

31 LUGLIO 2019

Autonomia gestionale e finanziaria
delle Camere e controllo contabile:
qualcosa di nuovo ma dal cuore antico

di Roberto Miccù

Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

e di Michele Francaviglia

Assegnista di Ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma



Autonomia gestionale e finanziaria delle Camere e controllo contabile: qualcosa di nuovo ma dal cuore antico^{*}

di Roberto Miccù

Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

e di Michele Francaviglia

Assegnista di Ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico
Sapienza – Università di Roma

Sommario: 1. Oggetto del contributo; 2. Alle origini storiche dell'autonomia organizzativa delle assemblee parlamentari in Europa e in Italia; 3. Le coordinate teoriche dell'autonomia gestionale e finanziaria delle Camere; 4. Autonomia organizzativa delle camere nella costituzione repubblicana alla luce degli interna corporis; 5. Il Bilancio della Camera dei Deputati: aperçu della disciplina e delle procedure; 6. Oltre l'autodichia: l'amministrazione della Camera e la tutela dei terzi; 7. I controlli contabili interni sulle decisioni di spesa e sul bilancio della Camera; 8. I controlli contabili esterni: autonomia parlamentare e attribuzioni della Corte dei Conti alla luce della giurisprudenza costituzionale; 9. Autonomia e controlli degli organi costituzionali: una conclusione aperta.

1. Oggetto del contributo.

Il tema principale oggetto del presente contributo, l'autonomia gestionale e contabile delle Camere, potrebbe apparire di natura specialistica e limitato nei suoi sviluppi di carattere generale o sistematico.

Tale prima impressione, tuttavia, è destinata ad essere smentita, allorché si consideri l'autonomia gestionale e finanziaria del Parlamento italiano (*recte*: della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica) quale 'cartina di tornasole' per individuare l'esatta posizione ricoperta da quest'ultimo nell'ordinamento costituzionale italiano e valutarne, se v'è stata, l'evoluzione; non solo: l'esame dell'autonomia finanziaria delle Camere e della sua 'impermeabilità' alle istanze di controllo provenienti dall'esterno è utile a precisare (e aggiornare) la portata del principio di legalità nell'ordinamento italiano e, forse, a rivedere criticamente alcuni suoi, storici, limiti applicativi.

Il percorso che si seguirà nella presente esposizione prenderà le mosse da alcune definizioni e concetti fondamentali relativi allo *ius gestionis* delle Camere italiane, ci si soffermerà sulle modalità concrete di predisposizione del bilancio interno delle stesse e sulle procedure relative alle decisioni di spesa; si rifletterà, infine, sulla particolare natura giuridica di questi atti nell'ordinamento giuridico italiano, e sulle

* Articolo sottoposto a referaggio. Pur essendo il presente lavoro frutto della riflessione congiunta degli Autori, a R. Miccù sono da attribuire i §§ 1, 2 e 5 mentre a M. Francaviglia i §§ 3, 4, 6, 7 e 8, il § 9 è invece scritto congiuntamente.

tipologie di controlli e verifiche esercitabili sugli stessi, richiamando sul punto la giurisprudenza – anche recentissima – della Corte costituzionale italiana in tema di *interna corporis*¹.

2. Alle origini storiche dell'autonomia organizzativa delle assemblee parlamentari in Europa e in Italia.

Com'è noto, la storia delle assemblee legislative rivela come, sin da subito, uno dei pilastri sui quali venne fondata la loro indipendenza dagli altri poteri dello Stato fu, senza dubbio, l'autonomia organizzativa e finanziaria, attraverso la creazione di uffici e organi interni all'Assemblea e preposti all'amministrazione della medesima.

Al riguardo, l'esperienza britannica della Camera dei Comuni e della Camera dei Lord fu la prima a differenziarsi dalle coeve assemblee di matrice medievale (Cortes spagnole o le Diete germaniche) per arricchirsi di strumenti e organi dedicati all'amministrazione interna del plesso parlamentare, quale 'corollario', si è osservato, “*della raggiunta rappresentanza unitaria dei corpi sociali e come conseguenza di un'incipiente divisione funzionale tra gli organi dello Stato*”².

