivi d'un

conflitto. La Camera dei deputati sarebbe infatti sottoposta ad un "ordine proveniente da un potere esterno": ordine che ne violerebbe l'indipendenza, garantita "dal sistema costituzionale" e, in particolare, dagli artt. 55, 56, 63-69 e 72 della Costituzione.

In realtà, il secondo comma dell'art. 103 Cost., nell'affidare alla Corte dei conti la competenza in materia di contabilità pubblica, avrebbe avuto "come punto di riferimento la funzione della Corte stessa quale organo di controllo sulla utilizzazione del pubblico danaro", in base al secondo comma dell'art. 100. La tesi che la giurisdizione contabile si estenda ai tesorieri delle assemblee parlamentari condurrebbe invece "all'assurda conseguenza che le Camere sarebbero sottoposte al controllo del medesimo organo à mezzo del quale esse esercitano il potere costituzionale di controllo del Governo e delle pubbliche amministrazioni". Non a caso, la stessa Corte dei conti avrebbe finora pacificamente escluso dalla giurisdizione contabile - come risulterebbe, per esempio, dalle relazioni sul rendiconto generale dello Stato per il 1966 e per il 1967 - gli atti contabili della Camera. Il giudizio di conto implicherebbe necessariamente, infatti, un giudizio sulla gestione; ed un tale esercizio della giurisdizione contabile potrebbe addirittura coinvolgere "decisioni che le Camere ritengano invece di mantenere segrete". Inoltre, poichè il regolamento della Camera (con particolare riguardo agli artt. 12 e 66) disciplinerebbe compiutamente l'erogazione della spesa, ne verrebbe lesa l'autonomia regolamentare di tale Assemblea.

Del resto, anche dalla disciplina legislativa e regolamentare vigente in materia di contabilità pubblica si ricaverebbe la sottrazione degli organi costituzionali in genere, e della Camera dei deputati in specie, alla giurisdizione contabile della Corte dei conti. Il citato testo unico n. 1214 del 1934 concernerebbe la sola "amministrazione governativa in senso tecnico"; mentre il regolamento di procedura dettato dal r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (come pure il testo unico n. 2440 del 1923 ed il r.d. n. 827 del 1924) sarebbe coerentemente riferito ai soli "agenti comunque collegati ad organi del potere esecutivo".

Questa stessa Corte avrebbe più volte ribadito "che gli organi costituzionali non sono in alcun modo sottoposti al controllo e alla giurisdizione contabile". In tal senso il ricorso richiama la motivazione delle sentenze n. 143 del 1968 e n. 110 del 1970 (nonchè le decisioni n. 17 del 1965 e n. 33 del 1968).

Infine, il ricorso fa notare che "l'esistenza di un giudizio esterno all'organo costituzionale implica la possibilità di ordini e di sanzioni, non solo nei confronti dei tesorieri, ma anche degli uffici della Camera dei deputati". Oltre alla resa del conto, la Corte dei conti potrebbe infatti condannare gli agenti contabili della Camera ad una pena pecuniaria ed alla compilazione d'ufficio del conto medesimo; potrebbe proporre la sospensione e la destituzione; potrebbe ancora, in fase istruttoria, ordinare la produzione di atti ed accedere agli uffici per acquisire ulteriori elementi di giudizio.

4. - Analogo conflitto è stato altresì sollevato dal Presidente del Senato della Repubblica, previa deliberazione 17 giugno 1980 del Consiglio di presidenza, adottata dall'intera Assemblea nella seduta del 2 luglio 1980.

Il ricorso, depositato anch'esso il 18 luglio 1980, rinnova alla Corte la richiesta di "dichiarare che non spetta alla Corte dei conti (Sezione I giurisdizionale per le materie di contabilità pubblica) il potere di estendere la giurisdizione contabile al tesoriere del Senato della Repubblica", annullando di conseguenza il decreto 30 ottobre 1979-19 febbraio 1980 e " per quanto possa occorrere" - la predetta nota del 21 marzo 1980.

Sulla base di argomentazioni consimili a quelle svolte per il Presidente della Camera, anche la difesa del Senato sostiene la legittimazione attiva di tale

Assemblea e la legittimazione passiva della Corte dei conti: quest'ultima costituirebbe bensì "un complesso organizzatorio strutturalmente unitario"; ma le attribuzioni assegnate dalla legge alle varie sue componenti sarebbero tra loro "distinte e differenziate". D'altronde, sussisterebbe il requisito oggettivo del conflitto, sia perchè la Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti addurrebbe a fondamento della propria pretesa l'art. 103 Cost., sia perchè il Senato rivendicherebbe invece la propria autonomia contabile, "in forza di principi costituzionali da sempre osservati", recepiti e presupposti dagli artt. 55, 56 e 63-69 Cost., nonchè specificati dal regolamento dell'Assemblea in questione.

Nel merito, ferma restando la rigorosa esclusione di qualsiasi controllo della Corte dei conti sulla erogazione delle spese previste nel bilancio del Senato, il ricorso osserva che la stessa giurisdizione contabile non sarebbe provvista di una incondizionata "capacità espansiva", ma incontrerebbe un limite nell'indipendenza degli organi partecipi del potere sovrano. In tal senso andrebbe letta la citata sentenza n. 114 del 1975, richiamata dall'impugnato decreto della Sezione I giurisdizionale. Senza di che - si afferma - ne discenderebbe "una sorta di sindacato sugli organi politici ordinatori delle spese", anche a tacere degli oneri connessi ad "adempimenti disposti da Commissioni d'inchiesta e destinati a rimanere segreti" (o dell'approvazione dello stesso bilancio preventivo in seduta segreta).

D'altra parte, i poteri di ingerenza nella gestione del bilancio esplicabili dal magistrato contabile sarebbero "praticamente indeterminati" (già in forza dell'art. 28 del ricordato regolamento di procedura del 1933). Sicchè ne deriverebbe "una serie di obblighi di fare in capo agli organi del Senato preposti alla gestione del bilancio e al governo del personale", che potrebbero addirittura contrastare con "specifici poteri" spettanti al Senato medesimo ed implicherebbero comunque "interferenze nei rapporti tra il Senato e i suoi dipendenti".

5. - Ai sensi dell'art. 37 della legge n. 87 del 1953, "riservato ogni definitivo giudizio sull'ammissibilità e sul merito dei ricorsi", questi sono stati dichiarati ammissibili con [ordinanza n. 150 del 1980](#) (fatta eccezione per la "partecipazione del Segretario generale della Presidenza al giudizio promosso dal Presidente della Repubblica"). Conseguentemente, la predetta ordinanza e i relativi ricorsi sono stati tutti notificati alla Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti, in data 19 novembre da parte del Presidente della Repubblica, in data 1 dicembre 1980 da parte dei Presidenti della Camera e del Senato.

Per altro, la Sezione I giurisdizionale non si è costituita nel presente giudizio. Hanno invece depositato memorie le difese della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; mentre la difesa del Presidente della Repubblica si è limitata ad addurre - "a fini di documentazione" - le vigenti norme regolamentari, concernenti il servizio di tesoreria (e i relativi controlli) presso il Segretariato generale della Presidenza.

a) Riaffermata la sussistenza dei requisiti soggettivi ed oggettivi del conflitto, la memoria riguardante la Camera dei deputati insiste nell'assunto che la giurisdizione contabile non potrebbe estendersi - in base al tuttora vigente art. 44 del r.d. 1214 del 1934 - anche nei confronti degli organi costituzionali. "La capacità espansiva e sostanzialmente innovativa" dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione non implicherebbe - come avvertito da questa stessa Corte, nella sentenza n. 102 del 1977 - nè l'"assoluta ... generalità" ditale previsione, nè la "sua immediata operatività in tutti i casi". Nemmeno il "legislatore futuro" potrebbe del resto "varcare il limite costituito dall'autonomia-indipendenza della Camera dei deputati". Tale limite opererebbe, invece, "anche nei confronti della funzione giurisdizionale": con particolare riguardo all'ordinamento contabile della Camera, nell'ambito del

quale non si potrebbero comunque distinguere la funzione " gestionale" e la funzione di "maneggio".

Sotto questo aspetto, gli assunti della Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti sarebbero errati, poichè "l'obbligo di rendiconto vincolerebbe direttamente funzioni esercitate congiuntamente non solo da funzionari ma anche da parlamentari"; mentre il giudizio di conto si estenderebbe - corrispondentemente - "a sindacare ... le finalità giustificative delle spese", coinvolgendo ad un tempo il comportamento dei funzionari e quello dei parlamentari stessi. Dal regolamento di amministrazione e contabilità della Camera risulterebbe, infatti, che "tutto il procedimento, dal momento della gestione ... a quello dell'effettivo pagamento, si svolge con la costante presenza, accanto ai funzionari, dei deputati Questori". Ciò starebbe a significare che "non soltanto la gestione dei fondi è nelle mani dell'organo politico, ma che lo è anche la fase successiva del maneggio del denaro e dei valori": donde una serie di "inammissibili interferenze funzionali", che la pretesa della Corte dei conti verrebbe a determinare nei confronti della Camera dei deputati.

b) A loro volta, le note illustrative per il Senato della Repubblica, ricostruita la lunga vicenda delle pretese della Corte dei conti nei riguardi degli organi costituzionali, premettono che la linea di condotta della Sezione I giurisdizionale potrebbe non esser condivisa dall'intera Corte.

In ogni caso, dal regolamento di amministrazione e contabilità del Senato si ricaverebbero fin d'ora puntuali garanzie di correttezza nella gestione del pubblico denaro: sia nei confronti del competente istituto di credito, sia nei rapporti fra funzionari, senatori questori e Presidente del Senato stesso. Per contro, "anche se formalmente rivolte al contabile", le disposizioni della Corte dei conti si risolverebbero sempre - in realtà - "in obblighi imposti all'Amministrazione da cui il contabile dipende". "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 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". Più in generale, ne deriverebbe necessariamente "una sorta di soggezione dell'Assemblea, dei suoi organi politici e degli uffici amministrativi da loro dipendenti ad un estraneo potere": con la conseguente lesione "della indipendenza e dell'autonomia organizzatoria costituzionalmente garantita al Senato".

Considerato in diritto

1. - I ricorsi per conflitto di attribuzione, proposti dal Presidente della Repubblica, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente del Senato della Repubblica, nei confronti della Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti, riguardano i contemporanei ed analoghi decreti, datati 30 ottobre 1979 e depositati il 19 febbraio 1980, con cui tale Sezione ha prescritto ai tesoriери della Presidenza della Repubblica, della Camera e del Senato il termine di mesi sei per la presentazione dei conti relativi alle gestioni degli anni dal 1969 al 1977. Pertanto i tre giudizi, già riuniti mediante l'ordinanza n. 150 del 1980, si prestano ad essere decisi con unica sentenza.

2. - Nella predetta ordinanza, "riservato ogni definitivo giudizio sull'ammissibilità e sul merito dei ricorsi", la Corte li ha dichiarati ammissibili, in applicazione dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 87 del 1953. Le argomentazioni allora svolte vanno confermate in questa fase del

procedimento, tanto più che sul punto non sono state sollevate eccezioni di sorta.

Sotto il profilo soggettivo, può dunque ripetersi che non è dubbia la legittimazione a promuovere conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato, spettante ai Presidenti delle Camere, sulla base di conformi deliberazioni delle rispettive assemblee parlamentari; poichè l'una e l'altra sono "competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono" (come stabilito dall'art. 37, primo comma, della legge n. 87 del 1953), con particolare riguardo ai casi in cui si tratti di attribuzioni rivendicate in nome dell'indipendenza e dell'autonomia di ciascun ramo del Parlamento. Del pari, legittimato è il Presidente della Repubblica, che ricorre anch'esso per salvaguardare la propria autonomia, sostenendo che il Segretariato generale della Presidenza svolgerebbe compiti serventi rispetto alla "funzione presidenziale", costituzionalmente garantita, non già rispetto ad una "funzione amministrativa" genericamente assunta. Nè può contestarsi la legittimazione passiva della Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti: anche nell'ambito della giurisdizione contabile, quello giurisdizionale è un potere "diffuso" (cfr. la sentenza n. 231 del 1975), sicchè ogni sua componente, nell'esercizio di funzioni giurisdizionali delle quali si ritenga titolare, può essere parte di conflitti.

Sotto il profilo oggettivo, è ben vero che la Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti - non costituitasi negli attuali giudizi - non ha inteso determinare una situazione di conflitto, ledendo l'indipendenza e l'autonomia dei ricorrenti, che anzi i decreti impugnati affermano esplicitamente di voler lasciare integre; e lo conferma la circostanza che i decreti stessi impongono la presentazione dei conti ai tesorieri e non agli organi costituzionali di appartenenza (sebbene la notificazione giudiziale sia stata effettuata per il tramite delle rispettive Presidenze).

Tuttavia, ciò non toglie che i ricorrenti considerino invece menomata, qualora la giurisdizione contabile si estenda ai loro tesorieri (ed agli altri agenti del tipo indicato dall'art. 44 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214), una sfera di competenza costituzionalmente tutelata. Tale prospettazione è sufficiente a dimostrare che "esiste la materia di un conflitto" (in base all'art. 37, quarto comma, della legge n. 87 del 1953), anche se nei casi in esame non si controverte circa la spettanza di una stessa attribuzione, ma circa l'estensione della giurisdizione propria della Corte dei conti, nel rapporto con l'autonomia organizzativa e funzionale rivendicata dai tre organi costituzionali che hanno sollevato conflitto.

È infatti consolidato, nella giurisprudenza di questa Corte, il criterio per cui la figura dei conflitti di attribuzione, sia tra lo Stato e le Regioni sia tra i poteri dello Stato, "non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sè, ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto" (cfr. la sentenza n. 110 del 1970).

3. - Nel merito, i decreti impugnati si fondano sulla comune premessa che l'art. 103, secondo comma, della Costituzione riservi ed attribuisca senz'altro alla Corte dei conti la giurisdizione in qualunque materia di contabilità pubblica: elevando a principio di generalissima portata, riferibile anche ai tesorieri degli organi costituzionali ricorrenti, la disposizione dell'art. 44 del r.d. n. 1214 del 1934, per cui la Corte dei conti giudica "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". A sostegno della sua tesi, la Sezione I giurisdizionale richiama la sentenza di questa Corte n. 114 del 1975, per

desumerne - come già si è ricordato in narrativa - che lo strumento del rendiconto giudiziale" e l'apposito "giudizio sul conto" debbano trovare immediata applicazione nei riguardi di tutti coloro che maneggino danaro o custodiscano valori o materie, nell'ambito degli ordinamenti della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Senonchè la giurisprudenza finora elaborata da questa Corte, quanto alla giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, non conforta la tesi della Sezione I giurisdizionale. In primo luogo, non è pertinente il richiamo della sentenza n. 114 del 1975, poichè tale decisione ha risolto un problema ben lontano da quello in esame, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Trentino-Alto Adige, nella parte in cui questa rendeva eventuali anzichè necessari i giudizi sui conti degli agenti contabili dei rispettivi enti locali, e facendo valere in tal senso la specifica esigenza di non determinare "una palese situazione di disparità di trattamento ... rispetto agli agenti contabili degli enti locali del restante territorio nazionale"; sicchè i citati assunti della motivazione non possono venire universalizzati, estrapolandoli dal contesto della decisione stessa.

In secondo luogo, questa Corte ha più volte ritenuto - a partire dalla sentenza n. 110 del 1970 - che "il principio dell'art. 103 conferisca capacità espansiva alla disciplina dettata dal testo unico del 1934 per gli agenti contabili dello Stato, consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico". Ma in quella stessa pronuncia si avverte che l'espandersi della giurisdizione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, lungi dall'essere incondizionato, deve considerarsi circoscritto "laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali". Ed in questi termini si è ancor più chiaramente espressa la sentenza n. 102 del 1977: nella quale la Corte - sia pure dichiarando inammissibili le proposte questioni di legittimità costituzionale delle norme sulla responsabilità civile degli amministratori e dipendenti degli enti locali - ha in sostanza escluso che il precetto stabilito dal secondo comma dell'art. 103 Cost. sia caratterizzato da una "assoluta (e non tendenziale) generalità" e sia dunque dotato d'immediata operatività in tutti i casi".

In terzo luogo, determinante è la contrapposizione che la ricordata sentenza n. 110 del 1970 ha operato, di fronte alla giurisdizione contabile della Corte dei conti, fra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle spettanti alle assemblee parlamentari. Nell'argomentare che le prime si svolgono "a livello di autonomia", mentre le seconde sono collocate "a livello di sovranità", la Corte ne ha infatti ricavato che "deroghe alla giurisdizione ... sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità". Pur precisando che deroghe del genere sono "sempre di stretta interpretazione", tale sentenza respinge pertanto - in un modo inequivoco - la meccanica assimilazione fra i tesorieri dei Consigli regionali e quelli degli organi costituzionali; e fa trasparire, almeno per quanto riguarda le Camere del Parlamento, l'opposta convinzione che i loro agenti contabili rimangano esenti dall'apposito giudizio di conto, in nome delle "prerogative riservate agli organi supremi dello Stato".

4. - Questo orientamento va ora tenuto fermo, nel risolvere i casi in esame.

A tale fine, dev'essere anzitutto analizzato l'intero complesso delle fonti normative e delle norme Vigenti in materia. Al riguardo i decreti impugnati presuppongono, infatti, che nessun ostacolo si frapponga all'esercizio della giurisdizione contabile nei confronti dei tesorieri della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica: salvo un "privilegio anacronistico", che soltanto di fatto li svincolerebbe dall'obbligo di rendere il conto delle loro gestioni, senza alcun fondamento suscettibile di

giustificare la conseguente disapplicazione degli artt. 103 Cost. e 44 del r.d. n. 1214 del 1934. Ma i termini della questione non sono così semplici.

Occorre considerare, al contrario, che la disciplina dettata dalle norme costituzionali scritte, quanto al regime organizzativo e funzionale degli apparati serventi gli organi costituzionali, non è affatto compiuta e dettagliata. Ad integrazione di esse ed in corrispondenza alle peculiari posizioni degli organi medesimi, si sono dunque affermati principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi (o comunque retti da comuni criteri, in situazioni identiche o analoghe): vale a dire, nella forma di vere e proprie consuetudini costituzionali. Tale, in particolar modo, è stato ed è il caso dei rapporti fra gli organi costituzionali in esame e la Corte dei conti quale giudice sull'attività gestoria degli agenti contabili dell'amministrazione dello Stato. Effettivamente, sotto il vigore dello Statuto albertino, per quanto risulta a questa Corte, non si è mai dubitato che i tesorieri della Real Casa e delle due Camere del Parlamento fossero esentati dalla giurisdizione contabile. Nè quell'"antica prassi", alla quale accennano esplicitamente i decreti concernenti i tesorieri della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, è stata interrotta dall'instaurazione dell'ordinamento repubblicano: sia perchè i soggetti che diversamente avrebbero dovuto presentare il conto non hanno ritenuto di essere obbligati a siffatti adempimenti; sia perchè la Corte dei conti - con la sola eccezione d'una serie di note del 15 gennaio 1968, che per altro non hanno avuto alcun seguito - non ha rivolto loro alcuna intimazione, riconoscendo in sostanza di non poter esercitare in questo campo la sua giurisdizione.

D'altronde, non sarebbe fondato sostenere che si tratti di una prassi irrilevante dal punto di vista del diritto costituzionale. L'esenzione dei loro agenti contabili dai giudizi di conto rappresenta, viceversa, il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono i tre organi costituzionali ricorrenti. Tale autonomia si esprime anzitutto sul piano normativo, nel senso che agli organi in questione compete la produzione di apposite norme giuridiche, disciplinanti l'assetto ed 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. Rispetto alla materia del presente conflitto, ciò significa da un lato che spetta alle Camere del Parlamento ed alla Presidenza della Repubblica dettare autonomamente le disposizioni regolamentari che ognuno di tali organi ritenga più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesorieri; e comporta d'altro lato che rientri nell'esclusiva disponibilità di detti organi, senza di che la loro autonomia verrebbe dimezzata, l'attivazione dei corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali.

Relativamente alle assemblee parlamentari, è dunque in tal senso che va inteso il primo comma dell'art. 64 Cost., per cui "ciascuna Camera adotta il proprio regolamento"; ed è questa la chiave del problema in esame, indipendentemente dai molti altri articoli della Costituzione, su cui fanno leva i ricorsi della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica. Ma la conclusione non può essere diversa nei riguardi della Presidenza della Repubblica, malgrado per essa non sussista alcuna previsione costituzionale analoga a quella concernente i regolamenti parlamentari. Al di là del testo dell'ultimo comma dell'art. 83 Cost., che si limita a rinviare alla legge la determinazione dell'"assegno" e della "dotazione" spettanti ai Presidenti della Repubblica, è infatti indiscusso in dottrina che anche quest'organo abbisogni di un proprio apparato, non solo e non tanto per amministrare i beni rientranti nella "dotazione" stessa, quanto per consentire un efficiente esercizio delle funzioni presidenziali, garantendo in tal modo la non-dipendenza del Presidente rispetto ad altri poteri dello Stato; sicchè il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica non può essere riduttivamente configurato - come invece si legge nel relativo decreto

della Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti - quale "apparato burocratico di regime giuridico eguale a quello di ogni altro apparato dell'amministrazione dello Stato". Non a caso, il secondo comma dell'art. 3 della legge 9 agosto 1948, n. 1077, dispone che "il Segretario generale della Presidenza della Repubblica è nominato e revocato con decreto del Presidente della Repubblica", sia pur "controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio dei ministri"; ed è il Presidente della Repubblica che approva - in virtù del terzo comma del citato articolo - il cosiddetto "regolamento interno" ed i "provvedimenti relativi al personale", sia pure su proposta del Segretario generale. Per quanto non siano completamente assimilabili ai regolamenti delle Camere, anche i regolamenti approvati a questa stregua dal Presidente della Repubblica debbono considerarsi sorretti da un implicito fondamento costituzionale (in vista del quale la legge n. 1077 del 1948 assume sul punto - come è stato chiarito già nel corso dei lavori preparatori di essa - un carattere ricognitivo piuttosto che attributivo); tanto più che fonti del genere, se così non fosse, non potrebbero legittimamente inserirsi nell'attuale sistema degli atti normativi dello Stato.

Da tutto questo consegue che il problema dei rapporti fra il giudice contabile, la Presidenza della Repubblica e le Camere del Parlamento non può essere risolto limitandosi a notare che la Carta costituzionale non introduce in proposito alcuna esplicita deroga, rispetto a quella norma di generalissima portata che si vorrebbe desumere dal secondo comma dell'art. 103 Cost. Vero è, viceversa, che l'esenzione dai giudizi di conto s'inserisce in un regime fondamentalmente comune a tutti gli organi costituzionali ricorrenti, rinsaldato da una lunga tradizione e radicato nell'autonomia spettante agli organi stessi.

5. - I tre ricorsi vanno pertanto accolti.

In via di principio, la giurisdizione sui conti giudiziari è retta da un impulso d'ufficio, determinante processi di tipo inquisitorio, che prescindono dalle istanze delle amministrazioni; ed anzi presenta - allo stato attuale dell'ordinamento - un carattere necessario e continuo, risolvendosi inevitabilmente in tanti giudizi quanti sono i conti che periodicamente si susseguono. Pur investendo le sole gestioni degli agenti contabili (dalle quali debbono restar distinte - a questi specifici effetti - le gestioni degli ordinatori della spesa), i predetti giudizi di conto non sono pertanto compatibili con le autonome valutazioni, costituzionalmente spettanti alla Presidenza della Repubblica, alla Camera dei deputati ed al Senato della Repubblica.

Ma da ciò non discende per nulla, circa gli agenti contabili degli organi in questione, che non venga assicurata una corretta gestione del danaro pubblico, nonchè degli altri valori e materie di proprietà dello Stato. Nell'ambito degli apparati della Presidenza della Repubblica e delle assemblee parlamentari, puntuali garanzie sono offerte fin d'ora dalle rispettive norme regolamentari (si vedano, in particolar modo, gli articoli 27, 28 e 65 del regolamento di contabilità per i servizi del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica, approvato con decreto presidenziale 11 settembre 1980, n. 42; gli artt. 9, 25 lett. g), 26, 27, 28, 32, 37 e 39 del regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica, adottato il 23 ottobre 1940; gli artt. 9, 32, 33, 35 e 38 del corrispondente regolamento di amministrazione e contabilità della Camera dei deputati).

Nè si può dire che l'esonero dai giudizi di conto necessari valga ad escludere i rapporti in esame dalla giurisdizione in genere. Anche a non voler considerare la giurisdizione penale, che nei riguardi dei tesorieri degli organi costituzionali ricorrenti non soffre eccezioni di sorta, residuano pur sempre le azioni esercitabili dagli stessi interessati. Ma non compete alla Corte precisare in questa sede quali siano i procedimenti, utilizzabili ad iniziativa

di parte, che meglio si armonizzino con le posizioni peculiari della Presidenza della Repubblica e delle assemblee parlamentari.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spetta alla Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti il potere di sottoporre a giudizio di conto i tesorieri della Presidenza della Repubblica, della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica; e, di conseguenza, annulla i decreti emessi il 30 ottobre 1979, con cui la Sezione I giurisdizionale ha prescritto ai tesorieri stessi il termine di mesi sei per la presentazione dei conti relativi alle gestioni degli anni dal 1969 al 1977, nonchè le corrispondenti note 21 marzo 1980 del direttore della segreteria presso la Procura generale della Corte dei conti.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 giugno 1981.

LEONETTO AMADEI, PRESIDENTE

LIVIO PALADIN, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 10 luglio 1981.

6) CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 6 maggio 1985, n. 154 (sull'autodichia delle Camere del Parlamento sulle controversie riguardanti i propri dipendenti).

REPUBBLICA ITALIANA

In nome del Popolo Italiano

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Prof. LEOPOLDO ELIA, Presidente

Avv. ORONZO REALE

Dott. BRUNETTO BUCCIARELLI DUCCI

Avv. ALBERTO MALAGUGINI

Prof. LIVIO PALADIN

Prof. ANTONIO LA PERGOLA

Prof. VIRGILIO ANDRIOLI

Prof. GIUSEPPE FERRARI

Dott. FRANCESCO SAJA

Prof. GIOVANNI CONSO

Prof. ETTORE GALLO

Prof. GIUSEPPE BORZELLINO

Dott. FRANCESCO GRECO, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi riuniti di legittimità costituzionale dell'art. 12, n. 1, del Regolamento del Senato della Repubblica, approvato il 17 febbraio 1971, e dell'art. 12, n. 3, del Regolamento della Camera dei Deputati, approvato il 18 febbraio 1971, e comunque della norma attributiva alle Camere della autodichia sulle controversie di impiego dei propri dipendenti, promossi con le seguenti ordinanze:

1) ordinanza emessa il 31 marzo 1977 dalla Corte di Cassazione sul ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione proposto da Micone Enzo c/l'Amministrazione del Senato della Repubblica, iscritta al n. 408 del registro ordinanze 1977 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 299 del 1977;

2) ordinanza emessa il 10 luglio 1980 dalla Corte di Cassazione nei procedimenti civili riuniti vertenti tra la Camera dei Deputati c/Russi Luciano e Russi Luciano c/la Camera dei Deputati, iscritta al n. 315 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 269 del 1981;

3) ordinanza emessa il 10 luglio 1980 dalla Corte di Cassazione nel procedimento civile vertente tra la Camera dei Deputati e Muscariello Franco, iscritta al n. 316 del registro ordinanze 1981 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 269 del 1981.

Visti gli atti di costituzione dell'Amministrazione del Senato della Repubblica, di Micone Enzo, di Russi Luciano, della Camera dei Deputati e di Muscariello Franco nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 15 gennaio 1985 il Giudice relatore Giuseppe Ferrari;

uditi gli avvocati Federico Sorrentino per Russi Luciano, Franco Gaetano Scoca per Muscariello Franco e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per l'Amministrazione del Senato della Repubblica, la Camera dei Deputati e il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione, adite con ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione da Enzo Micone - che aveva convenuto in giudizio davanti al Tribunale di Roma l'Amministrazione del Senato della Repubblica facendo valere pretese connesse al precorso rapporto di lavoro alle dipendenze della medesima Amministrazione, la quale aveva eccepito il difetto di giurisdizione - hanno sollevato d'ufficio, con ordinanza in data 31 marzo 1977, questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 del regolamento del Senato della Repubblica approvato il 17 febbraio 1971, e comunque della norma attributiva al Senato medesimo dell'autodichia nei confronti del personale dipendente, in riferimento agli artt. 24, 113, 101, comma secondo, e 108, comma secondo, della Costituzione.

Premesso che la resistente Amministrazione aveva dedotto che, in base al disposto di cui agli artt. 12 del citato regolamento e 13 del decreto del Presidente del Senato 9 novembre 1972, n. 4643, la definizione dei ricorsi proposti dal personale dipendente é devoluta all'Ufficio di Presidenza, correlativamente negando la giurisdizione di qualsiasi (altro) giudice, le Sezioni unite affermano anzitutto che l'esistenza dell'invocata norma, oltre che dalla citata disposizione e da quella parallela e pressoché coeva di cui all'art. 12 del regolamento della Camera dei deputati approvato il 18 febbraio 1971, é desumibile, per costante tradizione interpretativa ribadita dalle Sezioni unite della Cassazione (sentenza n. 1933 del 1963) e condivisa dalla stessa Corte costituzionale (sentenza n. 66 del 1964), dalle corrispondenti disposizioni regolamentari anteriormente vigenti e, comunque, dal sistema delle leggi in tema di tutela giurisdizionale. Ed in quanto limitativa della portata generale di tali disposizioni, siccome escludente la giurisdizione del giudice comune (ordinario e amministrativo), detta norma suscita in ogni caso seri dubbi circa la sua compatibilità con taluni fondamentali precetti della Costituzione in materia di tutela giurisdizionale, sia che si ritenga che essa neghi qualsiasi giudice nell'ordinamento generale, affidando la risoluzione delle controversie del tipo di quella in questione allo stesso organo costituzionale nell'ambito dell'ordinamento particolare di propria competenza, sia che si opini, invece - come sembra preferibile - che essa istituisca nell'ordinamento generale un giudice speciale, con competenza in causa propria.

2. - Sulla scorta di tali premesse, ritenuta evidente la rilevanza della questione di legittimità costituzionale, essendo imprescindibile l'applicazione della norma denunciata in sede di regolamento di giurisdizione, le Sezioni unite danno diffuso conto delle ragioni per le quali ritengono la questione ammissibile, prima che non manifestamente infondata.

Si domandano, anzitutto, se i regolamenti parlamentari siano riconducibili o assimilabili agli atti "aventi forza di legge" che, ex art. 134 Cost., possono costituire oggetto del sindacato di legittimità costituzionale. E, sulla scorta dell'opinione in dottrina prevalente, ritengono di dover rispondere affermativamente, essendo ai regolamenti parlamentari riservata dalla Costituzione (artt. 64 e 72) la disciplina di date materie, talché essi "sono assimilabili alle leggi formali, con le quali versano, per la succennata riserva, in rapporto di distribuzione (costituzionale) di competenza normativa a pari livello". Né - si aggiunge in ordinanza - a tale conclusione può utilmente opporsi il dogma dell'insindacabilità degli interna corporis, ripudiato dalla stessa Corte costituzionale con sentenza n. 9 del 1959, la quale anzi implicitamente riconosce, con l'escludere che i regolamenti parlamentari assurgano al livello di parametri di costituzionalità, che del sindacato di legittimità costituzionale possano formare oggetto. Tanto più laddove, come nella specie, essi regolino, in connessione con la disciplina dell'organizzazione interna, i rapporti fra Camere e terzi.

Ove poi, come sembra si debba, la norma venisse tratta, in conformità alla richiamata, costante tradizione interpretativa, dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale nel senso di una limitazione delle competenze generali del giudice comune e della attribuzione di una giurisdizione speciale all'organo costituzionale, evidentemente il problema neppure si porrebbe. Ed a tal proposito - si aggiunge ancora in ordinanza - é appena il caso di precisare che il richiamo alla costante tradizione interpretativa non equivale ad affermare che la norma trovi la propria fonte in una consuetudine costituzionale, che riguarda la ripartizione e il modo di esercizio di

attribuzioni costituzionali e non già di mere "prerogative" o "guarentigie", secondo quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con la menzionata sentenza n. 66 del 1964. Inoltre, perlomeno per quanto riguarda il comportamento degli organi giurisdizionali, difetterebbe comunque il requisito dell'adeguamento all'esercizio dell'attribuzione dell'organo costituzionale da parte di altro organo costituzionale.

3. - Quanto al giudizio sulla non manifesta infondatezza, il giudice a quo ritiene preliminarmente insostenibile la tesi, talora avanzata in relazione al tenore degli artt. 26 e 29 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, che l'autodichia sarebbe una conseguenza non già di una norma, positivamente esistente o desumibile dall'ordinamento, limitativa delle norme sulla tutela giurisdizionale, bensì di una lacuna, nel campo specifico, della normativa che quella tutela avrebbe dovuto in concreto garantire. E ciò in quanto, a parte la considerazione che in tema di diritti soggettivi deve riconoscersi la massima potenzialità applicativa ad ogni norma comunque attuativa della tutela giurisdizionale alla luce dei principi posti dagli artt. 24 e 113 Cost., la stessa Corte costituzionale, nel fare riferimento a prerogative degli organi costituzionali e, quindi, a positive garanzie di indipendenza dei medesimi nei confronti del potere giurisdizionale, ha evidentemente ritenuto che di positiva esclusione di tutela dovesse trattarsi.

Tanto affermato, delle due possibili tesi sul contenuto specifico della norma denunciata (esclusione di un giudice nell'ordinamento generale ovvero istituzione di un giudice speciale costituito dalla stessa Camera o da una sua articolazione), le Sezioni unite privilegiano la seconda, la quale "sembra suscettiva di offendere (soltanto) le garanzie di serietà ed effettività di tutela che, in relazione agli artt. 24 e 113 Cost., sono sancite dagli artt. 101, comma secondo, e 108, comma secondo, Cost. sotto il profilo della indipendenza-terzietà o indipendenza-imparzialità del giudice, e di nuovo e più direttamente, dall'art. 24 Cost. sotto il profilo della difesa e del contraddittorio"; laddove la prima (che nega qualsiasi giudice nell'ordinamento generale per le controversie in argomento) lederebbe anche più gravemente gli artt. 24 e 113 Cost (l'art. 24, comma primo, anche in relazione all'art. 3 Cost.) che assicurano a tutti la tutela giurisdizionale dei propri diritti ed interessi legittimi, i quali ultimi, nel principio che risulta da entrambi i precetti costituzionali, devono intendersi con riferimento agli atti di esercizio di qualsiasi pubblico potere.

Dopo aver prospettato, sulla base della tesi privilegiata, il contrasto della norma anche con l'art. 102, comma secondo, Cost. per il tempo successivo all'entrata in vigore della Costituzione (ma la censura non viene poi proposta nella parte dispositiva dell'ordinanza) il giudice a quo nega che elementi idonei ad attenuare il sospetto delle prospettate censure di costituzionalità possano rinvenirsi nelle modalità con le quali l'autodichia viene in concreto esercitata, all'uopo richiamando il contenuto dell'art. 12 del regolamento del Senato e delle disposizioni contenute nel regolamento interno del personale approvato il 31 marzo 1948 e successive modificazioni. Ed afferma che l'indagine relativa può essere comunque condotta in relazione ad entrambi gli orientamenti sopra richiamati, tanto più se si consideri che "l'area degli artt. 101 e 108 rientra in quella degli artt. 24 e 113 Cost." e che "l'indipendenza-terzietà o indipendenza-imparzialità é stata talvolta ritenuta requisito talmente essenziale da incidere sull'esistenza stessa del giudice (Corte cost., sentenza n. 110 del 1967)". Indagine che sarebbe semplicistico ricondurre alle ovvie considerazioni:

- a) che l'esclusione delle garanzie che rendono seria ed effettiva la tutela giurisdizionale in ragione della qualità del soggetto contro il quale certe pretese vengono fatte valere per atti al medesimo imputabili é esattamente quanto gli artt. 24 e 113 mirano ad evitare;
- b) che non ricorre il requisito della soggezione soltanto alla legge in capo al giudice che decide in causa propria;
- c) che il Senato decide appunto in causa propria quando giudica su controversie promosse dai propri dipendenti, cioè su controversie concernenti atti o rapporti propri. Né sembra che al Senato si attaglino le considerazioni svolte dalle stesse Sezioni unite con sentenza n. 2979 del 1975, allorché si affermò che il personale della Presidenza della Repubblica dipende esclusivamente dal

Segretario generale; pur riconoscendosi, invero, che anche il Segretario generale del Senato riveste la posizione di capo del personale, va tuttavia considerato che, a norma dell'art. 19 del citato regolamento interno, al Senato le nomine vengono fatte con decreto del Presidente previa deliberazione del Consiglio di presidenza, altresì competente per le promozioni degli impiegati di un certo livello, mentre le altre vengono deliberate dal Consiglio direttivo dell'Amministrazione, presieduto dal Presidente del Senato o, per sua delega, da un Vice presidente.

Il punto essenziale - continua l'ordinanza - sta invece nell'accertare se la norma stessa non costituisca l'espressione o l'implicazione necessaria di un principio racchiuso nella Costituzione; nel qual caso ogni sospetto di illegittimità costituzionale verrebbe evidentemente fugato. Prendendo le mosse dalla considerazione che comunemente la giustificazione dell'autodichia viene ravvisata nelle esigenze di indipendenza degli organi costituzionali, nella preminenza del Parlamento e nel principio della divisione dei poteri, si osserva che, a ben vedere, il problema si risolve in definitiva nello stabilire "se e in qual senso e misura il detto principio possa ritenersi accolto nella nostra Costituzione e se, come eventualmente accolto, esso ricomprenda o implichi necessariamente la norma della cui dubbia legittimità si tratta". Alla conclusione dubitativa sul primo punto e senz'altro negativa sul secondo le Sezioni unite pervengono in esito ad un'analisi storica dell'atteggiarsi del principio della divisione dei poteri dall'epoca post-assolutistica, al secolo scorso, ai tempi più recenti, nei quali la distinzione tra la serie di atti di esercizio del potere da parte di ciascun organo ha assunto rilevanza anche sotto l'aspetto formale, "collegandone strettamente forma procedimentale e trattamento giuridico ad ulteriore garanzia ed in correlazione con la sempre maggiormente avvertita esigenza di tutela giurisdizionale del cittadino".

Da tali notazioni - osservano le Sezioni unite - è agevole dedurre che già quando si addivene ad una concezione del principio come distribuzione di competenze, costituirebbe una forzatura postulare l'indipendenza di ciascun organo anche per gli atti non rientranti concettualmente e sostanzialmente nella sua funzione primaria. Mentre addirittura in stridente contrasto con la finale evoluzione del principio della divisione dei poteri sarebbe ritenere "che debbano fruire del regime proprio della funzione primaria" (di ciascun organo) "gli atti che di questa non hanno neppure la forma procedimentale".

La rigorosa applicazione del principio, invero, condurrebbe a conseguenze cui non si pervenne neppure in epoca anteriore all'entrata in vigore della Costituzione, non essendo mai stato esso inteso ed applicato nel senso dell'impenetrabilità o indifferenza assoluta tra i vari organi e le rispettive funzioni primarie, stante la consapevolezza che "l'esigenza di assicurare la reciproca indipendenza è inscindibile da quella di consentire l'equilibrio e il contemperamento sia fra gli uni che fra le altre". Nell'attuale ordinamento costituzionale, poi, dove la prevalenza di tale ultima esigenza è resa palese oltre che dal concorso, in termini di cooperazione, di più organi costituzionali alla funzione di indirizzo politico, anche dal controllo, sia pure a livello costituzionale, sulle funzioni primarie di ciascun organo, non v'è ragione di ritenere giustificabile l'esclusione del sindacato giurisdizionale sull'esercizio delle funzioni accessorie. Tanto più se si consideri che la tutela giurisdizionale ha assunto il rango di un principio cardine non derogabile se non per ragioni puntualmente giustificate (Corte cost., sent. n. 44 del 1968), al punto che caratteri di garanzia giurisdizionale non possono disconoscersi allo stesso sindacato sulla legittimità costituzionale delle leggi, pur tenendo conto del livello costituzionale al quale esso opera. La conclusione che le Sezioni unite ne traggono è che, quale che sia il senso e la misura in cui il principio della divisione dei poteri (ovvero quello dell'indipendenza degli organi costituzionali) può ritenersi accolto nell'attuale assetto costituzionale, in ogni caso "esso non sembra ricomprendere o implicare necessariamente l'esclusione del sindacato giurisdizionale sugli atti delle Camere non riconducibili neppure formalmente alla loro funzione primaria". Meno ancora si giustifica l'autodichia sulle controversie concernenti i rapporti di impiego dei propri dipendenti, non sembrando affatto sostenibile che gli atti dell'organo costituzionale inerenti a tali rapporti siano riconducibili all'esercizio di un potere di autorganizzazione incidente, in

definitiva, sul modo intrinseco di essere dell'organo medesimo, come invece accade quando l'organo dispone in ordine alla propria struttura o ai propri uffici.

Né certamente possono trarsi argomenti in contrario dal giudizio spettante a ciascuna Camera sui titoli di ammissione e sulle cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità dei propri componenti, e sul giudizio disciplinare nei confronti dei componenti medesimi. Oltre all'evidente diversità di posizione dei componenti rispetto ai dipendenti deve infatti osservarsi che, nel primo caso, l'autodichia é espressamente riconosciuta dall'art. 66 Cost. e che, nel secondo, il giudizio disciplinare - secondo quanto già affermato dalle Sez. un. con sentenza n. 255 del 1976 - riveste caratteri particolarissimi, costituendo momento di emersione della norma deontologica la cui osservanza é garantita dagli stessi appartenenti all'ordine o all'istituzione, mentre per il giudicabile rappresenta addirittura una garanzia l'essere sottoposto al giudizio dei propri pari. L'autodichia ha dunque, in tali casi, una sua autonoma giustificazione, che non può essere estesa a situazioni diverse.

Maggior pregio - continua l'ordinanza - non potrebbe riconoscersi neppure all'ulteriore argomento che al nostro diritto positivo non sono estranei altri casi di autodichia in capo ad organi, ai quali la Costituzione riconosce una particolare posizione di indipendenza, attese le affermazioni contenute nella citata sentenza n. 44 del 1968 circa la necessità che, in ogni singolo caso, ricorrano puntuali giustificazioni (quali, ad es. - si ipotizza in ordinanza - "la competenza giurisdizionale generale dell'organo per date materie o funzioni", ovvero "il concorso nell'organo di una particolare posizione costituzionale e di prevalenti funzioni giurisdizionali").

Da tutto quanto esposto - conclude l'ordinanza - sembra doversi ritenere che l'autodichia in questione non costituisca un attributo compreso nella posizione propria dell'organo costituzionale o a tale posizione immediatamente connessa, "ma solo un privilegio soggettivo, il cui riconoscimento, a meno che sia ancorato a ragioni di prestigio non rilevanti nell'attuale ambiente storico culturale", risponde nella migliore delle ipotesi all'esigenza di rafforzare indirettamente l'indipendenza dell'organo costituzionale nell'esercizio della sua funzione primaria liberandolo dai condizionamenti esterni che fossero in ipotesi ravvisabili nella possibilità del sindacato sui propri atti, anche se non inerenti alla detta funzione primaria. Ma solo alla Corte costituzionale spetterà di stabilire, ove dovesse ravvisare "nell'autodichia uno strumento di attuazione del valore costituzionale dell'indipendenza dell'organo", "se tale strumento sia illegittimo in quanto leda un altro valore costituzionale da ritenere in ogni caso preminente - quello della tutela giurisdizionale - ovvero in quanto, non essendo strettamente indispensabile alla tutela di uno dei due valori, induca, per eccesso a favore di questo, una rottura dell'equilibrio delle rispettive tutele".

4. - Analoga questione di legittimità costituzionale le stesse Sezioni unite civili della Corte di Cassazione hanno sollevato riguardo alla corrispondente disposizione del regolamento della Camera dei deputati. Adite in sede di regolamento preventivo di giurisdizione con ricorsi proposti nel corso di due procedimenti - rispettivamente promossi da Luciano Russi innanzi al Pretore di Roma e da Franco Muscariello innanzi al T.A.R. del Lazio - aventi ad oggetto l'impugnazione dei provvedimenti con i quali era stato posto fine al rapporto d'impiego intrattenuto con la Camera da due dipendenti, le Sezioni unite, con due identiche ordinanze emesse il 10 luglio 1980, hanno denunciato, in riferimento ai medesimi parametri costituzionali, oltre che all'art. 108, comma primo, Cost., l'art. 12, n. 3, del regolamento della Camera dei deputati e comunque della norma attributiva alla stessa dell'autodichia sulle controversie di impiego dei propri dipendenti.

Premesso che i ricorrenti avevano in entrambi gli originari procedimenti sostenuto che il nostro sistema senz'altro ammette la tutela giurisdizionale innanzi al giudice comune dei dipendenti della Camera dei deputati, adombrando il contrasto con la Costituzione di ogni diversa interpretazione e addirittura sollevando questione di legittimità costituzionale della eventuale norma che l'autodichia attribuisse, le Sezioni unite richiamano la precedente ordinanza espressamente affermando che intendono riprenderne e ribadirne il contenuto "salvo a tener conto, in quanto necessario, degli apporti successivi della

dottrina e ad estendere, nel senso che sarà appresso indicato, la questione di incostituzionalità".

Gli argomenti ulteriori o diversi addotti con le due ordinanze del 1980 possono così sintetizzarsi.