Autonomia finanziaria e organizzativa venne da subito intesa, quindi, quale riflesso del complesso di principi che regolavano il nascente assetto dello Stato liberale, sebbene “*sul piano pratico la gestione finanziaria del Parlamento britannico non si è mai perfettamente svincolata dal controllo del Re e del potere esecutivo*”³.

Con riferimento, poi, ai sistemi continentali, merita un cenno l'esperienza francese post-rivoluzionaria la quale ha fortemente contribuito al concetto di 'indipendenza amministrativa' del parlamento. In quel contesto, particolarmente avvertita era, infatti, la necessità di rendere indipendente l'organo parlamentare sotto il profilo economico-finanziario anche (o meglio, soprattutto) per le ricadute che siffatta indipendenza avrebbe avuto sui lavori dell'assemblea, sia in termini di qualità delle attività istruttorie dell'assemblea, sia in termini di tutela dei lavori da ingerenze improprie del Governo: “*il presupposto di partenza in base al quale veniva accordata alle Camere la facoltà di gestire i propri bilanci, [...] si identificava cioè con il*

¹ Per un'analisi della medesima tematica nella dimensione comparata e sovranazionale, in particolare nel contesto di un esame dell'autonomia finanziaria del Parlamento europeo cfr., volendo, K. BLAIRON-R. MICCU, *De la définition de l'autonomie financière à sa mise en œuvre: l'autonomie budgétaire et comptable du Parlement italien*, relazione al 2° Symposium international de finances publiques comparées 22-23 mars 2018, ora in *Gestion et finances publiques*, fasc. n. 5/2019, 64 ss.

² Così, da ultimo, P. ZICCHITTU, *Le 'zone franche' del potere legislativo*, Torino, 2017, 286 e ss.; per la dottrina più risalente cfr. Già secondo G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, p. 12 ss. C. CAGLI, *Del controllo preventivo costituzionale esercitato dalla Corte dei conti*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1/1895, p. 361 ss; v. anche C. SPECCHIA, *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*, in *Boll. di inf. cost. e parl.*, Camera dei deputati, n. 1, 1983.

³ P. ZICCHITTU, *Le 'zone franche'*, op. cit., ult. loc. cit.

*convincimento che una reale autonomia politica non potesse prescindere dalla libera gestione delle risorse strumentali al procedimento legislativo*⁴.

Va da sé che, sin da queste prime esperienze, l'autonomia organizzativa e finanziaria delle assemblee trovò, nei diversi sistemi, specifiche e peculiari declinazioni strettamente corrispondenti alle concrete esigenze funzionali dell'organo, e dunque al ruolo e alle attività da quest'ultimo giocati nell'ambito di una determinata forma di governo.

Lo strumento della gestione indipendente delle risorse economiche da parte delle Assemblee elettive affiorò anche nelle esperienze parlamentari dell'Italia preunitaria, sulla base peraltro di atti regolatori interni alle medesime, non prevedendo nulla al riguardo tanto le relative costituzioni che la legislazione del tempo.

Per quanto di interesse in questa sede, meritano un cenno quegli organismi, variamente denominati, apparsi nelle diverse esperienze parlamentari, quali quella della Repubblica ligure, della Repubblica Cisalpina, della Repubblica Lucchese, del parlamento siciliano del 1812, della Costituzione del Regno di Napoli del 1815, della successiva Costituzione napoletana del 1848; in esse, gli organi parlamentari erano gli unici titolari del potere di nominare (o revocare) il personale destinato allo svolgimento di compiti di amministrazione interna delle assemblee, fra i quali chiaramente la gestione delle risorse finanziarie delle medesime⁵.

Tale assetto trovò, poi, puntuale conferma anche nel Regno d'Italia.