In ordine all'esistenza della norma attributiva dell'autodichia e dell'impossibilità di accedere ad un'interpretazione del sistema nel senso di ritenere la tutela giurisdizionale davanti ai giudici comuni senz'altro operante nei confronti dei dipendenti delle Camere, in ordinanza si osserva che, a parte l'inequivoco tenore dell'art. 12, n. 3, del regolamento della Camera approvato il 18 febbraio 1971 ("L'ufficio di presidenza... decide in via definitiva... etc."), è evidentemente improbabile l'interpretazione prospettata da una parte della dottrina, che ha ritenuto di poter attribuire all'espressione il senso del riferimento ad una decisione amministrativa sottoposta a ricorso giurisdizionale (attesa anche la quasi coeva soppressione, ad opera della legge n. 1034 del 1971, della definitività dell'atto amministrativo come requisito per la sperimentabilità del rimedio giurisdizionale); ovvero quello dell'esplicito "abbandono" del principio dell'autodichia mediante l'adozione di un'espressione diversa da quella contenuta nell'art. 148 del regolamento precedentemente in vigore (all'Ufficio di Presidenza "esclusivamente appartiene il giudizio sugli eventuali ricorsi"), data anche l'assoluta carenza di riscontri in tal senso nei regolamenti interni della Camera.

In ordine all'ammissibilità il giudice a quo preliminarmente osserva che la soluzione del problema della sindacabilità da parte della Corte costituzionale dei regolamenti parlamentari - problema che ha formato oggetto di dibattito in dottrina dopo la prima ordinanza - sebbene assolutamente pregiudiziale, non è tuttavia decisivo, giacché la norma attributiva alle Camere dell'autodichia in materia di controversie dei propri dipendenti "è desumibile (anche) dal sistema delle disposizioni in tema di tutela giurisdizionale", anch'essa denunciata. In ogni caso - continua l'ordinanza - benché spetti ovviamente alla Corte costituzionale la decisione sull'ambito oggettivo del proprio sindacato, sembra che la risposta debba essere affermativa.

Invero, alla tesi secondo la quale, ai fini di cui all'art. 134 Cost., la forza di legge andrebbe riconosciuta non già a tutti gli atti assistiti dal requisito della primarietà, ma soltanto a quelli "ammessi ad operare nello stesso spazio in cui è ammessa ad operare la legge e con la medesima efficacia" (id est, oltre ai decreti legge e ai decreti legislativi di cui agli artt. 78 e 79 Cost., a quelli previsti dalle regioni ad autonomia speciale per l'emanazione delle relative norme di attuazione, ai quali la Costituzione avrebbe inteso dare un giudice che prima non avevano) con esclusione degli atti soggetti al sindacato del giudice comune (quali i referendum ed i contratti collettivi di cui all'art. 39 Cost.) e di quelli non soggetti ad alcun sindacato giurisdizionale (salvo quello indiretto sui singoli atti applicativi) in quanto espressione di autonomia costituzionale, quali sarebbero appunto i regolamenti parlamentari, può contrapporsi la tesi che fa capo ad una diversa nozione di "forza di legge". Quella, cioè, secondo la quale, ormai, la forza formale della legge non risiede nella sua efficacia sostanziale (innovatività e resistenza all'abrogazione), non più omogenea neppure nell'ambito della stessa legge in relazione all'esistenza di "leggi atipiche" e di "leggi rinforzate", bensì nella "primarietà"; pertanto può parlarsi di "atti aventi forza di legge" per tutti gli atti normativi operanti a livello primario - inclusi dunque i regolamenti parlamentari - "intendendosi l'alternatività rispetto alla legge non già nel senso della loro attitudine a sostituire la legge formale nell'ambito di questa, bensì a sostituire (o meglio a giustapporre) un ambito proprio a quello residuale della legge formale".

Quale che sia il giudizio su tale teoria, non può comunque disconoscersi la qualificante e soverchiante incidenza che nell'ordinamento costituzionale delle fonti normative, caratterizzato da una pluralità di fonti pariordinate, spiega il criterio della competenza, ad assicurare il rispetto del quale, inteso come criterio ordinatore della produzione normativa primaria è (anche) preordinato il sindacato sulla legittimità costituzionale. E ciò sembra sufficiente per ritenere soggetto a tale sindacato il regolamento parlamentare, che ha un ambito normativo primario e riservato ex artt. 64 e 72 Cost., tanto più che è perfettamente configurabile sia una riserva a favore del regolamento sia una

riserva a favore della legge, la violazione delle quali ad opera di ciascuna delle altre fonti indubbiamente comporta la (sindacabile) violazione di precetti costituzionali e, di riflesso, della complessiva regolamentazione costituzionale nella quale il precetto si inquadra.

Né può validamente opporsi che il regolamento é espressione di autonomia costituzionale, giacché ciò non toglie che si tratta di autonomia normativa che opera come fonte di produzione primaria costituzionalmente garantita, onde l'argomento varrebbe solo a riconoscere la sindacabilità delle violazioni di tale garanzia, non già per escludere quella che col regolamento si perpetri in danno di altre garanzie poste dalla Costituzione a favore di diverse fonti di produzione normativa primaria come, nella specie, la legge. Neppure potrebbe sostenersi - concludono sul punto le Sezioni unite - che l'assenza di sindacabilità costituzionale sarebbe, per il regolamento parlamentare, bilanciata dall'assoggettamento dello stesso al sindacato indiretto e incidentale (vale a dire sugli atti di osservanza) da parte del giudice ordinario. Invero, a prescindere dalle riserve sull'efficienza di siffatto sindacato, comunque limitato all'accertamento dei requisiti di esistenza, "non si vede perché (se non per le asserite ragioni riferibili all'intento dei conditores e come tali non decisive) si dovrebbe ritenere sottratto al sindacato dell'interprete più qualificato e sensibile dell'ordine costituzionale l'atto normativo primario in argomento e d'altra parte assoggettata a sindacato diretto, con effetto definitivamente caducatorio, soltanto la legge ed i procedimenti strettamente alternativi ad essa".

In ordine alla non manifesta infondatezza, ribadite le conclusioni cui erano precedentemente pervenute, le Sezioni unite civili della Corte di Cassazione si preoccupano di esporre e contrastare le obiezioni a quelle conclusioni "autorevolmente opposte" dalla dottrina.

Da ultimo, si domandano se la denuncia di incostituzionalità debba operarsi anche in riferimento agli artt. 3, 24, 25, comma primo, 64 e 108, comma primo, della Costituzione. E rispondono affermativamente solo in ordine all'ultimo parametro, osservando che l'invasione da parte del regolamento di un campo oggetto di specifica riserva a favore della legge posta da quel precetto costituzionale, integra una violazione diretta oltre che del disposto dell'art. 108, comma primo, Cost. anche, pur se solo di riflesso, della regolamentazione complessiva del riparto della competenza normativa.

5. - Ad eccezione di Enzo Micone, che ha tardivamente depositato il proprio atto di costituzione, in ogni giudizio si sono costituite entrambe le parti ed é intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri tramite l'Avvocatura generale dello Stato. In particolare, nel giudizio promosso con la prima delle tre ordinanze, l'Avvocatura dello Stato esclude anzitutto che i regolamenti parlamentari possano costituire oggetto di sindacato di legittimità costituzionale da parte della Corte, negandone il carattere di atti aventi forza di legge. Fatto cenno all'argomento letterale consistente nel rilievo che la formulazione dell'art. 134 Cost. ("leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato") é simile a quella degli artt. 75 e 87 Cost., ed é tuttavia certo che i regolamenti parlamentari non sono soggetti ad abrogazione per referendum ne sono promulgati dal Presidente della Repubblica, nonché a quello - pur riconosciuto formalistico - che non possono ricomprendersi tra gli "atti aventi forza di legge dello Stato" perché sono atti di un organo e non dello Stato, l'Avvocatura sostiene che una riprova dell'assenza nei regolamenti parlamentari della forza di legge - intesa come attitudine ad abrogare una legge e come resistenza all'abrogazione se non ad opera di una altra legge - può storicamente trarsi dalle vicende dell'art. 18 del reg. generale della Corte costituzionale, la cui natura giuridica é sicuramente analoga a quella dei regolamenti parlamentari. La norma - si osserva - prevedeva l'istituto della prorogatio per i Giudici costituzionali quando fu emanata la legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2, che all'art. 1 dettò una norma incompatibile, la quale dispose che alla scadenza del termine il Giudice costituzionale cessa dalla carica e dall'esercizio delle funzioni. E dalla circostanza che la Corte costituzionale, con deliberazione del 7 luglio 1969, espressamente dispose la soppressione di detto art. 18 del reg. generale, si trae la conclusione che non si ritenne che dalla sopravvenuta norma costituzionale potesse conseguire effetto abrogativo della norma regolamentare (in virtù della sua natura). Si nega, poi, che dalla sentenza n. 9 del 1959

della Corte costituzionale possano trarsi le univoche conclusioni cui erano pervenute le Sezioni unite, osservandosi come, invece, dall'affermazione contenuta in quella sentenza che sull'interpretazione della norma regolamentare "é da ritenersi decisivo l'apprezzamento della Camera" era stato da taluno tratto il convincimento che la Corte si sarebbe implicitamente pronunciata nel senso dell'insindacabilità dei regolamenti parlamentari. Vero é - continua l'Avvocatura - che la Corte costituzionale non si é mai espressamente pronunciata sul punto, essendo stata, in altra occasione nella quale era stata impugnata una norma di regolamento parlamentare, la questione dichiarata inammissibile per difetto di rilevanza (sentenza n. 148 del 1975). Tuttavia, da altre pronunce possono trarsi argomenti per escludere la sindacabilità dei regolamenti: così dalla sentenza n. 66 del 1964, che affermò la competenza degli organi giurisdizionali dello Stato in materia di impiego dei dipendenti dell'Assemblea regionale siciliana per la ragione che ad essa non può attribuirsi la stessa posizione costituzionale delle Camere, osservando altresì che al potere regolamentare conferito all'Assemblea medesima dall'art. 4 dello Statuto siciliano non può assegnarsi la stessa sfera di effetti attribuita al potere regolamentare delle Camere ex art. 64 Cost.; dalla sentenza n. 14 del 1965, che esclude che un regolamento di Consiglio regionale avesse forza di legge; dalla sentenza n. 91 del 1968, con la quale si precisò che "condizione dell'azione diretta a promuovere il giudizio costituzionale é che oggetto della denuncia sia una legge ovvero un decreto legislativo o un decreto legge"; dalle sentenze n. 183 del 1973 e n. 232 del 1975, con le quali la Corte, negando la sindacabilità dei regolamenti comunitari, osservò che "l'art. 134 Cost. riguarda soltanto il controllo di costituzionalità nei confronti delle leggi e degli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni" e che "tali non sono i regolamenti comunitari". Da tale analisi risulterebbe la insufficienza del solo elemento oggettivo e sostanziale per ritenere ammissibile il sindacato di costituzionalità: non basta - si afferma - che l'atto sia assimilabile come fonte di diritto oggettivo, alla legge formale; deve sussistere anche il requisito soggettivo e formale, deve cioè trattarsi di un atto dello Stato o della Regione, e tale non é l'atto della Comunità o di un singolo ramo del Parlamento.

In ogni caso - continua l'Avvocatura - se in ipotesi ammissibile, la questione sarebbe infondata, essendo l'autodichia giustificabile in funzione dell'esigenza di assicurare la autonomia e l'indipendenza degli organi (Senato, Camera, Corte costituzionale, Corte dei Conti e Consiglio di Stato) e degli ordini professionali (ai cui consigli nazionali ed alle cui decisioni sarebbe ormai pacificamente riconosciuta natura giurisdizionale) cui é attribuita. Autonomia ed indipendenza "che, per quanto riguarda Corte dei Conti e Consiglio di Stato, sono costituzionalmente garantite dall'art. 100 Cost." e che, per "il Parlamento e la Corte costituzionale, assumono il carattere della sovranità, della quale é peculiare manifestazione il potere regolamentare attribuito alle Camere dall'art. 64 Cost. ed alla Corte dagli artt. 137 Cost. e 14, legge n. 87 del 1953". Del resto, la stessa ragione giustificatrice sarebbe stata indicata dalla Corte con la citata sentenza n. 66 del 1964 e con la successiva sentenza n. 110 del 1970, con la quale si precisò che le attribuzioni di autonomia delle Camere si svolgono a livello di sovranità. L'Avvocatura contesta, inoltre, che la preoccupazione di evitare che una sentenza sfavorevole possa nuocere al prestigio dell'organo sia irrilevante, in proposito osservando che con sentenza n. 15 del 1969 la Corte costituzionale affermò che la propria posizione di assoluta indipendenza deve essere assicurata "anche nelle forme esteriori". Nega, infine, che gli atti che riguardano le situazioni dei dipendenti - al contrario di quelli incidenti sulla posizione dei componenti - siano estranei al potere di organizzazione, il quale si estende invece a tutto quanto attiene alla preparazione dell'attività ed all'esercizio delle funzioni dell'organo e, quindi, anche alla scelta ed alla predisposizione degli strumenti necessari. D'altro canto basta pensare ai poteri cautelari e di annullamento del giudice amministrativo e a quelli cautelari e di reintegrazione del giudice ordinario (artt. 700 c.p.c. e 28 dello Statuto dei lavoratori) per comprendere come le pronunce di un giudice esterno potrebbero, se non paralizzare, turbare profondamente la funzionalità dell'organo parlamentare.

6. - Negli atti di costituzione e di intervento depositati negli altri due

giudizi, l'Avvocatura ribadisce le proprie conclusioni in ordine all'inammissibilità e, in subordine, alla infondatezza delle sollevate questioni, sviluppando le argomentazioni già svolte e adducendone di nuove. Premesso che la sovranità costituisce attributo che le Camere ripetono dalla Costituzione e che la riserva costituzionale in favore della fonte regolamentare mira ad escludere i controlli cui soggiace la legge (tra i quali quelli del Presidente della Repubblica e del referendum abrogativo) in funzione dell'assoluta indipendenza dell'organo parlamentare nel momento della strutturazione del proprio ordinamento, l'Avvocatura osserva che, evidentemente, il limite all'estensione di poteri diversi va rinvenuto in regole o principi di rango costituzionale (una volta che si escluda che esso direttamente discenda dalla norma regolamentare). Ma, in tale ottica, la norma attributiva dell'autodichia che il giudice a quo - al di là dell'esplicita previsione della disposizione del regolamento - indica come evincibile dal sistema delle norme in materia di tutela giurisdizionale, in quanto di livello costituzionale, renderebbe ogni questione superata in radice.

Inoltre - continua l'Avvocatura - la Corte costituzionale, dopo aver fatto riferimento all'"assoluta indipendenza" dell'organo parlamentare (sentenza n. 143 del 1968), ha in particolare precisato che detta autonomia se si esprime anzitutto sul piano normativo non si esaurisce tuttavia nella normazione, ma "comprende il momento applicativo delle norme stesse, incluse le scelte riguardanti la concreta attuazione delle misure atte ad assicurarne l'osservanza" (sentenza n. 129 del 1981). Insomma, "situazioni e rapporti che nell'ambito del sistema proprio dell'organo costituzionale trovano configurazione, presupposti di esistenza e rilievo (non riferibili all'ordine legislativo operante, per analoghe materie, in altro ambito), nello stesso sistema debbono trovare il loro modo e momento di definizione, ché, altrimenti, l'autonomia dell'organo ne risulterebbe dimezzata".

D'altro canto, così come la Camera gestisce il proprio bilancio in piena indipendenza da altri organi statali (sentenza n. 129 del 1981) ed in modo autonomo fissa la struttura e l'organizzazione dei propri uffici (in tal modo sottraendosi all'ambito precettivo dell'art. 97 Cost., che pone una riserva di legge), in modo altrettanto autonomo regola, in tutti gli aspetti sostanziali e procedurali, il rapporto d'impiego con i dipendenti, senza che ciò costituisca invasione del diverso e separato campo riservato alla legge dall'art. 108 Cost. (che ha riguardo al sistema magistratuale dell'ordinamento generale e non all'esplicazione dell'autonomia dell'organo costituzionale). Né viene in discussione l'art. 113 Cost., che riguarda solo gli atti della pubblica amministrazione, e rispetto al quale comunque possono svolgersi le stesse considerazioni che si attagliano all'art. 97 Cost., che pone una riserva di legge concernente specificamente gli uffici della "pubblica amministrazione (cfr. sez. II del titolo III, Cost)".

Si nega, altresì, ogni violazione dell'art. 24 Cost., affermandosi, da un canto, che nell'ambito dell'ordinamento interno delle Camere i dipendenti possono esperire un'istanza di giustizia libera da condizionamenti di sorta e, dall'altro, che la Corte costituzionale, con la menzionata sentenza n. 110 del 1970, ha ammesso deroghe alla giurisdizione "nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato e perciò situati ai vertici dell'ordinamento in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità". Si osserva, in particolare, che l'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, cui viene devoluta la definizione delle controversie in questione, è organo di vertice di creazione non regolamentare ma costituzionale (art. 63 Cost.), estraneo a funzioni di amministrazione del personale dipendente e composto da deputati al parlamento, la cui posizione istituzionale esclude la configurabilità di un interesse diretto, giuridicamente rilevante, da parte dei medesimi.

In conclusione, l'autodichia costituirebbe uno strumento di attuazione dell'indipendenza di un organo superiorem non recognoscens, le cui attribuzioni si svolgono a livello di sovranità, e troverebbe la sua puntuale giustificazione nell'esigenza sostanziale di salvaguardare l'autonomia delle Camere anche nel momento dell'organizzazione e della gestione dell'apparato necessario allo svolgimento della loro funzione primaria.

7. - A conclusioni opposte perviene, nelle deduzioni di costituzione, la difesa

di Luciano Russi, che pone preliminarmente in rilievo come entrambe le concezioni che si sono contrapposte alla prevalente opinione affermativa circa la sindacabilità dei regolamenti parlamentari da parte della Corte costituzionale appaiono insoddisfacenti: la prima - secondo la quale i regolamenti parlamentari, pur essendo fonti di carattere primario, non avrebbero tuttavia forza di legge e sarebbero espressione della particolare posizione che il nostro ordinamento riconosce alle Assemblee Parlamentari - in quanto finisce con l'escludere il sindacato della Corte su una eccessivamente ampia categoria di atti normativi primari sol perché operano in un campo di competenza riservata; la seconda - che ritiene il regolamento parlamentare atto fonte bensì differenziato dal punto di vista formale, ma sostanzialmente subordinato alla legge e privo della forza formale di legge - poiché, dopo talune esatte premesse, del tutto immotivatamente esclude che i regolamenti si pongano in posizione primaria allorché sia esplicitamente prevista una riserva di competenza a loro favore. Invero, se si afferma che esiste un'area nella quale è stabilita una competenza normativa riservata del regolamento, non può poi disconoscersene, per lo meno in tale ambito, il carattere primario e, quindi, la sindacabilità da parte della Corte costituzionale. Se dal sindacato della Corte dovessero escludersi gli atti normativi a competenza costituzionalmente riservata dovrebbe infatti ridiscutersi tutta la giurisprudenza - ormai pacificamente accettata - che lo riconosce in ordine ai decreti di attuazione degli Statuti speciali, ai decreti di amnistia e di indulto, alle norme di esecuzione dei Patti lateranensi, agli statuti regionali ordinari, alle leggi "rinforzate" di cui agli artt. 132 e 133 Cost..

La verità, continua la difesa del Russi, è che la giustapposizione tra primarietà e forza di legge va ricollegata al problema specifico per la cui risoluzione era stata avanzata: quello dei regolamenti delegati, dei quali si afferma la primarietà, ma non la forza di legge. Ma si tratta di problema affatto diverso, giacché la primarietà di tali regolamenti sussiste fin quando nelle materie da essi disciplinate non intervenga la legge, laddove la primarietà dei regolamenti parlamentari vale specificamente nei confronti della legge e trova nella Costituzione la propria fonte legittimante: in particolare, oltre che nell'art. 72, nell'art. 64 Cost..

Tutto ciò dovrebbe essere sufficiente - ad avviso della difesa del Russi - a respingere la tesi che vede nel regolamento parlamentare una fonte subordinata alla legge, anche se la negazione della riserva di competenza a favore del regolamento parlamentare (per quanto concerne l'area di cui all'art. 64 Cost., essendo l'art. 72 Cost. esplicito in proposito) potrebbe non essere sufficiente per affermarne la natura secondaria. L'art. 64 Cost. potrebbe essere infatti interpretato "come norma attributiva di una competenza primaria alle singole Camere, non riservata, ma concorrente con la legge per ciò che attiene alla loro organizzazione interna, laddove il successivo art. 72 riserverebbe al regolamento parlamentare la disciplina di determinate materie anche nei confronti della legge ordinaria". Anche per tale via, dunque, si giungerebbe a qualificare i regolamenti parlamentari come dotati di forza di legge ed a ritenerli conseguentemente soggetti al sindacato di costituzionalità della Corte, anche in funzione dell'esigenza propria del nostro sistema costituzionale di non sottrarre al controllo giurisdizionale neppure le supreme manifestazioni del potere statale.

Nel merito, si prospetta un triplice ordine di argomentazioni a sostegno della possibilità che l'art. 12 del regolamento Camera venga interpretato dalla Corte - che potrebbe conseguentemente adottare una pronuncia interpretativa di rigetto - secundum constitutionem nel senso che esso prevede un rimedio amministrativo interno, di per sé non esclusivo degli ordinari rimedi giurisdizionali. Lo consentirebbero: a) il dato letterale della disposizione che, rimettendo all'Ufficio di Presidenza la decisione in via definitiva dei ricorsi dei dipendenti, adotta un'espressione che non può non essere posta in relazione col fatto che, sino al dicembre del 1971, la definitività costituiva presupposto necessario per l'impugnativa innanzi all'Autorità giurisdizionale dei provvedimenti dell'Amministrazione; b) gli stessi lavori preparatori della legge n. 1034 del 1971, dai quali non emerge con chiarezza la volontà di sopprimere la regola della definitività, tanto che parte della dottrina sostenne che la soppressione riguardava soltanto gli atti specificamente indicati dall'art. 20;

c) la non esistenza - a parte la tradizione cui si riferisce l'ordinanza di rinvio - di elementi testuali da cui dedurre l'esclusione della tutela giurisdizionale ordinaria per i dipendenti degli organi parlamentari. Sulla scorta di tali considerazioni la difesa del Russi conclude, in via principale, per la declaratoria di infondatezza della questione in quanto il ricorso previsto dall'art. 12 reg. Camera va configurato come rimedio amministrativo contro il quale é ammessa la comune tutela giurisdizionale e, in via subordinata, per la declaratoria dell'illegittimità costituzionale della norma denunciata.

8. - Il Senato della Repubblica ha depositato due pareri pro veritate di altrettanti studiosi del diritto costituzionale nei quali si sostiene l'inammissibilità e l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Sezioni unite della Corte di Cassazione con l'ordinanza del 31 marzo 1977.

9. - Franco Muscariello non ha presentato deduzioni.

Nel giudizio promosso con la prima delle tre ordinanze delle Sezioni unite ha ritenuto di intervenire, pur non essendo parte nel giudizio a quo, Autilia Santaniello, dipendente della Camera dei deputati.

10. - Alla pubblica udienza del 15 gennaio 1985 le parti hanno ribadito le tesi già svolte insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

Considerato in diritto

1. - La questione sottoposta al vaglio di questa Corte nasce da tre ordinanze, emesse dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione - l'una il 31 marzo 1977 (r.o. n. 408/1977), le altre due il 10 luglio 1980 (r.o. nn. 315 e 316/1981) - nel corso di giudizi per regolamento preventivo di giurisdizione, che erano stati promossi, il primo davanti al Tribunale di Roma, sezione lavoro, il secondo davanti al Pretore di Roma quale giudice del lavoro, il terzo davanti al Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Con tali ordinanze, le Sezioni unite della Corte di Cassazione hanno denunciato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12.1 del regolamento del Senato della Repubblica, dell'art. 12.3 del regolamento della Camera dei Deputati "e comunque della norma attributiva dell'autodichia" ad entrambi i predetti organi parlamentari, per contrasto con gli artt. 24, 113, 101, secondo comma, e 108, primo e secondo comma, Cost.. Risultando identiche le norme impugnate, identici i parametri costituzionali invocati, e pertanto identica la questione sollevata, le tre cause vanno riunite e decise con unica pronuncia.

2. - Tanto il Senato della Repubblica, quanto la Camera dei Deputati, si erano costituiti in giudizio, eccedendo il difetto di giurisdizione dei giudici aditi. A tale eccezione conseguivano i ricorsi per regolamento preventivo di giurisdizione, sia di alcuni interessati, sia delle Camere. E le Sezioni unite, ritenuto di dover dubitare della legittimità costituzionale delle norme più sopra indicate, in quanto non assicurerebbero ai dipendenti di entrambi i rami del Parlamento la tutela dei loro diritti e interessi legittimi "dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa", come prescritto in linea generale nell'art. 113 Cost., hanno sollevato d'ufficio la questione in esame, rimettendo gli atti a questa Corte, dinanzi alla quale si sono costituiti, per Camera e Senato l'Avvocatura dello Stato, tramite la quale ha compiuto atto d'intervento il Presidente del Consiglio dei ministri, l'avvocato Franco Gaetano Scoca, e (ma tardivamente) l'avvocato Stefano Riccio. Tutte le parti che si erano tempestivamente costituite hanno depositato memorie ed alla pubblica udienza l'avvocato dello Stato Giorgio Azzariti e gli avvocati Franco Gaetano Scoca e Federico Sorrentino hanno ulteriormente ribadito e più ampiamente illustrato le deduzioni già esposte negli scritti.

3. - La motivazione su cui viene poggiata la denunciata illegittimità costituzionale richiede, stante la sua complessità, che ne venga ripercorso

l'iter argomentativo, e nella sua interezza, sia pure summam, e nello stesso ordine espositivo seguito dalle ordinanze.

3.1. - Esse esordiscono con le affermazioni: che "la norma invocata" dalla difesa delle Camere - quella, cioè, attributiva dell'autodichia a queste - "in realtà, esiste"; che essa é desumibile, già dai regolamenti parlamentari in vigore (art. 12), ma anche dalle disposizioni regolamentari previgenti; che "é comunque desunta, per costante tradizione interpretativa... dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale come limitazione posta alla portata generale di tali disposizioni - nel senso dell'esclusione di qualsiasi giudice o dell'introduzione di un giudice speciale - a garanzia delle Camere in riferimento alla posizione di queste". Premesso, poi, che "dall'applicazione della norma non può prescindersi ai fini del regolamento di giurisdizione... il cui oggetto é stabilire se vi sia un giudice e, quale esso sia" e che dei due orientamenti interpretativi "é da preferire" quello che "accorda un giudice, anche se questo non sembra avere i requisiti voluti dalla Costituzione", si legge nelle ordinanze che "la norma fa nascere dubbi circa la sua compatibilità con fondamentali precetti della Costituzione relativi alla tutela giurisdizionale". Viene successivamente affrontato il problema "se una norma quale quella suindicata... sia riconducibile e assimilabile agli atti aventi forza di legge, cui si riferisce l'art. 134 Cost."; ed il problema é risolto affermativamente per una triplice considerazione: in tal senso sarebbe la dottrina prevalente; l'assimilabilità sarebbe ancor più evidente per la parte in cui "i regolamenti parlamentari... regolino rapporti fra Camere e terzi"; nessun dubbio sussisterebbe sulla loro sindacabilità, "se la norma più correttamente, ed in conformità con la costante tradizione interpretativa richiamata all'inizio sia tratta dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale nel senso... della attribuzione di una giurisdizione speciale dell'organo costituzionale". Ed al riguardo si precisa che l'insistito "richiamo alla costante tradizione interpretativa non importa ritenere che la norma trovi la sua fonte in una consuetudine costituzionale", di cui difetterebbero i requisiti.

3.2. - Alla luce poi degli artt. 24 e 113 Cost. - argomentano ulteriormente le ordinanze - non sarebbe sostenibile che "non di limitatezza delle cennate norme si tratti, bensì di una mera lacuna della normazione attuativa di esse, con la conseguenza che la tutela giurisdizionale non sarebbe positivamente esclusa, ma solo, allo stato, in concreto non realizzabile per mancanza di adeguata strumentazione". "Va altresì ribadito" - prosegue il giudice a quo - "che delle due interpretazioni dianzi indicate come sostenibili, é preferibile la seconda" (quella che accorda un giudice) alla prima (che nega ogni giudice), giacché questa "sembra suscettiva di offendere anche più gravemente gli artt. 24 e 113 Cost.", mentre quella "sembra suscettiva di offendere (soltanto) le garanzie di serietà ed effettività di tutela" sotto i profili dell'indipendenza-terzietà, dell'indipendenza-imparzialità" e della difesa e del contraddittorio", soggiungendosi che il "modo in cui l'autodichia viene attualmente in concreto strumentata ed esercitata" - cioè, mediante il Consiglio di Presidenza, che esercita anche la potestà regolamentare ed amministrativa - non vale ad "attenuare" le sospette lesioni. E non potendosi l'indagine esaurire - così ancora il giudice a quo - nelle ovvie considerazioni: "che l'esclusione della tutela giurisdizionale... é proprio quanto gli artt. 24 e 113 sono diretti ad evitare"; che "non é soggetto soltanto alla legge il giudice che decide in causa propria"; "che il Senato decide in causa propria", allora "il punto essenziale é se la norma in argomento non trovi una giustificazione... nell'indipendenza degli organi costituzionali", cioè nel "principio così detto della divisione dei poteri", ovvero se gli atti di autodichia siano "riconducibili all'esercizio di un potere di autoorganizzazione incidente, in definitiva, sul modo intrinseco di essere dell'organo costituzionale". Ad entrambi i quesiti viene data risposta negativa. Ammesso pure - si dice nelle ordinanze che il principio della divisione dei poteri sia accolto nella nostra Costituzione, "rappresenta una forzatura postulare l'assoluta indipendenza di ciascun organo anche per gli atti non rientranti concettualmente e sostanzialmente nella sua funzione primaria". "Nell'attuale ordinamento costituzionale" si sarebbe imposta l'esigenza "di reciproco controllo proprio per quel che concerne le funzioni primarie" - come appunto nella funzione di indirizzo politico -, sicché "non vi é ragione di

ritenere che l'assetto medesimo importi l'esclusione del sindacato giurisdizionale sull'esercizio delle funzioni accessorie", tanto più che, maggiormente che per il passato, "la tutela giurisdizionale (é) considerata ormai quale principio cardine", le cui eccezioni "vanno puntualmente giustificate". E deve da ultimo "negarsi che qui venga in considerazione un potere di autoorganizzazione", essendo certo che un'istituzione "non esercita tale potere quando dispone delle situazioni dei propri dipendenti, cioè di soggetti il cui destino non può toccare direttamente il modo di essere intrinseco dell'istituzione medesima".

3.3. - Ne consegue - concludono le ordinanze - che, poiché "l'autodichia in argomento non costituisce un attributo compreso nella posizione propria dell'organo costituzionale o da tale posizione immediatamente e necessariamente implicata, ma solo un privilegio soggettivo", non é manifestamente infondata la questione della sua legittimità costituzionale.

4. - La particolare elaboratezza della prospettazione testé riassunta consiglia di fissare preliminarmente quei punti che sembrano maggiormente giovare all'essenzialità e chiarezza del successivo discorso.

4.1. - Per espresso dettato dell'art. 12.1 del vigente regolamento del Senato della Repubblica, "il consiglio di presidenza, presieduto dal Presidente del Senato... adotta i provvedimenti relativi al personale... nei casi... previsti" dai regolamenti interni; analogamente, per espresso dettato dell'art. 12.3 del vigente regolamento della Camera dei Deputati, "l'ufficio di presidenza... decide in via definitiva i ricorsi che attengono allo stato e alla carriera giuridica ed economica dei dipendenti della Camera".

Le sopra trascritte disposizioni hanno dato motivo a contrasti interpretativi, peraltro non del tutto privi di fondamento - specie con riguardo alla formulazione del regolamento del Senato, troppo scarna, e perciò scarsamente significante nella sua genericità -, opinandosi addirittura - con riguardo, questa volta, al regolamento della Camera - che la formulazione di questo sul punto, in quanto mutata rispetto al regolamento anteriore, avrebbe comportato la caducazione del principio dell'autodichia, nel senso conseguentemente che ormai i ricorsi dei dipendenti dovrebbero ritenersi definiti con decisione amministrativa impugnabile in sede giurisdizionale. Senonché, con le ordinanze in esame, le Sezioni unite della Cassazione, dopo avere dichiarato esplicitamente, come già detto, che, "ai fini del regolamento di giurisdizione.. oggetto é stabilire se vi sia un giudice e quale esso sia", ed implicitamente che la formulazione del regolamento del Senato vale quella del regolamento della Camera, osservano che la norma attributiva dell'autodichia - e perciò le due disposizioni regolamentari in parola - può ritenersi che "esclude la giurisdizione del giudice comune", sia "in quanto nega qualsiasi giudice nell'ordinamento generale ed affida la risoluzione delle controversie ad una decisione adottata dall'organo costituzionale... e destinato ad operare unicamente all'interno dell'ordinamento particolare", sia "in quanto istituisce nell'ordinamento generale un giudice speciale - l'organo costituzionale appunto, in una sua articolazione - con competenza in causa propria". E poiché nelle ordinanze si afferma apertamente che "é da preferire,", e si riafferma che "é preferibile", per le considerazioni riportate nel paragrafo 3.2., l'orientamento interpretativo, secondo cui le controversie in tema di rapporto d'impiego dei dipendenti delle Camere sono decise da queste, sembra non dubitabile che, così esprimendosi, il giudice a quo ha inteso riconoscere in sostanza nei due menzionati articoli i portatori del principio dell'autodichia e, quindi, l'esistenza nel nostro ordinamento dell'autodichia, sia della Camera dei Deputati, sia del Senato della Repubblica.

4.2. - In tutte le tre ordinanze vengono impugnati, specificamente gli artt. 12, in parte de qua, dei regolamenti parlamentari in vigore, e genericamente "la norma attributiva dell'autodichia" ad entrambe le Camere. Stante la duplicità della denuncia, si rende necessario comprendere in quale rapporto l'una impugnativa si pone nei confronti dell'altra.

Sembra doversi escludere che il giudice a quo abbia inteso riferirsi ad un unico dato normativo, giacché allora gli articoli dei regolamenti sarebbero meramente ricognitivi ed esplicativi di quella norma inespressa, da cui in effetti avrebbe tratto origine in passato e su cui troverebbe ancor oggi fondamento la giurisdizione domestica delle Camere; ciò equivarrebbe a ravvisare l'unica e

vera fonte e l'unico e vero sostegno dell'autodichia nella norma inespresa, che le disposizioni dei due articoli si sarebbero limitate a recepire. L'ipotesi é inaccoglibile: basterebbe in proposito considerare anche solo che nelle ordinanze il quesito assolutamente pregiudiziale é quello relativo alla sindacabilità, da parte di questa Corte, dei regolamenti parlamentari, e che tale quesito risulterebbe proposto inutiliter - anzi, non avrebbe addirittura senso -, ove le Sezioni unite ritenessero che il rapporto fra le norme espresse e la norma inespresa sia quello testé ipotizzato. Ma se, viceversa, si pone mente che in ognuna delle tre ordinanze risultano impugnati principaliter i più volte menzionati artt. 12 dei regolamenti parlamentari, e solo successivamente "la norma attributiva dell'autodichia", appare verosimile la congettura che l'impugnativa della norma inespresa sia stata proposta in via meramente subordinata e prudenziale.

Se la ricostruzione del pensiero del giudice a quo sul punto é esatta, ne deriva che, a parte la questione della proponibilità della denuncia di una norma inespresa, sarebbe ultroneo ogni discorso intorno a quest'ultima, in quanto ai fini del decidere é necessario e sufficiente fare oggetto del presente giudizio solo gli artt. 12.1 del regolamento del Senato e 12.3 del regolamento della Camera.

4.3. - É appena il caso di avvertire che i regolamenti di che trattasi sono esclusivamente quelli previsti dall'art. 64, primo comma, Cost., cioè quelli adottati direttamente dall'assemblea di ognuna delle due Camere "a maggioranza assoluta dei suoi componenti". Se, infatti, si dubita che qualsiasi giudice - sia pure il giudice delle leggi - abbia il potere di sindacare i suddescritti regolamenti, non si dubita, viceversa, che a sensi dell'art. 134 Cost. é precluso a questa Corte di prendere in esame atti normativi di una singola Camera diversi da quelli di cui sopra. E nella specie i regolamenti oggetto di questo giudizio sono precisamente quelli adottati dal Senato della Repubblica il 17 febbraio 1971 e dalla Camera dei Deputati il giorno successivo ed entrambi pubblicati nella "Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana".

4.4. - Il giudice a quo si chiede: a) "se la norma in argomento non trovi una giustificazione... nell'indipendenza degli organi costituzionali", cioè nel principio così detto della divisione dei poteri, ovvero nel principio che riconosce ad ogni Camera il potere di autoorganizzazione; b) se l'istituzione dell'"organo costituzionale quale giudice in causa propria" non offenda "le garanzie di serietà ed effettività di tutela che, in relazione agli artt. 24 e 113 Cost., sono sancite dagli artt. 101, secondo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione sotto il profilo dell'indipendenza-terzietà e indipendenza-imparzialità del giudizio, e di nuovo e più direttamente, dall'art. 24 della Costituzione sotto il profilo della difesa e del contraddittorio". Sollevando il primo interrogativo, egli sospetta che la giurisdizione domestica delle Camere - e la correlativa esclusione di un qualsivoglia giudice non possa ritenersi ancor oggi costituzionalmente legittima, ove non si rinvenga una giustificazione nel sistema instaurato dalla Costituzione repubblicana. Sollevando il secondo interrogativo, che concerne più propriamente "il modo in cui l'autodichia viene attualmente in concreto strumentata ed esercitata", egli sospetta che non ricorrano e concorrano le garanzie che rendano costituzionalmente legittimo l'esercizio della funzione giurisdizionale.

I due punti appaiono di per sé meritevoli della più attenta considerazione. Le Sezioni unite della Cassazione, pur riconoscendo all'autodichia radici storiche e, a quanto pare, anche logiche, pensano tuttavia che il nuovo sistema costituzionale ne abbia operato la delegittimazione. Ed in quanto al dubbio sulla compatibilità dell'autodichia delle Camere con i principi costituzionali in tema di giurisdizione, non può non convenirsi col giudice a quo, anche sulla base di principi contenuti in convenzioni internazionali, che indipendenza ed imparzialità dell'organo che decide, garanzia di difesa, tempo ragionevole, in quanto coesenziali al concetto stesso di una effettiva tutela, sono indefettibili nella definizione di qualsiasi controversia. Senonché, il dubbio sulla sindacabilità, da parte di questa Corte, ai sensi ed ai fini dell'art. 134, primo alinea, Cost., dei regolamenti parlamentari contenenti gli impugnati artt. 12.1 e 12.3 é in ordine logico pregiudiziale rispetto ai due interrogativi di cui sopra, e perciò va esaminato per primo.

5. - Il problema dell'assoggettabilità al giudizio di questa Corte dei

regolamenti parlamentari adottati a sensi dell'art. 64, primo comma, Cost., é il problema dell'ammissibilità della questione. Secondo il giudice a quo, tali regolamenti sono fonti del diritto oggettivo assimilabili alle leggi ordinarie. Ed invero, la riserva del potere di organizzazione delle Camere e di integrazione della disciplina del procedimento legislativo, in quanto istituisce fra gli uni e le altre un rapporto di distribuzione di competenza normativa, se non comporta la costituzionalizzazione dei regolamenti in parola e la loro parametricità, comporterebbe certamente la loro collocazione allo stesso livello delle leggi ordinarie, specie per la parte in cui vengono regolati i rapporti con terzi e, più ancora, se si ritiene che la norma inespressa si lascia desumere dal sistema delle disposizioni di legge in tema di tutela giurisdizionale. Né varrebbe in contrario invocare il dogma dell'insindacabilità degli interna corporis degli organi costituzionali, che questa Corte ha già ripudiato con l'ormai remota sentenza del 1959, n. 9.

Di opposto avviso é, viceversa, l'Avvocatura dello Stato, la quale contesta l'assimilabilità di cui sopra: i regolamenti parlamentari non sarebbero atti dello Stato, bensì di organo, cioè di un singolo ramo del Parlamento, e si sottraggono, sia alla promulgazione del Presidente della Repubblica, sia all'abrogazione per referendum, sicché non possono farsi rientrare fra gli atti di cui all'art. 134 Cost.; essi sarebbero privi, tanto della potenzialità attiva (abrogatrice) nei confronti delle leggi anteriori, quanto della potenzialità passiva (di resistenza) nei confronti delle leggi posteriori, sicché non avrebbero forza di legge; l'interpretazione della sentenza n. 9 del 1959 sarebbe tutt'altro che univoca ed, anzi, sarebbero reperibili altre sentenze (55/1964, 14/1965, 183/1973 e 232/1975), dalle quali "possono desumersi e sono stati desunti indirettamente altri argomenti per escludere quella sindacabilità".

5.1. - É opinione di questa Corte che i richiami alla giurisprudenza costituzionale non danno un apporto risolutivo allo scioglimento del nodo in parola. Ed invero, le sentenze che vengono invocate dall'Avvocatura dello Stato e dalle parti, quando non sono inconfidenti, appaiono prestarsi solo a congetture, piuttosto forzate e, comunque, controvertibili e controverse, le quali talvolta risultano dedotte da qualche evidente obiter dictum. E quanto alle considerazioni di ordine concettuale, esse in definitiva si bilanciano, sicché non é possibile cogliere in alcuna di esse un argomento decisivo. Sembra, viceversa, che la soluzione possa e debba ricercarsi nell'art. 134 Cost., prima ipotesi, indagato alla stregua del sistema costituzionale. Formulando tale articolo, il costituente ha segnato rigorosamente i precisi ed invalicabili confini della competenza del giudice delle leggi nel nostro ordinamento, e poiché la formulazione ignora i regolamenti parlamentari, solo in via d'interpretazione potrebbe ritenersi che questi vi siano ugualmente compresi. Ma una simile interpretazione, oltre a non trovare appiglio nel dato testuale, urterebbe contro il sistema. La Costituzione repubblicana ha instaurato una democrazia parlamentare, intendendosi dire che, come dimostra anche la precedenza attribuita dal testo costituzionale al Parlamento nell'ordine espositivo dell'apparato statale, ha collocato il Parlamento al centro del sistema, facendone l'istituto caratterizzante l'ordinamento. É nella logica di tale sistema che alle Camere spetti - e vada perciò riconosciuta - una indipendenza guarentigiata nei confronti di qualsiasi altro potere, cui pertanto deve ritenersi precluso ogni sindacato degli atti di autonomia normativa ex art. 64, primo comma, Cost.. Le guarentigie non vanno considerate singolarmente, bensì nel loro insieme. Ed infatti, attengano esse all'immunità dei membri delle Camere ovvero all'immunità delle rispettive sedi, é evidente la loro univocità, mirando pur sempre ad assicurare la piena indipendenza degli organi. Ne é conferma il divieto alla forza pubblica ed a qualsiasi persona estranea - sia pure il Presidente della Repubblica o il membro di una Camera diversa da quella di appartenenza - di entrare nell'aula, che discende dall'art. 64, ultimo comma, Cost., prima ancora che dagli artt. 62.2 e 64.1 del regolamento della Camera e 69.2 e 70.1 del regolamento del Senato. Il Parlamento, insomma, in quanto espressione immediata della sovranità popolare, é diretto partecipe di tale sovranità, ed i regolamenti, in quanto svolgimento diretto della Costituzione, hanno una "peculiarità e dimensione" (sentenza n. 78 del 1984), che ne impedisce la sindacabilità, se non si vuole negare che la riserva costituzionale di competenza regolamentare rientra fra le guarentigie disposte dalla Costituzione

per assicurare l'indipendenza dell'organo sovrano da ogni potere. Le suesposte considerazioni non consentono che nell'art. 134, primo alinea, Cost. possano ritenersi compresi i regolamenti parlamentari in oggetto, dei quali pertanto va riconosciuta l'insindacabilità, con la conseguente dichiarazione d'inammissibilità della proposta questione, cui corrisponde la preclusione dell'esame del merito.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi relativi alle tre ordinanze in epigrafe (r.o. 408/1977, 315 e 316/1981),
dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale degli artt. 12.1 e 12.3 dei regolamenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati - approvati rispettivamente il 17 e 18 febbraio 1971 -, sollevata, in riferimento agli artt. 24, 101, secondo comma, 108, primo e secondo comma, e 113, primo comma, Cost., con le ordinanze in epigrafe dalle Sezioni unite civili della Corte di Cassazione.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 6 maggio 1985.

LEOPOLDO ELIA, PRESIDENTE
GIUSEPPE FERRARI, REDATTORE

Depositata in cancelleria il 23 maggio 1985.

7) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 23 maggio – 2 giugno 1994, n. 209 (sul controllo giurisdizionale della Corte dei Conti riguardante l'attività amministrativa dell'Assemblea regionale siciliana).

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Francesco Paolo CASAVOLA

Giudici

Avv. Ugo SPAGNOLI

Prof. Antonio BALDASSARRE

Avv. Mauro FERRI

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

Dott. Renato GRANATA

Prof. Giuliano VASSALLI

Prof. Francesco GUIZZI

Prof. Cesare MIRABELLI

Prof. Fernando SANTOSUOSSO

Avv. Massimo VARI

Dott. Cesare RUPERTO

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione siciliana notificato il 30 dicembre 1993, depositato in Cancelleria il 3 gennaio 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito delle note della Procura generale della Sezione giurisdizionale per la Regione siciliana della Corte dei conti nn. 73801/3826 e 73801/3827 del 25 ottobre 1993, contenenti richieste di atti e documenti riguardanti l'attività interna dell'Assemblea regionale siciliana, ed iscritto al n. 1 del registro conflitti 1994.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 26 aprile 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

uditi gli avvocati Giuseppe Fazio e Federico Sorrentino per la Regione siciliana e l'Avvocato dello Stato Ivo M.

Braguglia per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso regolarmente notificato e depositato la Regione siciliana ha sollevato conflitto di attribuzione, per lesione delle competenze assegnate alla ricorrente dagli artt. 4 e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana (in connessione con gli artt. 13, 19 e 22 del regolamento interno dell'Assemblea regionale e con l'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214), nei confronti della Corte dei conti - sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, avendo la Procura generale di quest'ultima inviato due note contenenti richieste di documenti e di atti riguardanti l'Assemblea regionale siciliana.