L'autonomia finanziaria e contabile, infatti, venne subito considerata corollario (e prerogativa) dell'autocrazia delle camere, trovando un fondamento – quanto meno indiretto – nell'art. 61 dello Statuto⁶: al riguardo, si può osservare come, sebbene già all'epoca la questione della natura giuridica dei regolamenti parlamentari fosse emersa in tutta la sua complessità⁷ e il parlamento ricoprisse una posizione non paragonabile a quella poi conquistata con la costituzione repubblicana⁸, la dottrina avesse aderito ad

⁴ P. ZICCHITTU, *Le 'zone franche'*, op. cit., 288.

⁵ Per una ricostruzione del fenomeno in epoca preunitaria v. oggi P. ZICCHITTU, *Le 'zone franche'*, op. cit., 289.

⁶ Ai sensi del quale “*Così il Senato, come la Camera dei Deputati, determina per mezzo d'un suo Regolamento interno, il modo secondo il quale abbia da esercitare le proprie attribuzioni*”; per la dottrina dell'epoca su questi temi, v. F. RACIOPPI- I. BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, III, Torino, 1909, p. 646 ss.; A. BONASI, *Amministrazioni pubbliche*, in *Digesto italiano*, III, 8 ss; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino 1932, 11 ss.; D. DONATI, *Principi generali di diritto amministrativo*, Padova, 1932, 2 ss.

⁷ Sul tema cfr. il notissimo contributo di S. ROMANO, *Sulla natura dei regolamenti delle camere parlamentari*, in *Archivio giuridico*, LXXV, Modena, 1906, nonché G. ARANGIO RUIZ, *Il nuovo regolamento giudiziario del Senato italiano*, in *Archivio giuridico*, vol. VIII, Modena, 1901, 435 ss; G. MOSCA, *Il Senato in Alta Corte di Giustizia*, in Id., *Il tramonto dello stato liberale*, (a cura di Antonio Lombardo), Catania 1971, 71 ss; M. MANCINI-U. GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento Italiano*, Roma 1887, spec. 514 ss.

⁸ Ci si riferisce all'idea romaniana, maggioritaria all'epoca, di un parlamento come 'organo fra gli organi, sul punto cfr. S. ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi, Discorso inaugurale dell'a.a. 1909/10 nella R. Università di Pisa*, in Id., *Prolusioni e discorsi accademici, Pubblicazioni della Facoltà di giurisprudenza della R. Università di Modena*, Modena, 1931, 71



una lettura estensiva della citata disposizione statutaria, onde garantire appunto la piena indipendenza del Parlamento.

Il bilancio interno delle due assemblee veniva, dunque, elaborato in “comitato segreto” dai questori che successivamente lo sottoponevano al voto delle Assemblee, senza alcuna ingerenza da parte del governo o controllo della corte dei conti. Uniche forme di esame ‘esterno’ erano quelle consistenti in una delibazione degli importi da parte dell’altra camera e nella sanzione regia.

Con specifico riferimento agli aspetti legati all’amministrazione interna delle camere, e segnatamente della camera dei deputati⁹, tutti i poteri di direzione e gestione del personale interno facevano capo al Presidente dell’assemblea, secondo lo schema già incontrato nella stagione preunitaria.

Prima di esaminare da vicino il complesso delle regole, costituzionali e regolamentari, che oggi governano il bilancio interno delle camere (e in particolare quello della Camera dei deputati), pare opportuno richiamare brevemente le coordinate teorico-generalì che ad esse hanno fatto da retroterra culturale.

3. Le coordinate teoriche dell’autonomia gestionale e finanziaria delle Camere

Sin dall’esperienza dello Statuto albertino, la questione giuridica sottesa alla configurazione dell’autonomia organizzativa e gestionale delle camere venne riconnessa al problema della soggettività giuridica delle medesime nell’ordinamento statale: da un lato, infatti, l’*autonomia organizzativa* – intesa come il potere di organizzare le diverse attività dell’assemblea parlamentare e l’apparato burocratico a supporto delle medesime, nonché di gestire il personale e le procedure di approvvigionamento dei beni e servizi necessari – implica una capacità giuridica e di agire dell’organo tanto nell’ambito del proprio ordinamento che all’esterno, mentre dall’altro l’*autonomia gestionale* richiama una specifica capacità dell’organo di ‘amministrarsi’, vale a dire di autodeterminare e perseguire obiettivi propri.