Più precisamente, mentre con la nota del 25 ottobre 1993 (prot. n.73801/3826) la predetta Procura si è rivolta al Presidente della Commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato della Assemblea regionale chiedendo gli atti, i documenti e i processi verbali ritenuti fondamentali per l'attività di indagine della commissione, con la seconda nota, sempre del 25 ottobre 1993 (prot. n.73801/3827), la stessa procura si è rivolta al segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana richiedendo: a) documenti riguardanti un referendum della predetta Assemblea, b) un prospetto dei contratti stipulati dalla stessa Assemblea in regime di trattativa privata, c) una relazione sui rapporti d'impiego o di servizio intercorrenti fra l'Assemblea medesima e soggetti reclutati ad personam e, poi, confermati definitivamente con concorsi interni o contratti a tempo indeterminato, d) le generalità del funzionario preposto al ruolo di economo nell'ultimo quinquennio, e) una sintesi espositiva dell'attività esecutiva della delibera n. 19 del 7 novembre 1989 del Consiglio di presidenza dell'Assemblea regionale siciliana.

Sotto un primo profilo, posto che l'art. 4 dello Statuto speciale affida al regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana la determinazione delle disposizioni relative al funzionamento dell'organo legislativo regionale e posto che l'art. 13 di tale regolamento assegna la gestione dei fondi della predetta Assemblea alla responsabilità del Collegio dei questori, pur sotto la vigilanza del consiglio di presidenza e ferma restando l'approvazione definitiva della gestione dei fondi medesimi da parte del plenum dell'Assemblea stessa, le impugnate richieste di documenti rivolte dalla Corte dei conti costituirebbero una evidente interferenza con le competenze appena delineate e con l'autonomia statutariamente riconosciuta all'Assemblea regionale siciliana. In particolare, poi, considerato che la nota indicata per seconda rivela il chiaro intendimento di acquisire documenti al fine di valutare l'esistenza di un eventuale danno erariale, la ricorrente osserva che le relative richieste interferirebbero con i poteri determinati dall'art. 19 del regolamento interno, ai sensi del quale, in caso di danno erariale, il compito di dichiarare la responsabilità amministrativa del dipendente, di liquidare il danno e di intimare il pagamento della somma liquidata è affidato al ricordato collegio dei questori su richiesta del Presidente dell'Assemblea regionale. Quest'ultimo procedimento, precisa la

ricorrente, sarebbe sostitutivo di qualsiasi altro procedimento volto ad accertare la responsabilità per danno erariale, compreso quello della Corte dei conti.

In secondo luogo, le impugnate richieste della Corte dei conti sarebbero lesive delle competenze regionali in quanto sarebbero state esercitate in violazione dell'art. 74 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, contenuto nel regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Quest'ultimo articolo stabilisce che il pubblico ministero presso la Corte dei conti può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di "autorità amministrative e giudiziarie". Secondo la ricorrente, le note della Corte dei conti, oltre a formulare richieste generiche e non analitiche, sono indirizzate ad autorità che, come ha riconosciuto la stessa Corte costituzionale, in alcun caso sarebbero definibili come "amministrative", essendo imputate le funzioni amministrative regionali soltanto alla Giunta regionale.

Infine, la ricorrente considera le note impugnate come lesive delle proprie competenze in quanto verrebbero a configurare una inammissibile ipotesi di inchiesta permanente e generale aperta dal giudice contabile sull'operato dell'Assemblea regionale siciliana, non prevista dalle leggi disciplinanti l'attività della Corte dei conti e non ammessa dall'art. 103 della Costituzione. Infatti, trattandosi di generiche richieste di documenti e di informazioni, svincolate da specifiche contestazioni di responsabilità, le note impugnate ove riconosciute legittime configurerebbero in capo alla Corte di conti una vera e propria attività di controllo generale e permanente, che non potrebbe essere giustificata dalla tendenziale espansività dei controlli contabili, esigendo quest'ultima la necessaria opera d'interposizione del legislatore.

Oltre alla proposizione delle censure indicate, la Regione siciliana chiede altresì la sospensione degli atti impugnati ai sensi dell'art. 40 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

2.- Si è costituito in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri per chiedere il rigetto del ricorso.

Premesso che il potere istruttorio previsto dall'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934 può venir esercitato, come ha precisato questa Corte, indipendentemente e anche prima della citazione e del giudizio, l'Avvocatura dello Stato osserva che le regioni a statuto speciale possono ben essere destinatarie delle richieste di documenti o informazioni previste dal predetto articolo. Secondo la resistente, infatti, non è sostenibile che i procedimenti disciplinati dal regolamento interno dell'Assemblea regionale possano essere considerati sostitutivi di quello previsto dal citato art. 74, in quanto, non avendo competenza le regioni in materia di giurisdizione, la riserva di regolamento stabilita dall'art. 4 dello Statuto speciale non può essere interpretata nel senso di escludere il potere di controllo giurisdizionale contabile della Corte dei conti.

Inoltre, l'Avvocatura dello Stato nega che gli atti impugnati costituiscano un esercizio illegittimo del potere previsto dal ricordato art. 74, dal momento che, anche se l'Assemblea regionale siciliana non può essere qualificata come organo amministrativo, tuttavia essa, al fine di provvedere alla propria organizzazione, esercita alcune funzioni amministrative, fra le quali rientrano sicuramente quelle relative ai rapporti di impiego, sottoponibili al controllo giurisdizionale dello Stato. Sotto questo profilo, conclude la resistente, anche l'Assemblea regionale siciliana va considerata come "autorità amministrativa", ai sensi del ricordato art. 74.

Infine, l'Avvocatura dello Stato osserva che, a differenza del caso esaminato con la sentenza n. 104 del 1989, le note impugnate non configurano un'inammissibile ipotesi di inchiesta permanente e generale. Al contrario, le

richieste avanzate dalla Corte dei conti si basano su una circostanziata denuncia sporta da un funzionario dell'Assemblea regionale e da un sindacalista e sono volte ad acquisire riscontri documentali riguardanti alcuni episodi inerenti alla gestione amministrativa e contabile dell'Assemblea stessa.

3.- In prossimità dell'udienza la Regione siciliana ha depositato una memoria con la quale, oltre a ribadire argomentazioni già ampiamente svolte nel ricorso, ha precisato alcune conclusioni. In particolare, la ricorrente afferma che essa non intende contestare in linea di principio l'esercizio di qualsivoglia funzione giurisdizionale nei confronti di atti o di comportamenti tenuti nell'ambito dell'Assemblea regionale a causa dell'autonomia politica garantita a quest'ultima. Al contrario, la ricorrente assume che la Corte dei conti abbia agito nel caso di specie al di là dei limiti che l'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934 pone all'esercizio del suo potere istruttorio.

Considerato in diritto

1.- Il conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, sollevato con il ricorso indicato in epigrafe dalla Regione siciliana a tutela dell'autonomia garantita all'Assemblea regionale dagli artt. 4 e 20 dello Statuto speciale per la Regione siciliana (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2), sorge a seguito dell'adozione da parte del Procuratore generale della Corte dei conti per la Regione siciliana due note, emesse in data 25 ottobre 1993, con le quali, ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti), si chiedono, rispettivamente al presidente della commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato dell'Assemblea regionale e al segretario generale della stessa Assemblea, i seguenti atti e dati: a) gli atti, i documenti e i processi verbali ritenuti fondamentali nell'attività di indagine condotta dalla commissione d'indagine sopra indicata; b) i documenti riguardanti un determinato referendum dell'Assemblea regionale siciliana, un prospetto dei contratti stipulati dalla stessa Assemblea in regime di trattativa privata, una relazione sui rapporti di impiego o di servizio intercorrenti tra l'Assemblea medesima e i soggetti reclutati ad personam e poi confermati definitivamente con concorsi interni o con contratti a tempo indeterminato, le generalità del funzionario preposto al ruolo di economo nell'ultimo quinquennio e, infine, una sintesi espositiva dell'attività esecutiva della delibera del Consiglio di presidenza dell'Assemblea regionale siciliana 7 novembre 1989, n. 19.

2.- Il ricorso non è fondato.

È stato ripetutamente affermato da questa Corte che "l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle delle assemblee parlamentari non significa identità e non toglie che le prime si svolgano a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantita, le seconde, invece, a livello di sovranità. E deroghe alla giurisdizione - sempre di stretta interpretazione - sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e per ciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità" (v. sent. n.110 del 1970, nonché sent. n.129 del 1981). Sulla base di questo principio generale, la stessa Corte, mentre ha riconosciuto che i dipendenti della Camera dei deputati e del Senato, oltreché della Presidenza della Repubblica, sono sottratti alla giurisdizione contabile della Corte dei conti (v. sent. n. 129 del 1981), ha ritenuto, invece, che i dipendenti delle assemblee legislative regionali sono soggetti tanto al giudizio di conto (v. sent. n. 110 del 1970), quanto a quello di responsabilità (v. sentt. nn. 995 e 421 del 1988, 211 del 1972, 68 del 1971) di spettanza della Corte dei conti.

Del resto, non è neppure senza significato che in un'altra decisione questa Corte abbia affermato che l'esclusione dalle materie di competenza delle regioni, finanche di quelle a statuto speciale, di qualsiasi funzione giurisdizionale comporta che, come non sono ammissibili leggi regionali disciplinanti sotto qualsivoglia aspetto la giurisdizione, così sarebbero costituzionalmente illegittime norme delle regioni volte a sottrarre alla giurisdizione atti o comportamenti imputabili a funzionari regionali (v. sent. n. 115 del 1972).

In ragione dei principi costituzionali ora indicati, che questa Corte ribadisce ancora una volta, la riserva di regolamento stabilita dall'art. 4 dello Statuto speciale a favore dell'Assemblea regionale siciliana non può ricomprendere il potere di prevedere con il predetto regolamento procedimenti volti all'accertamento di eventuali responsabilità contabili dei dipendenti dell'Assemblea stessa, aventi l'effetto di sostituire o di escludere il giudizio di responsabilità della Corte dei conti cui sono ordinariamente soggetti i dipendenti pubblici.

3.- La Regione ricorrente, nella sua memoria di udienza, precisa di non contestare l'appartenenza alla Corte dei conti del potere di richiedere documenti o informazioni utili ai fini istruttori del giudizio contabile, ma ritiene che nel caso tale potere sia stato esercitato illegittimamente, essendo stato indirizzato a un'autorità, come l'Assemblea regionale siciliana, che non può essere qualificata in alcun modo come "amministrativa". Anche sotto questo profilo, il ricorso non è fondato.

Ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, il Procuratore generale presso la Corte dei conti, nell'ambito delle istruttorie di propria competenza, "può chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie e può inoltre disporre accertamenti diretti". Esclusi, per le ragioni indicate nel punto precedente della motivazione, gli "organi costituzionali" - quali la Camera, il Senato, la Presidenza della Repubblica e la Corte costituzionale -, oggetto del potere disciplinato dal ricordato art. 74 sono soltanto le "autorità amministrative e giudiziarie", non anche quelle legislative. La formula usata dall'articolo appena citato va interpretata tenendo conto che essa è stata originariamente adottata prima dell'entrata in vigore della Costituzione e, pertanto, entro un contesto ordinamentale che non conosceva organi "non costituzionali", come ad esempio i consigli regionali, attributari tanto di competenze amministrative, quanto di competenze legislative. Questo problema interpretativo rileva anche nel caso di specie, poichè, pur se lo Statuto speciale per la Regione siciliana (art.20) attribuisce in via generale le "funzioni amministrative" alla Giunta regionale, tuttavia residuano in capo all'Assemblea regionale siciliana ulteriori funzioni specificamente amministrative, collegate alla assunzione e alla gestione del personale dipendente, nonchè all'organizzazione degli uffici dell'Assemblea medesima.

In realtà, l'esclusione delle funzioni legislative, qualsiasi sia il soggetto o l'organo che le eserciti, dagli oggetti del potere istruttorio connesso alla giurisdizione contabile ha la sua giustificazione costituzionale nel carattere primario delle predette funzioni, carattere dal quale deriva la stessa soggezione del giudice (soltanto) alle leggi, tanto se statali, quanto se regionali (art. 101 della Costituzione; v. anche sent. n. 285 del 1990). Sotto il profilo indicato, in relazione a organi "non costituzionali", ancorchè di rilievo costituzionale - come l'Assemblea regionale siciliana o, in genere, i consigli regionali -, che non godono, in quanto tali, di un'eccezionale esenzione dalla giurisdizione ordinaria o amministrativa, la nozione di "autorità amministrativa" contenuta nell'art. 74 del regio decreto n. 1214 del 1934 va decifrata nel senso che, mentre ricomprende le attività delle assemblee regionali di carattere amministrativo (vale a dire, nel caso della Assemblea siciliana, le attività di organizzazione degli uffici e quelle attinenti al personale dipendente), esclude, invece, dal proprio ambito le attività inerenti

allo svolgimento delle funzioni legislative e quelle direttamente strumentali all'esercizio di queste ultime (attività ispettive, commissioni d'inchiesta, poteri di controllo politico, etc.).

4.- Alla luce dei principi espressi, non può sussistere dubbio sulla spettanza alla Procura generale della Corte dei conti per la Regione siciliana del potere di formulare le richieste dei documenti e delle informazioni contenuti nelle note indirizzate al segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana e al Presidente della commissione di indagine sul sistema informativo automatizzato dell'Assemblea stessa.

Riguardo alla nota indirizzata al segretario generale dell'Assemblea regionale siciliana, le richieste avanzate concernono con tutta evidenza rapporti d'impiego del personale dipendente, circoscritti ora da riferimenti personali, ora dalla tipologia del rapporto d'impiego o dell'atto costitutivo del rapporto medesimo. Trattandosi di atti collegati allo svolgimento di funzioni specificamente amministrative ed essendo le richieste indirizzate al funzionario istituzionalmente preposto allo svolgimento di quel tipo di funzioni, nessun ostacolo può essere legittimamente frapposto dall'Assemblea regionale siciliana nel dar corso alle predette richieste.

Analogha conclusione deve esser raggiunta in relazione alla nota indirizzata al Presidente della commissione d'indagine sul sistema informativo dell'Assemblea regionale siciliana.

Per la verità, dall'esame della deliberazione istitutiva non risulta espressamente definita la natura della commissione destinataria della nota impugnata, nè risultano richiamati articoli di legge o norme del regolamento assembleare a giustificazione dell'istituzione della commissione stessa. E, in effetti, quest'ultima non rientra in alcuna delle fattispecie previste dal predetto regolamento, essendo stata istituita, in data 22 marzo 1993, mediante una deliberazione del Consiglio di Presidenza ed avendo una composizione mista formata da tre deputati regionali e quattro esperti esterni all'Assemblea regionale, aventi il compito di valutare da un punto di vista tecnico le scelte operate riguardo al sistema informativo della stessa Assemblea. Si deve concludere, pertanto, che, nonostante la denominazione ("Commissione d'indagine"), quella in esame non ha nulla a che fare con le commissioni speciali dell'Assemblea regionale previste dagli artt. 29, 29 bis e 29 ter del regolamento interno dell'Assemblea medesima, ma è piuttosto una commissione istituita extra-ordinem, avente il compito di coadiuvare il Presidente dell'Assemblea con pareri tecnici in vista del miglior svolgimento della funzione tipicamente amministrativa del Presidente stesso in ordine all'organizzazione degli uffici e dei servizi dell'Assemblea regionale siciliana e all'esercizio dei connessi controlli.

In considerazione della natura giuridica della "commissione d'indagine" esaminata e delle sue attività, non vi può esser dubbio, dunque, che, alla luce dei principi precedentemente esposti, essa rientri fra le "autorità amministrative" alle quali la Procura generale presso la Corte dei conti può richiedere atti e documenti ai sensi dell'art.74 del regio decreto n. 1214 del 1934.

5.- Nè, infine, può ritenersi che l'appena citato art.74 sia stato violato a causa di una presunta ipoteticità e genericità delle richieste formulate dal pubblico ministero presso la Corte dei conti. Infatti, a differenza del caso deciso con la sentenza n.104 del 1989, la Procura generale ha attivato i suoi poteri d'indagine basandosi, non già su mere ipotesi o supposizioni, ma su una denuncia sporta da determinate persone in relazione a presunte irregolarità nella gestione amministrativa e contabile concernente l'istituzione del sistema informativo dell'Assemblea regionale siciliana. Inoltre, sempre a differenza del caso precedente mente ricordato, le note impugate sono volte ad acquisire

documenti o informazioni di carattere specifico ovvero atti che, anche in considerazione dell'oggetto circoscritto dell'indagine della commissione destinataria, sono precisamente determinabili. Per l'uno e per l'altro aspetto, pertanto, le richieste in esame non possono essere definite "generiche" e, quindi, tali da configurare un improprio potere di controllo generalizzato e permanente sull'attività amministrativa dell'Assemblea regionale siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato, e per esso alla Procura generale presso la Corte dei conti, di formulare, ai sensi dell'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, richieste di atti, documenti e informazioni all'Assemblea regionale siciliana, e per essa al Presidente della commissione d'indagine sul sistema informativo automatizzato e al segretario generale, in relazione ad attività amministrative di competenza dell'Assemblea medesima.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il .

Francesco Paolo CASAVOLA, Presidente

Antonio BALDASSARRE, Redattore

Depositata in cancelleria il

8) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 20 marzo 1995, n. 94 (per la parte concernente la non sindacabilità delle disposizioni del regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana nei giudizi di legittimità delle leggi regionali)

REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Antonio BALDASSARRE

Giudici

Prof. Vincenzo CAIANIELLO

Avv. Mauro FERRI

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

Dott. Renato GRANATA

Prof. Giuliano VASSALLI

Prof. Francesco GUIZZI

Prof. Cesare MIRABELLI

Prof. Fernando SANTOSUOSSO

Avv. Massimo VARI

Dott. Cesare RUPERTO

Dott. Riccardo CHIEPPA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 del disegno di legge n. 650, approvato il 4 marzo 1994 dall'Assemblea regionale siciliana (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria) e dell'art. 1 del disegno di legge n. 684-370, approvato il 10 maggio 1994 dall'Assemblea regionale siciliana (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31 e 27 dicembre 1978, n. 70 e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la pesca), promossi con ricorsi del Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, notificati rispettivamente il 12 marzo e il 17 maggio 1994,

depositati in cancelleria il 21 marzo e il 23 maggio 1994 ed iscritti ai nn. 29 e 43 del registro ricorsi 1994.

Visti gli atti di costituzione della Regione Siciliana; udito nell'udienza pubblica del 7 febbraio 1995 il Giudice relatore Antonio Baldassarre; uditi l'Avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli, per il ricorrente, e gli avv.ti Francesco Torre e Francesco Castaldi per la Regione Siciliana in relazione al ricorso iscritto al n. 29 del registro ricorsi 1994, e gli avv.ti Giovanni Pitruzzella e Francesco Castaldi per la Regione Siciliana in relazione al ricorso iscritto al n. 43 del registro ricorsi 1994.

Ritenuto in fatto

1. -- Con il ricorso n. 29 del 1994 il Commissario dello Stato ha impugnato gli artt. 4 e 5 della delibera legislativa regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994 (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), in riferimento all'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia e agli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione.

Il Commissario dello Stato rileva un vizio in procedendo nella approvazione degli artt. 4 e 5 della legge sopra citata, essendo mancato il parere della Commissione competente, previsto dall'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia. L'esame del vizio denunciato non sarebbe precluso alla Corte dalla giurisprudenza che afferma la insindacabilità degli interna corporis, dato che la norma che prevede l'esame in Commissione non ha carattere regolamentare, ma rango di norma costituzionale, per cui la sua violazione assumerebbe rilevanza esterna.

Omissis

2. -- La Regione Siciliana, costituitasi in giudizio, chiede che le questioni sollevate dal Commissario dello Stato nei confronti dei ricordati artt. 4 e 5 siano dichiarate infondate.

La Regione sostiene che non vi è stata violazione dell'art. 12 dello Statuto siciliano, dato che le norme impuginate sono state introdotte in forma di emendamento, in

conformità alle procedure disciplinate dall'art. 111 del regolamento dell'Assemblea regionale.

L'art. 12 dello Statuto non si occupa, secondo la Regione, delle procedure di emendamento e, quindi, l'asserita violazione non sussisterebbe. In ogni caso, la Regione osserva che la delibera legislativa in questione era stata esaminata dalla Commissione competente e che, per quanto riguarda gli emendamenti poi confluiti negli artt. 4 e 5, la Commissione competente, interpellata, aveva ritenuto di non esprimere alcun parere.

Omissis

Considerato in diritto

1. -- Con due distinti ricorsi il Commissario dello Stato per la Regione Siciliana solleva varie questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 4 e 5 della delibera legislativa regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994 (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria) e nei confronti dell'art. 1 della legge regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994 (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca). Il ricorrente sospetta che i citati artt. 4 e 5 siano contrastanti con l'art. 12 dello Statuto speciale per la Sicilia (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e con gli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione; mentre ritiene che il ricordato art. 1 possa violare gli artt. 3, 11, 97 e 103 della Costituzione stessa.

Poichè i ricorsi prospettano questioni di costituzionalità fra loro connesse, la loro trattazione può essere riunita.

omissis

4. -- Non fondata è la questione di legittimità costituzionale degli artt. 4 e 5 della legge regionale approvata il 4 marzo 1994 per violazione dell'art. 12 dello Statuto speciale per la Regione Siciliana, sollevata sul presupposto che la Commissione assembleare non abbia avuto modo di esprimere il proprio parere sulle predette disposizioni.

Premesso che la questione è sicuramente ammissibile, per il semplice fatto che la Corte è chiamata a decidere sulla violazione di una norma contenuta nello Statuto speciale comportante un vizio procedurale nella formazione di disposizioni di legge regionale (v. in senso conforme, ad esempio, sentenze nn. 134 del 1969 e 57 del 1957), la non fondatezza della stessa deriva dall'erronea interpretazione che il ricorrente conferisce al menzionato art. 12 dello Statuto.

Quest'ultimo, infatti, prescrive che l'elaborazione dei progetti di legge debba avvenire nell'ambito delle Commissioni assembleari, mentre la richiesta alle stesse di un parere sugli emendamenti presentati in Assemblea -- richiesta, peraltro, occorsa nella specie -- non ha un fondamento nel ricordato art. 12, ma lo ha in distinte norme del Regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana.

Nè spetta a questa Corte valutare l'incongruenza di richiedere il parere della Commissione competente su emendamenti dal contenuto assolutamente eterogeneo rispetto a quello del progetto di legge in discussione, riposando nei poteri del Presidente dell'Assemblea Regionale la garanzia che non siano ammessi emendamenti ritenuti eterogenei rispetto al progetto di legge cui quelli si riferiscono.

omissis

riuniti i giudizi, a) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Siciliana (Modifiche ed integrazioni della legislazione regionale in materia di lavori pubblici. Agevolazioni per il settore della pesca e disposizioni in materia finanziaria), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 4 marzo 1994; b) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Siciliana, di cui al precedente capoverso, sollevata dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, in riferimento all'art. 12 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Statuto della Regione Siciliana), con il ricorso

indicato in epigrafe; c) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana (Integrazioni alle leggi regionali 1 agosto 1974, n. 31, e 27 dicembre 1978, n. 70, e interpretazione autentica dell'art. 9 della legge regionale 7 agosto 1990, n. 25, concernenti la materia della pesca), approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 10 maggio 1994, sollevate dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, in riferimento agli artt. 3, 97 e 103 della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe; d) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana, di cui al precedente capoverso, sollevata dal Commissario dello Stato per la Regione Siciliana con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento all'art. 11 della Costituzione, per violazione dell'art. 93 del Trattato istitutivo della Comunità Europea.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20/03/95.

Depositata in cancelleria il 30/03/95.

9) CORTE COSTITUZIONALE, Sentenza 13 giugno 1995, n. 245 (su taluni aspetti dell'indennità spettante ai deputati dell'Assemblea regionale siciliana).

SENTENZA N. 245

ANNO 1995

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente

Prof. Antonio BALDASSARRE

Giudici

Prof. Vincenzo CAIANIELLO

giudice Avv. Mauro FERRI

Prof. Luigi MENGONI

Prof. Enzo CHELI

Dott. Renato GRANATA

Prof. Giuliano VASSALLI

Prof. Francesco GUIZZI

Prof. Cesare MIRABELLI

Prof. Fernando SANTOSUOSSO

Avv. Massimo VARI

Dott. Cesare RUPERTO

Dott. Riccardo CHIEPPA

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione siciliana 30 dicembre 1965, n. 44 (Provvedimenti relativi all'Assemblea regionale siciliana), promosso con ordinanza emessa il 4 ottobre 1994 dalla Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, sull'istanza proposta dal Procuratore Regionale nei confronti di Palillo Giovanni, iscritta al n. 773 del registro ordinanze 1994 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 1995. Visto l'atto di

intervento della Regione siciliana; udito nella camera di consiglio del 20 aprile 1995 il Giudice relatore Francesco Guizzi.

Ritenuto in fatto

1. - La Corte dei Conti, sezione giurisdizionale per la Regione siciliana, chiamata all'esame del provvedimento con il quale il Presidente della sezione ha autorizzato il sequestro conservativo di alcuni beni del deputato dell'Assemblea regionale siciliana Palillo, ma non dell'indennità corrispostagli quale componente di essa, ha sollevato, in riferimento all'art. 3 della Costituzione e agli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale della Regione, questione di legittimità costituzionale della legge regionale 30 dicembre 1965, n. 44 (Provvedimenti relativi all'Assemblea regionale siciliana), nella parte in cui, richiamando l'art. 5 della legge 31 ottobre 1965, n. 1261, esclude il sequestro dell'indennità e della diaria corrisposte ai deputati della stessa Assemblea. Il giudice rimettente fa rinvio alle osservazioni svolte dal Procuratore regionale sulla diversa posizione dell'Assemblea regionale siciliana rispetto a quella delle Camere, tale da riflettersi sullo status dei singoli componenti: essendo eccezionale la disciplina dettata per i parlamentari nazionali, ne conseguirebbe l'illegittimità della norma regionale denunciata, alla luce dei principi delineati da questa Corte nella sentenza n. 24 del 1968. La Regione non avrebbe, infatti, potestà legislativa in materia, dal momento che la insequestrabilità delle indennità parlamentari incide sulla tutela di diritti patrimoniali, inerenti ai rapporti di diritto privato dei singoli cittadini. A tali argomenti, conclude il giudice a quo, non può disconoscersi un minimum di ragionevolezza, anche se vanno ponderate le ragioni opposte dalla difesa del sequestrando, che insiste sulla salvaguardia delle funzioni attribuite all'Assemblea regionale siciliana, giacchè le iniziative di sequestro potrebbero influire sul comportamento dei deputati regionali.

2. - È intervenuto il Presidente della Regione Siciliana, nel senso della inammissibilità e, comunque, dell'infondatezza della questione. L'ordinanza, ad avviso della Regione, non indica la disposizione sospettata di incostituzionalità, in violazione dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, e soprattutto appare carente di autonoma motivazione; il che andrebbe

sanzionato con una pronuncia di inammissibilità. In ogni caso, poi, la questione sarebbe infondata, non avendo pregio i due argomenti a sostegno del dubbio di costituzionalità: la diversa posizione dell'Assemblea regionale siciliana rispetto a quella delle Camere, e l'incompetenza della Regione a regolare i rapporti di diritto privato. Il primo argomento, prosegue la Regione, non coglie nel segno: la parificazione tra parlamentari nazionali e deputati regionali siciliani, circa l'insequestrabilità dell'indennità e della diaria, non tocca quanto affermato dalla sentenza n. 66 del 1964 sulla peculiare posizione delle Camere, anche perchè nella sentenza n. 24 del 1968 - vagliando la delibera legislativa regionale del 23 giugno 1965 - questa Corte ebbe modo di chiarire che in regime democratico il legislatore ha l'obbligo di assicurare ai non abbienti l'accesso alle cariche pubbliche, secondo i principi ricavabili dagli artt. 3, secondo comma, e 51, primo comma, della Costituzione. D'altra parte, l'art. 1 della legge statale 31 ottobre 1965, n. 1261, ricollega la previsione della non gratuità del mandato, di cui all'art. 69 della Costituzione, al libero esercizio delle funzioni parlamentari sancito dagli artt. 67 e 68 della Costituzione. La previsione di un'indennità a favore dei consiglieri regionali dà effettività all'accesso dei cittadini alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, e rafforza l'altro principio (a questo inscindibilmente collegato) della libertà di voto affermata dall'art. 48 della Costituzione. Inoltre, l'attribuzione di una remunerazione pecuniaria per l'attività svolta pone i consiglieri regionali al riparo da dipendenze e condizionamenti economici, che potrebbero minarne l'indipendenza. Ciò che porta a escludere la violazione dell'art. 3 della Costituzione. Quanto alla seconda censura, mossa con riferimento agli artt. 14 e 17 dello Statuto, si richiama ancora la sentenza n. 24 del 1968: non era l'equiparazione, in sé, tra parlamentari nazionali e deputati regionali a essere illegittima, bensì il fatto che essa era stata disposta dal legislatore regionale al di là delle sue competenze. Ma la Corte dei conti non considera che il legislatore statale ha esteso il regime tributario delle indennità parlamentari ai consiglieri delle regioni a statuto speciale (art. 6, legge n. 1261 del 1965); e, comunque, la potestà legislativa regionale ha come oggetto, nel caso in esame, il regime giuridico dell'indennità e, dunque, un aspetto dello status dei componenti dell'Assemblea, che rientra nelle attribuzioni regionali.

L'estensione agli stessi della norma sulla inalienabilità e impignorabilità è espressione di un principio generale dell'ordinamento giuridico (art. 545 del codice di procedura civile) sulla sostanziale impignorabilità e inalienabilità delle retribuzioni da chiunque percepite. Di carattere tendenziale, tale principio diventa, qui, di totale impignorabilità e inalienabilità. La Regione si sofferma, quindi, sulle conseguenze paradossali che deriverebbero dall'accoglimento della questione: l'indennità e la diaria dei deputati siciliani sarebbero sottoposte a sequestro conservativo senza nemmeno il limite del quinto previsto per i dipendenti pubblici o privati; e quella che per i consiglieri regionali si pone come esigenza di maggior tutela, si convertirebbe assurdamente in una sottrazione di garanzie rispetto a qualsiasi altro credito di lavoro.

3. - Nell'imminenza dell'udienza, la Regione siciliana ha presentato memoria, ribadendo gli argomenti in precedenza svolti nel senso dell'infondatezza della questione.

Considerato in diritto

1. - La Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana, solleva questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Siciliana 30 dicembre 1965, n. 44, nella parte in cui - richiamando l'art. 5 della legge statale 31 ottobre 1965, n. 1261 - esclude il sequestro dell'indennità e della diaria corrisposte ai deputati dell'Assemblea regionale siciliana, ritenendo che vi sia lesione dell'art. 3 della Costituzione (per la diversa posizione dell'Assemblea regionale siciliana rispetto a quella delle Camere) e degli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale della Regione, giacchè la legge regionale inciderebbe sulla tutela di diritti patrimoniali e, quindi, su materia che rientra nei rapporti di diritto privato, per i quali la Regione non è competente.

2. - La Regione eccepisce che l'ordinanza di rimessione non indica specificamente la disposizione sospettata di incostituzionalità, nè è assistita da autonoma motivazione, dal momento che fa rinvio - peraltro in forma dubitativa - ai rilievi formulati dal Procuratore regionale. Entrambe le

eccezioni sono da disattendere. Esaminata nel suo complesso, l'ORDINANZA individua chiaramente la norma regionale oggetto di censura: la questione di legittimità viene sollevata con riguardo alla legge regionale n. 44 del 1965, nella parte che "rende insequestrabile la indennità e la diaria dovuta ai parlamentari siciliani". È dunque inequivoco il riferimento all'art. 1 di essa. Nè può dirsi che l'ordinanza di rimessione sia immotivata sul punto della non manifesta infondatezza e della rilevanza della questione, grazie all'analisi dedicata agli argomenti avanzati dal Procuratore regionale.

3. - Nel merito la questione è fondata, nei termini che si passa ora a precisare. Per la determinazione dell'indennità spettante ai componenti dell'Assemblea regionale, l'art. 1 della legge regionale n. 44 del 1965 rinvia (con alcune modifiche successivamente specificate) alla legge statale n. 1261 del 1965 che, all'ultimo comma dell'art. 5, esclude il sequestro e il pignoramento dell'indennità mensile e della diaria dei parlamentari nazionali e, all'art. 6, prevede che il regime tributario riservato a costoro si applichi, per quanto compatibile, all'indennità e agli assegni spettanti ai consiglieri delle regioni a statuto speciale. In tal modo, il legislatore del 1965 integra il precedente assetto normativo che già esentava da tributo le indennità parlamentari, vietandone il sequestro e il pignoramento (legge 9 agosto 1948, n. 1102, art. 3). Ma al momento di estendere tali misure ai consiglieri delle regioni a statuto speciale ha fatto riferimento soltanto al regime tributario, e non anche al divieto di sequestro e pignoramento. Nè deve sorprendere siffatta limitazione: trattandosi di norme derogatorie, giustificate dalla salvaguardia del mandato parlamentare ai sensi dell'art. 69 della Costituzione (significativamente richiamato dall'art. 1 della citata legge n. 1261), ben si comprende che l'estensione ai consiglieri regionali sia stata circoscritta, avendo cura di evitare refluenze sulla tutela dei diritti patrimoniali e comunque sulla sfera dei rapporti di diritto privato.

4. - Sussiste, d'altra parte, nell'ordinamento la garanzia generale di cui è espressione l'art. 545 del codice di procedura civile, che limita il pignoramento delle retribuzioni a un quinto: garanzia che vale anche per le indennità di carica, nelle quali è certo presente una funzione retributiva,

insieme con le ulteriori connotazioni che si riconnettono al libero svolgimento del mandato elettivo. Ora, la norma denunziata della legge regionale siciliana non si limita a recepire quel principio generale, ma richiama il regime dettato per i membri delle due Camere, ben al di là dell'estensione consentita dall'art. 6 della legge n. 1261 e senza che vi sia possibilità di interpretazione estensiva - o analogica - della formula "trattamento tributario" ivi presente.

5. - Deve poi aggiungersi che l'analogia tra le attribuzioni delle assemblee regionali e quelle parlamentari non significa identità: le prime si svolgono a livello di autonomia, anche se costituzionalmente garantite, le seconde a livello di sovranità; e, dunque, non sono autonomamente applicabili agli organismi assembleari delle regioni le prerogative riservate agli organi supremi dello Stato e le speciali norme derogatorie che vi si riconnettono (sentenze n. 209 del 1994, 110 del 1970, 66 del 1964). E proprio con riguardo all'indennità dei deputati dell'Assemblea regionale siciliana, la sentenza n. 24 del 1968 ricorda come la Regione non possa introdurre agevolazioni o esoneri tributari che non abbiano riscontro in un corrispondente "tipo" della legislazione statale, dichiarando l'illegittimità dell'art. 1 della delibera legislativa del 23 giugno 1965, alla luce della legge statale n. 1102 del 1948, che si è prima menzionata. L'indipendenza dei consiglieri regionali e il libero svolgimento del mandato elettivo vengono comunque salvaguardati dal principio generale sotteso all'art. 545 del codice di procedura civile, applicabile anche alle indennità in esame; di modo che risulta illegittima la disposizione della legge regionale siciliana che, non limitandosi a recepire detto principio, fa divieto assoluto di pignoramento e sequestro delle indennità stesse attraverso il richiamo della legge n. 1261 del 1965, con evidente esorbitanza dai limiti delle attribuzioni regionali ed incidenza sulla sfera dei rapporti di diritto privato.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, della legge della Regione Siciliana 30 dicembre 1965, n. 44 (Provvedimenti relativi

all'Assemblea regionale siciliana), nella parte in cui fa assoluto divieto di sequestro e pignoramento dell'indennità mensile e della diaria corrisposte ai deputati dell'Assemblea regionale siciliana, anzichè prevedere il sequestro e pignoramento delle stesse nella misura di un quinto. Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 13/06/95.
Depositata in cancelleria il 16/06/95.

10) CORTE costituzionale, sentenza 16 aprile 2004, n. 120
(dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge n. 140/2003, attuativo dell'art. 68, comma 1, della Costituzione)

SENTENZA N.120

ANNO 2004

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE
composta dai signori:

- Gustavo ZAGREBELSKY Presidente
- Valerlo ONIDA Giudice
- Carlo MEZZANOTTE “
- Fernanda CONTRI “
- Guido NEPPI MODONA “
- Piero Alberto CAPOTOSTI “
- Annibale MARINI “
- Franco BILE “
- Giovanni Maria FLICK “
- Francesco AMIRANTE “
- Ugo DE SIERVO “
- Romano VACCARELLA “
- Paolo MADDALENA “
- Alfonso QUARANTA “

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 3, 4, 5 e 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), promossi con ordinanze del 10 luglio 2003 del Tribunale di Roma, IV sezione penale, del 1° luglio 2003 del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano e del 17 settembre 2003 del Tribunale di Bologna, I sezione penale, rispettivamente iscritte ai nn. 714, 715 e 1021 del registro ordinanze 2003 e pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica nn. 37 e 48, prima serie speciale, dell'anno 2003.

Visti gli atti di costituzione di Gian Carlo Caselli, Guido Lo Forte ed altri e di Gabriele Canè, nonché gli atti di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri;

uditi nell'udienza pubblica del 24 febbraio 2004 i Giudici relatori Carlo Mezzanotte e Piero Alberto Capotosti;

uditi gli avvocati Carlo Federico Grosso, Carlo Smuraglia e Giuseppe Giampaolo per Gian Carlo Caselli, Carlo Smuraglia per Guido Lo Forte ed altri, Filippo Sgubbi per Gabriele Canè e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ordinanza emessa il 10 luglio 2003 nel corso del giudizio penale nei confronti del parlamentare M. D. per il reato di cui agli articoli 595, terzo comma, del codice penale e 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (Disposizioni sulla stampa), il Tribunale di Roma, IV sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), denunciandone il contrasto con gli artt. 68, primo comma, 24, primo comma, e 3 della Costituzione.

1.1. — Espone in fatto il rimettente che, all'esito dell'udienza preliminare del 12 aprile 2001, il parlamentare M. D. veniva rinviato a giudizio per rispondere dell'imputazione di diffamazione aggravata a mezzo stampa, perché nel corso di una intervista – pubblicata in un quotidiano del 4 ottobre 1999, nell'articolo intitolato «Chi mi vuole in galera non ha letto le carte» e sottotitolato «Il deputato: i giudici di Palermo sono pazzi» – rilasciata a seguito della richiesta di custodia cautelare formulata dalla Procura della Repubblica di Palermo, nella persona dei magistrati Gian Carlo Caselli, Guido Lo Forte, Domenico Gozzo, Antonio Ingroia, Mauro Terranova, Lia Sava ed Umberto De Giglio, offendeva la reputazione di questi ultimi pronunciando, in risposta ad una domanda della giornalista (“Una battuta sui p.m. di Palermo”), le seguenti affermazioni: “Sono dei pazzi, pazzi come Milosevic”.

Il giudice *a quo* prosegue ricordando che nel corso dell'udienza dibattimentale del 1° luglio 2003 la difesa dell'imputato eccepiva l'**insindacabilità**, ex art. 68 Cost., delle dichiarazioni oggetto

dell'imputazione e, in base alla disciplina dettata dalla sopravvenuta legge 20 giugno 2003, n. 140, chiedeva l'assoluzione ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen. ovvero, in subordine, la trasmissione alla Camera dei deputati di copia degli atti del procedimento al fine della deliberazione di quest'ultima in ordine all'**insindacabilità**. A siffatte richieste si opponevano sia il pubblico ministero, sia la difesa delle parti civili costituite: il primo contestando anzitutto l'applicabilità al caso di specie della legge n. 140 del 2003 ed entrambi sollecitando comunque la proposizione della questione di costituzionalità dell'art. 3 della legge medesima.

1.2. — Tanto premesso, il Tribunale rimettente osserva in primo luogo che i fatti oggetto di giudizio penale a carico del parlamentare M. D. devono ritenersi ricompresi nella nozione di **insindacabilità** delle opinioni espresse dai parlamentari che deriva dall'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, il quale stabilisce che l'art. 68, primo comma, Cost. si applica anche “per ogni altra attività [...] di critica e denuncia politica, connessa alle funzioni di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento”. Secondo il giudice *a quo*, trattandosi di dichiarazioni rilasciate dal deputato ad un quotidiano “lo stesso giorno in cui la Giunta per le autorizzazioni a procedere aveva dato parere favorevole al suo arresto, richiesto dalla Procura della Repubblica di Palermo”, le stesse sarebbero riconducibili all'ambito di applicazione della citata disposizione, tenuto conto dell'“ampia e generale previsione della norma”, nonché della “circostanza della contiguità temporale tra il parere favorevole della Giunta e le espressioni contestate”.

Ne consegue, ad avviso del rimettente, che l'imputato dovrebbe essere assolto ai sensi dell'art. 129 cod. proc. pen., come previsto dal comma 3 dello stesso art. 3 della legge n. 140 del 2003: donde la rilevanza della questione concernente il comma 1 del medesimo art. 3, e non già delle altre disposizioni dello stesso articolo, delle quali il tribunale afferma non dovere, allo stato, fare applicazione.

Sostiene peraltro il giudice *a quo* che la rilevanza della questione non verrebbe meno in ragione del fatto che la questione di costituzionalità verte su “norme penali di favore”, talché l'imputato dovrebbe essere in ogni caso prosciolto per il principio di irretroattività della legge penale. Alla luce di quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale ([sentenze n. 148 del 1983](#), [n. 167 del 1993](#) e [n. 25 del 1994](#)), ciò non sarebbe infatti preclusivo della proposizione dell'incidente di costituzionalità perché la Corte potrebbe assumere “una serie di decisioni certamente suscettibili di influire sugli esiti del giudizio penale”.

1.3. — Quanto alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva anzitutto che il censurato art. 3, comma 1, “anziché limitarsi ad attuare l'art. 68, primo comma, Cost., ha finito [...] per modificarne sensibilmente la portata”. Difatti, ad avviso del Tribunale di Roma, la norma costituzionale limiterebbe la garanzia della **insindacabilità** “alle sole opinioni riconducibili agli atti e

alle procedure specificamente previsti dai regolamenti parlamentari; alle opinioni, cioè, espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche". Di qui la necessità, affinché la prerogativa dell'art. 68 Cost. possa operare anche per le dichiarazioni rese al di fuori del Parlamento, della "sostanziale corrispondenza" di significato con opinioni già espresse o contestualmente espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche.

Tale sarebbe, secondo il giudice *a quo*, l'interpretazione dell'art. 68 Cost. data dalla stessa Corte costituzionale con le [sentenze n. 10](#) e [n. 11 del 2000](#) e successivamente sempre ribadita, con l'ulteriore precisazione che "la mera connessione con la funzione parlamentare, il semplice collegamento di argomento tra attività parlamentare e dichiarazione, la mera comunanza di tematiche, il riferimento al contesto politico parlamentare", non costituiscono elementi sufficienti a rendere applicabile la prerogativa dell'**insindacabilità**.

Alla luce di tali considerazioni il giudice rimettente sostiene dunque che la nozione di **insindacabilità** che si evince dall'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 si porrebbe in contrasto "con l'interpretazione dell'art. 68, primo comma, Cost. costantemente accolta dalla Corte costituzionale e con le esigenze di certezza e garanzia ad essa sottese". La disposizione denunciata stabilisce infatti che l'art. 68 Cost. non debba applicarsi soltanto alle opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari tipiche, ma anche ad ogni altra dichiarazione – "di divulgazione, di critica, di denuncia politica" – la quale sia comunque "connessa alla funzione parlamentare, espletata anche al di fuori del Parlamento" e non invece circoscritta "a riportare quanto già manifestato in un atto parlamentare". In tal modo, secondo il rimettente, si verrebbe ad introdurre, "per il tramite di una legge ordinaria", una nozione di **insindacabilità** che la stessa Corte costituzionale, a partire dalle sentenze innanzi ricordate, "ha censurato, ritenendola in contrasto con l'art. 68, primo comma, Cost." e ciò in quanto la garanzia costituzionale coprirebbe dichiarazioni "difficilmente determinabili *a priori*, del tutto slegate dalle procedure parlamentari tipiche e da quelle forme di controllo ad esse inerenti, tramite le quali si realizza il bilanciamento tra prerogative dell'istituzione parlamentare e tutela dell'individuo".

Il giudice *a quo* afferma, pertanto, che la disposizione denunciata si collocherebbe oltre i limiti stabiliti dall'art. 68 Cost. e "la sua introduzione con semplice legge ordinaria" violerebbe anche l'art. 24 Cost., "comprimendo i diritti della persona offesa dal reato, senza che tale lesione sia legittimata da fonte di pari grado".

Infine il rimettente deduce il contrasto della norma censurata con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza: principio al quale l'art. 68, primo comma, della Costituzione apporta una deroga nei limiti innanzi precisati e che non potrebbe essere legittimante

derogato “attraverso una legge ordinaria che introduca, solo per una determinata categoria, una causa di (*non*) punibilità che non si applica alla generalità dei consociati”.

2. — Si è costituito in giudizio il dott. Gian Carlo Caselli, parte civile nel giudizio *a quo*, per sentir dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, previa riunione del presente giudizio con quello relativo alla questione sollevata dal Giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano con ordinanza iscritta al r. o. n. 715 del 2003.

Ad avviso della difesa della parte costituita, la disposizione denunciata estenderebbe l’applicazione della prerogativa costituzionale anche ad atti che non presentano una reale connessione con le funzioni e le opinioni di cui all’art. 68 Cost., sicché non di vera attuazione di quest’ultima norma si tratterebbe, bensì dell’introduzione di un’autonoma fattispecie che inserirebbe nello stesso art. 68 “una garanzia ulteriore, non prevista dalla Carta costituzionale”, ciò che sarebbe precluso al legislatore ordinario apportare.