Sul punto, giova richiamare una storica sentenza del 1904 con la quale la Suprema Corte di Cassazione aveva negato personalità giuridica alle camere, perché prive dei requisiti tipici di tale nozione (persone fisiche, patrimonio, scopo); inoltre, in modo del tutto significativo, la Suprema Corte non riteneva che un organo della sovranità politica potesse essere assoggettabile all’ordinamento del diritto privato: gli atti e i negozi, anche di diritto privato, compiuti dalle camere rappresentative erano quindi validi ed efficaci solo perché preordinati a garantire la loro indipendenza dagli altri organi¹⁰.

ss; nonché su questi aspetti cfr. di recente M. FRANCAVIGLIA, *Procedimento legislativo e forma di governo, Profili ricostruttivi e spunti problematici dell’esperienza repubblicana*, Roma, 2015, 57 ss.

⁹ Per quanto riguarda il Senato del Regno, l’assetto organizzativo non era dissimile, per quanto maggiormente disciplinato da uno speciale regolamento parlamentare deliberato dal Consiglio di Presidenza del medesimo.

¹⁰ Si tratta della sentenza Cass. del 28 giugno 1904, n. 2816; la decisione in commento è da ritenersi storica anche perché rappresentava un deciso ‘cambio di rotta’ rispetto alla giurisprudenza sino a quel momento maggioritaria,

L'arresto appena descritto rimase, peraltro, pressoché inalterato anche con l'avvento della costituzione repubblicana: le camere sono prive di personalità giuridica, restando al massimo 'assorbite' in quella dello Stato, sebbene l'unitarietà, di quest'ultimo, anche da un punto di vista giuridico-formale, sia ormai entrata in una crisi irreversibile¹¹.

Questa originaria negazione della personalità di diritto pubblico in capo alle camere, sebbene non abbia impedito di rinvenire in capo ad esse uno *ius agendi* e uno *ius gestionis* – salvo poi imputare gli effetti giuridici di tali capacità direttamente in capo allo Stato –, ha giocato un ruolo rilevantissimo sulla qualificazione giuridica degli apparati burocratici ad esse serventi, impendendo una loro assimilazione a qualsiasi altra pubblica amministrazione.

A ben vedere, sembrerebbe che proprio questo particolare aspetto del sistema parlamentare italiano, risalente nel tempo ma ancora attuale, costituisca la vera ragion d'essere di quella impostazione 'tradizionale' che ancora oggi sottrae determinati rapporti sorti al suo interno alla legalità dell'ordinamento generale.

Altra coordinata di sistema che è utile esplicitare è quella relativa allo stretto collegamento tra l'organo parlamentare e la sua amministrazione: quest'ultima non ha alcun rilievo o autonoma soggettività giuridica rispetto all'organo stesso e difetta, peraltro, del requisito tipico di tutte le Amministrazioni pubbliche ovvero di essere autonoma rispetto all'organo di vertice politico; in particolare, il Presidente d'Assemblea ha mantenuto sempre rilevanti competenze in ordine alla concreta amministrazione dell'organo – come ad es. la rappresentanza generale dell'ente –, così come i deputati questori incidono in modo diretto su alcuni momenti qualificanti della vita dell'ente, per es. in materia di bilancio.

Queste considerazioni erano ben chiare al dibattito dottrinario e giurisprudenziale italiano sin dall'epoca statutaria, tanto è vero che il Consiglio di Stato, già nel 1898, aveva negato la propria giurisdizione sugli atti prodotti dagli organi interni della Camera dei deputati, non ritenendoli atti amministrativi ma *lato sensu* 'politici'¹².

per la quale cfr. Trib. Roma, 3 maggio 1899, causa *Parboni c. Presidente e Questori della Camera dei deputati e Ministro del Tesoro*, nonché Corte d'Appello di Roma del 11 dicembre 1905, causa *Talamo e Mannajuolo c. Camera dei deputati*.