La parte sostiene inoltre che la disposizione censurata violerebbe sia il principio di eguaglianza di cui all’art. 3 Cost., quale “vincolo comune a tutte le leggi ordinarie”, sia l’art. 24 Cost., comprimendo i diritti della persona offesa dal reato senza che tale lesione “sia legittimata da una fonte di pari grado”. La persona offesa sarebbe quindi privata della tutela giurisdizionale, venendo lasciato in via esclusiva alla maggioranza parlamentare il giudizio sulla sussistenza di una connessione tra dichiarazioni e funzione parlamentare. A tal riguardo, si osserva nella memoria, la stessa Corte europea dei diritti dell’uomo ha di recente sottolineato la differenza che intercorre tra le “mere dispute private” ed il concetto di connessione tra opinioni e funzioni parlamentari, precisando che non potrebbe esservi divieto di accesso alla giustizia per il solo motivo che la disputa riguarderebbe “ragioni politiche”; se così fosse, infatti, si violerebbe l’art. 6, § 1, della Carta europea dei diritti dell’uomo giacché il cittadino non potrebbe reagire ad offese nei suoi confronti ed ottenere il danno eventualmente patito.

3. — E’ intervenuto in giudizio il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o comunque infondata.

Quanto all’inammissibilità, la difesa erariale osserva anzitutto che il rimettente, a fronte di un’eccezione riguardante l’operatività dell’art. 68 Cost., non ritenendo di applicare il disposto dell’art. 3, comma 3, della legge n. 140 del 2003, avrebbe dovuto applicare, senza ritardo, il comma 4 dello stesso art. 3. Il giudice *a quo*, al contrario, non menziona neppure tale ultima disposizione e solleva “anticipatamente” una questione di costituzionalità “che avrebbe potuto e potrebbe risultare non rilevante” in esito alla deliberazione della Camera di appartenenza del parlamentare. In definitiva, secondo l’Avvocatura, “il rimettente ipotizza un giudizio di legittimità costituzionale non

incidentale ad un eventuale conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, ma potenzialmente preclusivo delle valutazioni della Camera competente”.

Altra ragione di inammissibilità risiederebbe, secondo la difesa erariale, nel fatto che il giudice *a quo* non precisa i motivi del contrasto con i parametri evocati dell'inciso “connessa alla funzione parlamentare” (anche se espletata *extra moenia*) contenuto nel comma 1 dell'art. 3; inciso che esprimerebbe invero la nozione di “delimitazione funzionale” o “nesso funzionale” elaborata dalla giurisprudenza costituzionale.

Sostiene infine l'Avvocatura che la questione sarebbe, in subordine, “palesamente” infondata: la formulazione dell'ultima parte del comma 1 dell'art. 3 non si discosterebbe dal testo dell'art. 2, comma 3, dell'ultimo dei decreti-legge menzionati nell'art. 8 della stessa legge n. 140 del 2003 e, peraltro, utilizzandosi il termine “connessa” invece di “collegata”, si presenterebbe più restrittiva anche di quella contenuta nell'art. 2, comma 1, della proposta di legge Atto Camera n. 185 della XIV legislatura.

4. — Con memoria successivamente depositata, la parte costituita, dott. Gian Carlo Caselli, argomenta ulteriormente a sostegno delle ragioni di incostituzionalità della norma denunciata, ribadendone l'illegittimità in riferimento all'art. 68 Cost., del quale sarebbe estesa inammissibilmente l'applicabilità; sussisterebbe altresì il contrasto con il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost. e con l'art. 24 Cost., per il sacrificio che subirebbe il “diritto di azione e di difesa riconosciuto al terzo che ritiene di aver subito dal parlamentare una lesione dei propri diritti all'onore e alla reputazione”, diritti che a loro volta trovano fondamento nell'art. 2 Cost.

La difesa della parte costituita conclude quindi sostenendo che, in presenza di una fattispecie che pone in conflitto il principio di garanzia dell'attività parlamentare con i principi costituzionali appena enunciati, il “giusto bilanciamento” era stato già effettuato, “in assenza di una disciplina attuativa dell'art. 68”, dalla Corte costituzionale con la sua giurisprudenza, mentre la disposizione denunciata opererebbe un “bilanciamento completamente diverso”, che però comprimerebbe, fino ad annullarli, “il principio di eguaglianza di fronte alla giustizia, il diritto di difesa, lo stesso principio di eguaglianza politica”: si tratterebbe dunque di un “bilanciamento irragionevole”.

5. — Con ordinanza 2 luglio 2003, il giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 3, 4, 5 e 7, della legge del 2003, n.140, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

La questione è stata sollevata nell'ambito di procedimento penale e nel corso della udienza preliminare conseguente a richiesta di rinvio a giudizio del parlamentare M. D. ed altri, imputati del delitto di diffamazione aggravata ai danni di alcuni magistrati della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Palermo, mediante la pubblicazione in un quotidiano di due articoli, il 10 marzo 1999 e il 15 luglio 1999, ritenuti offensivi della reputazione dei predetti magistrati.

5.1. — Nella ordinanza di rimessione si precisa che i difensori del parlamentare M.D. avevano richiesto la immediata pronuncia di proscioglimento *ex art.129 cod. proc. pen.* per la sussistenza dell'esimente di cui all'art. 68 della Costituzione ovvero, in subordine, la sospensione del procedimento soltanto per l'imputato M. D. *ex art. 3 legge n. 140 del 2003*; mentre il pubblico ministero e le parti civili costituite avevano eccepito l'incostituzionalità del procedimento incidentale predisposto dall'art. 3, commi 1, 3, 4, 5 6, 7 e 8, della legge n. 140 del 2003 in riferimento agli articoli 3, 24, 101 e 112 della Costituzione.

Il giudice *a quo* impugna le norme di cui ai commi 1, 3, 4, 5 e 7 dell'art. 3 della predetta legge n. 140 del 2003, nella parte in cui, tra l'altro con legge ordinaria e non con legge costituzionale, estendono l'applicabilità del primo comma dell'art. 68 della Costituzione ad «...ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica, di denuncia politica connessa alla funzione di attività parlamentare, espletata anche fuori dal Parlamento...», non limitandola alla presentazione di disegni di legge, di emendamenti, di ordini del giorno, di mozioni, di risoluzioni, di interpellanze e di interrogazioni nonché agli interventi nelle assemblee e negli altri organi delle Camere ed a qualsiasi espressione di voto comunque formulata; nonché nella parte in cui impone al giudice, quando in un procedimento penale è rilevata o eccepita l'applicabilità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, e ove non ritenga applicabile la garanzia costituzionale, di trasmettere con ordinanza non impugnabile e senza ritardo direttamente copia degli atti alla Camera alla quale il membro del Parlamento appartiene o apparteneva al momento del fatto.

5.2. — Nell'ordinanza si richiama la giurisprudenza costituzionale che ha ancora affermato che la prerogativa di cui all'art. 68, comma primo, della Costituzione non copre tutte le opinioni espresse dal parlamentare nello svolgimento della sua attività politica, ma solo quelle legate da nesso funzionale con le attività svolte nella qualità di membro della Camera, riconoscendo che costituiscono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni quelle manifestate nel corso dei lavori della Camera e dei suoi vari organi ovvero manifestate anche in atti individuali costituenti estrinsecazioni delle facoltà proprie del parlamentare in quanto membro dell'Assemblea.

5.3. — La estensione dell'immunità parlamentare, in mancanza delle condizioni richieste dalla norma costituzionale, comporta, ad avviso del giudice *a quo*, la violazione dell'art. 3 della Costituzione per disparità di trattamento con i cittadini che non rivestono la qualità di parlamentare, nonché dell'art. 24 della Costituzione poiché priverebbe la persona offesa della tutela dei propri diritti.

5.4. — In punto di rilevanza, il rimettente osserva che le valutazioni imposte dall'art. 3, commi 3 e 4, della legge n.140 del 2003 – il proscioglimento *ex art. 129 cod. proc. pen.* ovvero la sospensione del processo e l'immediata trasmissione di copia degli atti alla Camera di appartenenza

del parlamentare – devono essere effettuate nell’udienza preliminare, in base ai parametri previsti dal comma primo del medesimo art. 3.

6. — Nel giudizio è intervenuto il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la Corte dichiari inammissibile e, comunque, manifestamente infondata la sollevata questione di legittimità costituzionale.

Preliminarmente, la difesa erariale osserva che il giudice *a quo* avrebbe dovuto, una volta deciso di non pronunciare sentenza di proscioglimento *ex art.* 129 cod. proc. pen., trasmettere direttamente “senza ritardo” copia degli atti alla Camera di appartenenza del membro del Parlamento, come stabilito dall’art. 3, comma 4, della legge n. 140 del 2003.

Il giudice rimettente avrebbe, invece, prospettato “anticipatamente” una questione che “avrebbe potuto e potrebbe” risultare non rilevante in esito alla deliberazione del Senato.

La questione sarebbe, comunque, inammissibile in quanto il giudice *a quo* non avrebbe esposto, con specifico riferimento a ciascuna delle norme indicate nell’ordinanza, le ragioni del dubbio di legittimità costituzionale. Nel merito, la difesa erariale ritiene la questione infondata, in quanto la formulazione dell’ultima parte del comma primo del citato articolo 3 non si discosterebbe “sensibilmente” da quella dell’art. 2, comma 3, dell’ultimo dei molti decreti-legge elencati nell’art. 8 legge n. 140 del 2003.

7. — Si sono costituite le parti civili presenti nel giudizio principale, aderendo *in toto* alle argomentazioni svolte nell’ordinanza di rimessione.

La difesa delle parti costituite segnala ulteriormente la decisione 31 gennaio 2003 della Corte europea dei diritti dell’uomo secondo cui vi é violazione dell’art. 6, paragrafo 1, della Carta europea dei diritti dell’uomo allorché, senza valide ragioni, si inibisca al cittadino la possibilità di reagire ad offese formulate nei suoi confronti, e conseguentemente anche di ottenere la riparazione del danno subito.

7.1. — Nell’imminenza della udienza pubblica, hanno depositato memorie le parti civili, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

8. — Con ordinanza emessa in data 17 settembre 2003, il Tribunale di Bologna, I sezione penale, nel corso del procedimento penale a carico del parlamentare V. S. – imputato, in concorso con G. C., di diffamazione aggravata, per avere rilasciato dichiarazioni ritenute gravemente offensive della reputazione del magistrato Giancarlo Caselli, all’epoca procuratore della Repubblica di Palermo, pubblicate in un articolo di stampa di un quotidiano del quale il coimputato G. C. era direttore responsabile – ha sollevato, su eccezione della parte civile e degli imputati, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, per contrasto con gli artt. 3, 68, primo comma, 24 e 117 della Costituzione.

8.1. — Premette il giudice *a quo* che, in data 27 maggio 2003, era intervenuta la delibera della Camera dei deputati, comunicata nel corso della udienza dibattimentale del 28 maggio 2003, con la quale era stata recepita la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di dichiarare che i fatti per i quali è in corso il procedimento penale concernono opinioni espresse dal parlamentare

stesso nell'esercizio delle sue funzioni ai sensi del primo comma dell'art. 68 della Costituzione, in quanto sostanzialmente corrispondenti, quanto al contenuto, a quelle riportate in una interrogazione a risposta orale. Pervenuta la relativa documentazione nel corso della udienza dibattimentale, il giudice *a quo* aveva disposto un rinvio preliminare alla udienza del 17 settembre 2003.

Nelle more del rinvio, era entrata in vigore la legge n. 140 del 2003, il cui art. 3, comma 1, ridefinisce l'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. Giusta il combinato disposto dei commi 3 e 8 dell'art. 3 della citata legge, il rimettente sarebbe tenuto ad adottare senza ritardo i provvedimenti indicati nel comma 3, ovvero a provvedere, con sentenza, a norma dell'art. 129 cod. proc. pen., o, in alternativa, a sollevare conflitto di attribuzione. Peraltro, la pronuncia *ex art.* 129 del codice di rito gli imporrebbe una valutazione preliminare dell'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, come ridefinito dall'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003: donde il ritenuto carattere preliminare della questione di legittimità costituzionale rispetto ad ogni altra decisione, sia afferente alla proposizione del conflitto di attribuzione, sia alla applicazione dell'art. 129 cod. proc. pen.

Al riguardo, si rileva nella ordinanza che detta norma non si limita ad una semplice attuazione del richiamato art. 68 della Costituzione, estendendo, senza gli strumenti offerti dall'art. 138 della Costituzione, l'ambito di operatività della garanzia della immunità parlamentare ben oltre i limiti definiti dalla attuale formulazione del citato art. 68 della Costituzione, quali individuati dalla giurisprudenza costituzionale.

Il testo attuale dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, ad avviso del tribunale rimettente, indicando analiticamente, in aggiunta agli atti tipici espressivi dell'esercizio di funzioni parlamentari, quali disegni di legge, proposte di legge, emendamenti, interrogazioni, etc., una serie di ulteriori atti, quali atti di ispezione, di divulgazione, di critica e denuncia politica, ugualmente coperti dall'immunità anche se compiuti al di fuori del Parlamento quando risultino connessi alla funzione di parlamentare, individua il nesso funzionale tra le dichiarazioni rese *extra moenia* e le attività svolte in sede parlamentare non solo in tutte le ipotesi di sostanziale identità di significati, ma in tutti i casi di mero collegamento con la funzione di parlamentare, a prescindere da una specifica connessione con l'attività parlamentare.

8.2. — Il giudice esamina, quindi, la interrogazione indicata dalla Giunta delle autorizzazioni a procedere come quella alla quale il parlamentare V. S. si era ispirato nelle dichiarazioni rilasciate alla stampa per le quali si procede, rilevando che essa si riferisce a fatti specifici solo parzialmente coincidenti con il contenuto dell'articolo in questione. Pertanto, si rileva nella ordinanza, quelle stesse dichiarazioni contenute nell'articolo di stampa che, in base al consolidato orientamento interpretativo dell'art. 68, primo comma, della Costituzione fornito dalla Corte costituzionale, non rientrerebbero nella sfera di operatività di detta norma costituzionale, si potrebbero far rientrare nell'attuale previsione normativa dell'art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003.

Il giudice *a quo* sospetta, poi, il contrasto della norma impugnata anche con gli artt. 3, 24 e 117 della Costituzione. Sotto il primo profilo, lamenta la irragionevole disparità di trattamento che la stessa introduce tra i soggetti che rivestono la qualità di parlamentare ed i comuni cittadini,

trasformando di fatto quella eccezionale garanzia finalizzata alla tutela del libero esercizio delle funzioni parlamentari attraverso le opinioni espresse in una ingiustificata situazione di privilegio personale derivante esclusivamente dallo *status* di parlamentare. Quanto al denunciato contrasto con gli articoli 24 e 117 della Costituzione, esso viene ravvisato dal giudice *a quo* nella indebita compressione dell'esercizio del diritto costituzionalmente attribuito a tutti i cittadini, anche ai sensi dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi, diritto suscettibile di legittima compressione solo a fronte della esigenza di tutelare un preminente interesse di carattere generale, quale il libero esercizio delle funzioni parlamentari e non per salvaguardare attività che non ne costituiscono espressione.

8.3. — Infine, si osserva nella ordinanza che le questioni di legittimità costituzionale sollevate rilevano anche con riguardo alla posizione processuale dell'imputato G. C., dovendosi procedere alla trattazione congiunta delle due posizioni, in quanto l'accertamento della responsabilità del direttore del quotidiano ai sensi dell'art. 57 cod. pen. comporta la preliminare valutazione della ricorrenza degli estremi del reato presupposto, e, pertanto, nel caso di cui si tratta, un accertamento che non può prescindere dalla previa risoluzione delle sollevate questioni di legittimità costituzionale.

9. — Nel giudizio innanzi alla Corte, è intervenuto il Presidente del consiglio dei ministri, con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per la inammissibilità o la infondatezza della questione.

Sotto il primo profilo, la difesa erariale ha sottolineato che la legge impugnata è entrata in vigore successivamente sia al fatto imputato al parlamentare V. S., commesso in data 31 dicembre 1998, sia alla deliberazione della Camera dei deputati del 27 maggio 2003, nei confronti della quale il rimettente non ha proposto conflitto di attribuzione, sollevando invece questione di legittimità costituzionale, ritenuta pregiudiziale rispetto alla decisione relativa alla eventuale proposizione del conflitto, oltre che a quella di procedere all'applicazione immediata dell'art. 129 cod. proc. pen. L'Avvocatura contesta tale pregiudizialità sia con riferimento all'ipotizzato conflitto di attribuzione, sul quale la pronuncia avrebbe dovuto essere resa con riguardo ai parametri di legittimità vigenti al 27 maggio 2003, sia rispetto all'applicazione dell'art. 129 cod. proc. pen., applicazione dovuta in assenza di una pronuncia costituzionale favorevole al potere ricorrente sul conflitto. La questione sollevata sarebbe, pertanto, inammissibile per difetto di rilevanza, tenuto anche conto che, alla data del 27 settembre 2003, data in cui è stata emessa la ordinanza di rimessione, il processo *a quo* si trovava già nella fase disciplinata dall'art. 3, comma 8, della legge n. 140 del 2003, ed il giudice rimettente non ha sollevato questione relativa a detto comma 8, da applicarsi per principio di diritto

intertemporale, con la conseguenza che non vi sarebbe spazio per una impugnativa del comma 1 del medesimo art. 3.

9.1. — Nel merito, l'Avvocatura ritiene la questione non fondata, rilevando, per un verso, che la formulazione dell'ultima parte del comma 1 dell'art. 3 non si discosta né dagli insegnamenti della Corte costituzionale, né dall'art. 2, comma 3, dell'ultimo dei molti decreti-legge elencati nell'art. 8 della legge n. 140; per l'altro verso, che la specialità dell'art. 68, primo comma, della Costituzione esclude di per sé la utilizzabilità degli artt. 3 e 24 Cost., mentre incongruo sarebbe il richiamo all'art. 117 della Costituzione.

10. — Si è costituito nel giudizio il dott. Giancarlo Caselli, parte civile nel procedimento penale pendente presso il Tribunale di Bologna, che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, riportandosi alle argomentazioni svolte nella ordinanza di rimessione, ed in particolare soffermandosi sulla circostanza che l'art. 3 della legge n. 140 del 2003 detta una disciplina non già attuativa, ma estensiva della previsione dell'art. 68 Cost., là dove il bilanciamento tra il principio di autonomia ed indipendenza del Parlamento ed il diritto alla tutela giurisdizionale del soggetto offeso nell'onore e nella reputazione dalle dichiarazioni di un parlamentare non è stato affidato al legislatore ordinario, ma è stato effettuato una volta per tutte dal Costituente nel senso della prevalenza del primo qualora le opinioni siano espresse "nell'esercizio delle funzioni". Tale nesso funzionale, avverte la difesa della parte, non può non richiedere una sostanziale identità di contenuto delle dichiarazioni rese *extra moenia* con quello delle attività parlamentari.

11. — Si è costituito in giudizio anche G.C., che ha concluso per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata, riportandosi alle considerazioni formulate dal giudice rimettente, e richiedendo altresì la estensione, *ex art.* 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, della dichiarazione di illegittimità anche al comma 2 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003.

12. — Nella imminenza della udienza pubblica, la parte civile ha depositato memoria, insistendo nelle conclusioni già rassegnate.

Considerato in diritto

1.1. — Il Tribunale di Roma, IV sezione penale, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), denunciandone il contrasto con gli artt. 68, primo comma, 24, primo comma, e 3 della Costituzione.

1.2. — Il giudice dell'udienza preliminare del Tribunale di Milano ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi 1, 3, 4, 5 e 7, della legge 20 giugno 2003, n. 140, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione.

1.3. — Il Tribunale di Bologna, I sezione penale, ha sollevato, su eccezione della parte civile e degli imputati, questione di legittimità costituzionale dello stesso art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003, per contrasto con gli artt. 3, 68, primo comma, 24 e 117 della Costituzione (parametro, quest'ultimo, soltanto evocato).

1.4. — Secondo i rimettenti il denunciato articolo 3, comma 1, della citata legge, lungi dal limitarsi ad attuare l'art. 68, primo comma, della Costituzione, ne avrebbe modificato l'ambito applicativo. Nel prevedere che esso si applica anche “per ogni altra attività [...] di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento”, il denunciato art. 3, comma 1, introdurrebbe nell'ordinamento una nozione di **insindacabilità** che la stessa Corte costituzionale, a partire dalle [sentenze n. 10](#) e [n. 11 del 2000](#), avrebbe rifiutato, osservando che la garanzia costituzionale verrebbe in tal modo a coprire dichiarazioni difficilmente determinabili *a priori*, del tutto slegate dalle procedure parlamentari tipiche e da quelle forme di controllo ad esse inerenti, tramite le quali si realizza il bilanciamento tra prerogative dell'istituzione parlamentare e tutela dell'individuo. Sarebbero violati – ad avviso dei giudici *a quibus* – pure l'art. 24 della Costituzione, giacché l'introduzione di una così ampia garanzia con una semplice legge ordinaria, anziché con legge costituzionale, determinerebbe una ingiustificata compressione dei diritti della persona offesa dal reato, e l'art. 3 Cost., sotto il profilo della violazione del principio di eguaglianza.

2. — Le tre ordinanze in esame prospettano una questione di legittimità costituzionale sostanzialmente identica in riferimento a parametri costituzionali in larga misura coincidenti, sicché i relativi giudizi vanno riuniti per essere decisi con un'unica pronuncia.

3. — In via preliminare va accolta l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato in riferimento alla questione di costituzionalità dei commi 3, 4, 5 e 7 dell'art. 3 della legge n. 140 del 2003 sollevata dall'ordinanza del 1° luglio 2003 del giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Milano. Ed invero il giudice rimettente, sollevando il dubbio di compatibilità della disciplina del comma 1 del predetto art. 3 con i parametri costituzionali evocati, afferma la rilevanza anche degli altri commi citati, che contengono norme procedurali, ma non fornisce motivazioni in ordine all'applicabilità in quella fase del giudizio delle suddette norme, che invece riguardano fasi processuali ulteriori.

Non possono viceversa essere accolte altre eccezioni di inammissibilità per difetto di rilevanza sollevate, nei tre giudizi, dalla difesa erariale, che prospetta il carattere “anticipato” della questione di costituzionalità del comma 1 del citato art. 3 rispetto all'ipotizzata instaurazione di un conflitto di attribuzione con la Camera competente, giacché in proposito va osservato che i giudici

rimettenti erano chiamati, innanzi tutto, ad applicare nei rispettivi giudizi proprio quel comma della cui costituzionalità appunto dubitavano.

4. — Nel merito, la questione è infondata nei termini di seguito precisati.

La legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione, nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato) si può considerare, a parte l'art. 1 relativo appunto ai processi penali nei confronti delle "alte cariche dello Stato", in continuità ideale con la serie ininterrotta di 19 decreti-legge in materia di attuazione dell'art. 68 della Costituzione, emanati tra il 1993 ed il 1996 e mai convertiti, e dei quali, non a caso, la stessa legge convalida gli atti e fa salvi gli effetti ed i rapporti giuridici sorti *medio tempore*. Come è noto, il primo di tali decreti fu emanato il 15 novembre 1993, e cioè subito dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 29 ottobre 1993, n. 3 (Modifica dell'articolo 68 della Costituzione), con la quale, in particolare, fu abolita l'autorizzazione a procedere nei confronti dei membri del Parlamento. La modifica costituzionale così operata fu appunto immediatamente seguita dal citato decreto-legge 15 novembre 1993, n. 455, che avrebbe dovuto, secondo il Governo, "assicurare che la norma costituzionale fosse prontamente accompagnata da disposizioni atte a disegnarne le modalità operative".

Si può quindi ritenere che il predetto decreto-legge – e anche gli altri che seguirono – abbiano avuto la finalità di dettare una disciplina per dare attuazione, essenzialmente sul piano processuale, al nuovo disposto dell'art. 68 della Costituzione, attraverso l'istituzione della c.d. "pregiudizialità parlamentare", che imponeva al giudice di dichiarare, in ogni stato e grado del processo, l'improcedibilità del giudizio in caso di evidente applicabilità del primo comma dell'art. 68, mentre, in tutti gli altri casi, faceva obbligo al giudice di sospendere il giudizio e trasmettere gli atti alla Camera competente a decidere. I criteri che in proposito venivano seguiti nella prassi parlamentare denotavano una chiara propensione ad estendere l'applicazione della prerogativa, in un primo momento, agli atti preparatori e consequenziali rispetto a quelli tipici e successivamente all'intera attività *lato sensu* politica dei singoli membri del Parlamento, in base ad ipotesi di collegamento con un determinato "contesto politico".

Nonostante l'ampiezza dei canoni valutativi elaborati dagli organi parlamentari, in due dei più recenti decreti-legge della serie, ossia quello n. 116 del 12 marzo 1996 e quello n. 555 del 23 ottobre dello stesso anno, si è proceduto, pur facendo comunque salvo "ogni altro atto parlamentare", ad una dettagliata catalogazione di atti parlamentari tipici, con l'aggiunta delle "attività divulgative connesse, pur se svolte fuori del Parlamento", al fine di assicurare a tali atti l'immediata applicazione, da parte del giudice, dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, con conseguente improcedibilità del relativo giudizio, mentre in caso di dubbio il giudice, o anche lo

stesso parlamentare, dovevano investire direttamente la Camera competente alla decisione. Infine, dopo alcune proposte di legge non approvate nel corso delle precedenti legislature, si è pervenuti nel 2003 al varo della legge in esame, il cui art. 3, riproducendo un emendamento approvato da una sola Camera in sede di conversione del citato decreto-legge n. 116 del 1996 e reintroducendo la pregiudizialità parlamentare, dispone che il giudice debba in ogni caso applicare l'art. 68, primo comma, riguardo ai medesimi atti parlamentari, già indicati dai precedenti decreti-legge, nonché riguardo ad “ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento”.

5. — Si tratta di una disposizione legislativa che, anche questa volta, nonostante la nuova, più ampia formulazione lessicale, può considerarsi di attuazione, e cioè finalizzata a rendere immediatamente e direttamente operativo sul piano processuale il disposto dell'art. 68, primo comma. Ed invero le attività analiticamente indicate possono non essere esaustive del concetto di funzione parlamentare, ma costituiscono comunque un'ulteriore forma di specificazione, rispetto a quella dei citati decreti-legge del 1996, ai fini della loro riconduzione nella sfera di applicabilità processuale dell'art. 68, primo comma, e comunque esse non fuoriescono dal campo materiale dello stesso articolo, dal momento che il legislatore stabilisce espressamente che tutte le attività indicate debbono comunque, anche se espletate fuori del Parlamento, essere connesse con l'esercizio della funzione propria dei membri del Parlamento, in conformità appunto con il primo comma dell'art. 68.

Proprio in base a questa formulazione si può ritenere che con la norma in esame il legislatore non innovi affatto alla predetta disposizione costituzionale, ampliandone o restringendone arbitrariamente la portata, ma si limiti invece a rendere esplicito il contenuto della disposizione stessa, specificando, ai fini della immediata applicazione dell'art. 68, primo comma, gli “atti di funzione” tipici, nonché quelli che, pur non tipici, debbono comunque essere connessi alla funzione parlamentare, a prescindere da ogni criterio di “localizzazione”, in concordanza, del resto, con le indicazioni ricavabili al riguardo dalla giurisprudenza costituzionale in materia.

Nel raffrontare peraltro la disposizione legislativa censurata al parametro costituzionale il compito più problematico che si presenta a questa Corte è proprio quello di definire una volta per tutte ed in modo esaustivo l'ambito precettivo dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, ossia il contenuto della prerogativa parlamentare in esso prevista, che segna i confini oltre i quali la giurisdizione non può spingersi. L'art. 68 contiene infatti principi che presiedono alla garanzia delle attribuzioni delle Camere e dell'autorità giudiziaria contro reciproche interferenze e, al contempo, sono preordinati alla tutela di beni costituzionali potenzialmente confliggenti, i quali, per coesistere, debbono essere di volta in volta temperati per essere resi tra loro compatibili: da un lato

l'autonomia delle funzioni parlamentari come area di libertà politica delle Assemblee rappresentative; dall'altro la legalità e l'insieme dei valori costituzionali che in essa si puntualizzano (eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, eguale tutela giurisdizionale e diritto di agire e di difendersi in giudizio, ecc.) (cfr. [sentenza n. 379 del 1996](#)).

Un'esigenza di questo tipo è avvertita anche nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, come dimostrano, in particolare, le decisioni 30 gennaio 2003 sui ricorsi n. 40877/98 e n. 45649/99, secondo le quali l'assenza di un chiaro legame tra l'opinione espressa e l'esercizio di funzioni parlamentari postula una interpretazione stretta della proporzionalità esistente tra il fine perseguito ed i mezzi impiegati, specialmente nei casi in cui, sulla base della natura asseritamente politica della dichiarazione contestata, venga negato il diritto del soggetto leso di agire in giudizio.

Nella giurisprudenza costituzionale non mancano, in relazione ai conflitti di attribuzione cui dà luogo l'art. 68, primo comma, indirizzi che esprimono la tensione incessante verso la razionalizzazione di moduli di giudizio atti a garantire stabilità di valutazioni in ordine alla garanzia in oggetto, ma nessuno di essi può dirsi, in ragione dell'inscindibile legame tra conflitto e singola fattispecie, espressivo di una *ratio decidendi* così piena ed esauriente da potere essere prolungata fino alle sue estreme conseguenze, così da definire per suo tramite, in positivo, l'intero contenuto precettivo dell'art. 68, primo comma, e delle contrapposte istanze in esso rappresentate. E' vana, insomma, la pretesa di cristallizzare una regola di composizione del conflitto tra principi costituzionali che assumono configurazioni di volta in volta diverse e richiedono soluzioni non riducibili nei rigidi limiti di uno schema preliminare di giudizio.

Meno disagiata è invece la definizione in negativo dei rispettivi ambiti di competenza delle Camere e dell'autorità giudiziaria; l'identificazione del confine oltre il quale nessuna interpretazione e nessuno schema di soluzione del conflitto potrebbero spingersi, se si ha riferimento all'art. 68 nella sua inequivoca testualità. Da esso si trae pianamente la vera costante di tutte le decisioni di merito sui conflitti: non qualsiasi opinione espressa dai membri delle Camere è sottratta alla responsabilità giuridica, ma soltanto le opinioni espresse "nell'esercizio delle funzioni". Nonostante le evoluzioni subite, nel tempo, nella giurisprudenza di questa Corte, è enucleabile un principio, che è possibile oggi individuare come limite estremo della prerogativa dell'**insindacabilità**, e con ciò stesso delle virtualità interpretative astrattamente ascrivibili all'art. 68: questa non può mai trasformarsi in un privilegio personale, quale sarebbe una immunità dalla giurisdizione conseguente alla mera "qualità" di parlamentare. Per tale ragione l'itinerario della giurisprudenza della Corte si è sviluppato attorno alla nozione del c.d. "nesso funzionale", che solo consente di discernere le opinioni del parlamentare riconducibili alla libera manifestazione del

pensiero, garantita ad ogni cittadino nei limiti generali della libertà di espressione, da quelle che riguardano l'esercizio della funzione parlamentare.

Certamente rientrano nella sfera dell'**insindacabilità** tutte le opinioni manifestate con atti tipici nell'ambito dei lavori parlamentari, mentre per quanto attiene alle attività non tipizzate esse si debbono tuttavia considerare "coperte" dalla garanzia di cui all'art. 68, nei casi in cui si esplicano mediante strumenti, atti e procedure, anche "innominati", ma comunque rientranti nel campo di applicazione del diritto parlamentare, che il membro del Parlamento è in grado di porre in essere e di utilizzare proprio solo e in quanto riveste tale carica (cfr. [sentenze n. 56 del 2000](#), [n. 509 del 2002](#) e [n. 219 del 2003](#)). Ciò che rileva, ai fini dell'**insindacabilità**, è dunque il collegamento necessario con le "funzioni" del Parlamento, cioè l'ambito funzionale entro cui l'atto si iscrive, a prescindere dal suo contenuto comunicativo, che può essere il più vario, ma che in ogni caso deve essere tale da rappresentare esercizio in concreto delle funzioni proprie dei membri delle Camere, anche se attuato in forma "innominata" sul piano regolamentare. Sotto questo profilo non c'è perciò una sorta di automatica equivalenza tra l'atto non previsto dai regolamenti parlamentari e l'atto estraneo alla funzione parlamentare, giacché, come già detto, deve essere accertato in concreto se esista un nesso che permetta di identificare l'atto in questione come "espressione di attività parlamentare" (cfr. [sentenze n. 10 e n. 11 del 2000](#), [n. 379](#) e [n. 219 del 2003](#)).

E' in questa prospettiva che va effettuato lo scrutinio della disposizione denunciata. Le attività di "ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica" che appunto il censurato art. 3, comma 1, riferisce all'ambito di applicazione dell'art. 68, primo comma, non rappresentano, di per sé, un'ipotesi di indebito allargamento della garanzia dell'**insindacabilità** apprestata dalla norma costituzionale, proprio perché esse, anche se non manifestate in atti "tipizzati", debbono comunque, secondo la previsione legislativa e in conformità con il dettato costituzionale, risultare in connessione con l'esercizio di funzioni parlamentari. E' appunto questo "nesso" il presidio delle prerogative parlamentari e, insieme, del principio di eguaglianza e dei diritti fondamentali dei terzi lesi.

Così intesa la disposizione censurata si sottrae ai vizi di legittimità addebitati: essa, come già osservato, non elimina affatto il nesso funzionale e non stabilisce che ogni espressione dei membri delle Camere, in ragione del rapporto rappresentativo che li lega agli elettori, sia per ciò solo assistita dalla garanzia dell'immunità. E' pertanto nella dimensione funzionale che le dichiarazioni in questione possono considerarsi insindacabili: "garanzia e funzione sono inscindibilmente legate fra loro da un nesso che, reciprocamente, le definisce e giustifica" ([sentenza n. 219 del 2003](#)). Né, d'altra parte, ai fini dell'**insindacabilità**, la prospettata necessità della connessione tra attività di critica o di denuncia politica e atti di funzione parlamentare può essere inficiata dalla precisazione

che tali attività possano essere state espletate “anche fuori del Parlamento”. Tale precisazione, infatti, nulla aggiunge a quanto ormai è acquisito al patrimonio giurisprudenziale di questa Corte, che non ha mai limitato la garanzia alla sede parlamentare, giacché il criterio di delimitazione dell’ambito della prerogativa non è quello della “localizzazione” dell’atto, ma piuttosto, come già detto, quello funzionale, cioè riferibile in astratto ai lavori parlamentari (cfr. [sentenza n. 509 del 2002](#)). Solo a queste condizioni l’opinione così manifestata e così qualificata può essere considerata insindacabile anche quando dia luogo a forme di divulgazione e riproduzione al di fuori dell’ambito delle attività parlamentari (cfr. [sentenze n. 10, n. 11 e n. 320 del 2000](#)).

In definitiva, alla luce delle considerazioni che precedono, la prospettata questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge n. 140 del 2003 appare infondata.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 1, della legge 20 giugno 2003, n. 140 (Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 68 della Costituzione nonché in materia di processi penali nei confronti delle alte cariche dello Stato), sollevata, in riferimento agli artt. 3, 24, 68, primo comma, e 117 della Costituzione, rispettivamente dal Tribunale di Roma, IV sezione penale, dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano e dal Tribunale di Bologna, I sezione penale, con le ordinanze indicate in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, commi 3, 4, 5 e 7, della predetta legge 20 giugno 2003, n. 140, sollevata dal giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Milano con l’ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 aprile 2004.

Gustavo ZAGREBELSKY, Presidente

Carlo MEZZANOTTE e Piero Alberto CAPOTOSTI, Redattori

Depositata in Cancelleria il 16 aprile 2004.

11) CORTE DEI CONTI , Sez. giur. per la Regione siciliana, sentenza 15 febbraio 1966, n. 792 (sul controllo giurisdizionale della Corte dei Conti sugli agenti contabili dell'Assemblea regionale siciliana).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

12) CORTE DEI CONTI, Sez. II, Decisione (4 marzo) 27 ottobre 1987, n. 152, (per la parte concernente difetto di giurisdizione della Corte dei conti sul controllo giurisdizionale del conto reso dal tesoriere del Consiglio regionale della Calabria).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

13) CORTE DEI CONTI, Sez. Giur per la Regione siciliana, sentenza 8 settembre 1997, n. 238, (difetto di giurisdizione sulla responsabilità dei componenti il Consiglio di Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana riguardo a deliberazioni concernenti aspetti del trattamento dei dipendenti).

DA INSERIRE COPIANDO DAL CARTACEO

14) CORTE DEI CONTI, Sez. Giur per la Regione siciliana, sentenza 5 novembre 1997, n. 312, (difetto di giurisdizione sull'assunzione di dipendenti da parte del Consiglio di Presidenza dell'Assemblea regionale siciliana).

Bibliografia

Bibliografia generale

Oltre ai testi di diritto costituzionale, tra i manuali di diritto e procedura parlamentare si segnalano:

CIAURRO G.F., PACELLI M., TANDA A.P., Le Camere del Parlamento, Colombo, 1986.

DI CIOLO V., CIAURRO L., Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica, Giuffrè, 2003.

MANZELLA A., Il Parlamento, il Mulino, 2003.

MASSAI A., Dentro il Parlamento: come funzionano le Camere, Il Sole 24 ore libri, 1996.

TANDA A.P., Le norme e la prassi del Parlamento italiano, Colombo, 1995.

Bibliografia sull'argomento

AA.VV., I dipendenti degli organi costituzionali: status e tutela giurisdizionale, a cura della Camera dei deputati, 1989.

BALLARINO T., Rinvio (diritto internazionale privato), in Enciclopedia del diritto.

BARTOLE S., La posizione rispettiva dei Consigli regionali e delle Camere, in Giur. Cost., 1970, 2565.

BERTOLINI G., Appunti sull'origine e il significato originario della dottrina degli interna corporis, in Studi XX anniversario Ass. cost, V, Firenze, 1969, 27.

BERTOLISSI M., L'irresponsabilità patrimoniale del legislatore regionale, in Le Regioni n. 5/1986, 1080.

BUCALO M. E., Le immunità dei parlamentari: breve ricognizione sul dibattito dottrinale, in Rassegna Amministrativa Siciliana, n. 4/2003.

- CHIEPPA V., Le prerogative parlamentari, in Controlli sul potere (a cura di alleanza cost.) Firenze, 1967, 31.
- CHIOLA C., L'Autodichia, in "Il Parlamento" Atti del Convegno annuale dell'Associazione italiana costituzionalisti 2000 tenuto a Firenze il 12-14 ottobre 2000.
- CICCONETTI S. M., Insindacabilità dei regolamenti parlamentari, in Giur. Cost., 1985, I, 1411.
- CICCONETTI S. M., Regolamenti parlamentari e giudizio di costituzionalità nel diritto italiano e comparato, Padova, 1979.
- CRISAFULLI V., PALADIN L., Commentario breve alla Costituzione, Cedam, 1975.
- CUCCODORO E., La presidenza di Assemblea politica, Firenze 1998.
- DI BELLA S., Governo e Assemblea della Regione siciliana, Quattrosoli, 1997, 47.
- DI MUCCIO P., L'insindacabilità dei parlamentari, in Dir. Soc. 1986, n. 4.
- DOGLIANI M., Immunità e prerogative costituzionali, in Storia d'Italia, Il Parlamento, Einaudi, 2001.
- ELIA L., Dal conflitto di attribuzione al conflitto di norme, in Giurisprudenza costituzionale del 1965, 145.
- FERRARA G., Il Presidente di Assemblea parlamentare, Milano 1965.
- FINZI C., L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative, Camera dei deputati, (1934) ristampa 1980.
- FLORIDIA G., SORRENTINO F., Interna corporis, in Enc. Giur., 1989, XVII.
- FOIS S., Il trattamento dei regolamenti interni dei Consigli regionali, con specifico riferimento a quelli del Consiglio regionale sardo, in Quaderni regionali, 1984.
- GALEOTTI, Osservazioni sui regolamenti parlamentari come figura estranea agli atti aventi forza di legge, di cui all'articolo 134 Cost., in Giur. Cost., 1981, 1111.
- GEMMA G., Regolamenti parlamentari: una zona "franca" nella giustizia costituzionale?, in Gius. Cost., 1985, 1776.

GIPPONI, TOMMASO F., Le prerogative dei consiglieri regionali, tra giurisprudenza della Corte e riforma costituzionale, in *Le Regioni*, n. 5, ottobre 2002.

GRASSETTI C., Rinvio (teoria del), in *Novissimo Digesto italiano*, Torino.

GRASSI S., “Giurisdizione domestica” e indipendenza interna dei giudici della Corte dei Conti, in *Gius. Cost.*, 1975, 1994.

GRISOLIA, Immunità parlamentari e Costituzione, Padova, 2000.

GROTTANELLI DE' SANTI G., Differenziazione tra Assemblea regionale e Camera di indirizzo politico regionale, in *Giurisprudenza costituzionale del 1964*, 692.

GUCCIONE V., Notazioni in tema di sindacato giurisdizionale sulla attività amministrativa o di gestione dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali, in *La finanza pubblica* n. 5/1964.

IACOMETTI M., I Presidenti di Assemblea parlamentare, Milano, 2001.

LA LUMIA I., DI PIAZZA M., TOMASELLO G., a cura di, Il Regolamento dell'Assemblea regionale siciliana commentato e illustrato con i lavori preparatori, 1990.

LASORELLA G., Procedimenti e deliberazioni parlamentari in materia di immunità dopo la riforma dell'art. 68 Cost., in *Boll. inf. cost. parl.*, 1994, n. 3, 51.

LASORELLA G., POSTERARO F., Prerogative parlamentari, in *Enciclopedia giuridica*, Roma 1999, vol. XXIV.

LAZARI A., Lotta contro le immunità o contro i mulini a vento? Profili comparatistici della responsabilità oggettiva dello Stato, in *Riv. ital. Dir. Pubbl. comunitario*, 1998.

LOMBARDI G., L'autonomia contabile degli organi costituzionali: autonomia o privilegio?, in *Giur. Cost.*, 1981, 1283.

LONGI V., STRAMACCI M., Il Regolamento della Camera dei deputati (1848-1958), Milano, 1958.

MANNINO A., Insindacabilità e potestà regolamentare delle Camere, in *AA.VV.*, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001.

MANZELLA A., Art. 64, in *Commentario Branca Cost.*, 1986, 1.

MANZELLA A., La prerogativa ex art. 68 Cost., in Reg. Cam. Dep. Storia, istituti, procedure, Roma, 1968, 143.

MANZELLA A., La prerogativa ex art. 68 della Costituzione. Significato politico-costituzionale dell'istituto, in V. LONGI e altri (a cura di). Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure, Camera dei Deputati, Roma 1988.

MARTINES T., Il Consiglio regionale, Giuffrè, 1981.

MARTINES T., La natura dei regolamenti parlamentari, in Studi nelle scienze giuridiche e sociali, vol. XXXIII, Università di Pavia, 1953.

MARTINES T., RUGGERI A., Lineamenti diritto regionale, 3, Giuffrè, 1992.

MAZZONI HONORATI M.L., Osservazioni su alcune discusse prerogative parlamentari : l'autonomia contabile e la giustizia domestica, Giuffrè, 1987.

MIDIRI M., Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario, Cedam 1999.

MIDIRI M., La riforma dell'immunità parlamentare, in Giur. Cost, 1994, 2411.

MODUGNO F., In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli "interna corporis acta" delle Camere, in Scritti Ambrosini, II, Milano, 1970, 1309.

MORETTI R., Sui limiti delle immunità parlamentari, in Giur. Cost., 1976, I, 751.

NEPPI MODONA G., Il difficile confine tra responsabilità penale e responsabilità politica, in Quest. giust., 1994, n. 1, 1.

ORLANDO CASCIO S., L'autocrazia nell'ordinamento regionale siciliano, in Il Circolo giuridico "L. Sampolo", Palermo 1969, 917.

PACE, In tema di regolamenti interni dei Consigli regionali trattati come leggi (riflessioni su un "suggerimento" della Corte costituzionale), in Gius. Cost. 1970, 161.

PANUNZIO, Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati della Camera e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto, in Giust. Cost. 1978, 268.

PECCHIOLI S., L'Autonomia organizzativa, contabile e funzionale dei Consigli regionali – I regolamenti interni, in "Il ruolo delle assemblee elettive", vol. I (a cura di M. Carli), Giappichelli, 2001.

RIDOLA P., L'insindacabilità parlamentare tra nesso funzionale e libertà politica delle assemblee rappresentative, in *Giurisprudenza Costituzionale*, 1999.

ROMANO SANTI, Sulla natura dei regolamenti delle Camere parlamentari (1906), in *Scritti minori*, I, 213.

ROMBOLI R., Immunità parlamentare: un difficile bilanciamento (con qualche contraddizione) tra autonomia delle Camere, tutela della sfera di attribuzioni dell'a.g. e ruolo della C. cost., in *Foro It.*, 1997, I, 2361.

ROTONDI M., Interpretazione della legge, in *Novissimo Digesto italiano*, Torino.

RUGGERI A., Regolamenti consiliari e "valore di legge", in *Nomos*, 1988, 65.

SANDULLI A. M., Rapporto di impiego presso l'Assemblea regionale siciliana e sindacato giurisdizionale, in *Giustizia civile del 1963*, 2012.

SANDULLI A., Fonti del Diritto, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino.

SAVIGNANO A., Gli atti amministrativi delle Camere parlamentari e la loro sindacabilità, in *Rass. Dir. Pubbl.*, 1960, 626.

SORRENTINO F., Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali, in *AA.VV.*, *Immunità e giurisdizione nei conflitti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2001.

TERESI F., Autonomia contabile di organi costituzionali e giurisdizione della Corte dei Conti, in *La finanza pubblica* n. 3/1966.

TRAMONTANA C., Giurisdizione della Corte dei Conti e autonomia amministrativa dell'Assemblea regionale siciliana, in *Le Regioni*, 1995, n. 2.

TRAMPUS, Appunti sui regolamenti interni dei Consigli regionali, su *Riv. trim. dir. pubbl.* 1969, 378.

TRAVERSA S., Il potere regolamentare dei consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti, in *Giurisprudenza costituzionale del 1964*, 700.

TRAVERSA S., Immunità parlamentari, in *Enciclopedia del diritto*.

TRAVERSA S., Sulla sindacabilità dei regolamenti dei Consigli regionali in sede di conflitto di attribuzioni, in *Giurisprudenza costituzionale del 1965*, 153.