¹¹ Per una ricostruzione della questione in Italia, sin dalle sue origini storiche, v. C. FINZI, *L'autonomia amministrativa ed economica delle Assemblee legislative*, Roma, 1934, ristampato per deliberazione del Collegio dei Questori della Camera del 2 ottobre 1980; G. DI MARTINO, *Disciplina dei contratti e degli appalti nei regolamenti di contabilità delle camere*, in *Rass. Parl.*, n. 3/2008, 623 e ss; nonché, più in generale, F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Interna Corporis*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 1988, ora in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, Torino, 2008; cfr. *contra* sul punto le considerazioni di R. DICKMANN, *Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari*, in *Rivista trim. dir. pubbl.*, 1997, 399 e ss.

¹² In quel caso, non a caso, si verteva su una deliberazione assunta dalla Camera in comitato segreto in materia di gestione delle proprie finanze; cfr. Cons. St., Sez. IV, 9 settembre 1898, in *Il Foro italiano*, XXIII, 105-109; su questa tipologia di contenzioso dell'epoca, v. S. ROMANO, *Gli atti di un ramo del Parlamento e la loro pretesa impugnabilità dinanzi la IV sezione del Consiglio di Stato*, in *Il circolo giuridico: rivista di legislazione e giurisprudenza*, 1/1899, 77 ss.

Il profilo in esame rivela, quindi, il peculiare nesso (verrebbe da dire ‘di causalità’) tra l’autonomia organizzativa e gestionale delle camere e la loro netta separazione dall’ordinamento generale; è stato notato¹³ inoltre come, nel tempo, lo sviluppo dell’autonomia camerale abbia sostenuto e alimentato quello della burocrazia parlamentare, e viceversa.

Quest’ultima si è infatti notevolmente arricchita in un secolo e mezzo di storia e ciò in modo del tutto indisturbato, tanto che oggi è possibile parlare di ‘ordinamenti amministrativi’ per ciascuna camera: si pensi, ad esempio, alla figura del segretario generale che, per come disciplinato dai regolamenti parlamentari, sembrerebbe aver introdotto (in modo molto accennato) una distinzione tra Camera-organo e Camera-Amministrazione (sebbene essa, proprio grazie al regime di rigida separatezza con l’ordinamento generale, non ha mai condotto a catalogare la seconda come amministrazione pubblica); al riguardo, altro elemento degno di nota, secondo alcuni, è poi la trasformazione del personale degli apparati burocratici di supporto “*da mero impiegato amministrativo a esperto di procedura e diritto parlamentare*”¹⁴, ovvero a funzionari ad alto tasso di specializzazione e professionalità.

Questa evoluzione non ha però spostato i termini della questione: l’“amministrazione parlamentare” resta un *corpus* regolato interamente da fonti normative interne a ciascuna camera, e dunque dai regolamenti parlamentari generali e, soprattutto, dai regolamenti cc.dd. ‘minori’ che attengono a singoli aspetti del funzionamento dell’organo¹⁵, sebbene siano frequenti – oggi più di ieri – tanto le disposizioni regolamentari che contengono dei rinvii mobili a discipline legislative vigenti nell’ordinamento generale (spesso in materia di personale) o prevedano un loro integrale recepimento, quanto disposizioni di legge che istituiscano e disciplinino direttamente attribuzioni di organi parlamentari con rilevanza esterna rispetto al perimetro parlamentare: il ben noto “*intarsio*”¹⁶ tra legge e regolamento i cui conflitti antinomici

¹³ G. DI MARTINO, *Disciplina dei contratti*, op. cit. 629 e ss.

¹⁴ Così G. DI MARTINO, *Disciplina dei contratti*, op. cit., 630-632, il quale parla di un processo, per quanto non adeguatamente positivizzato, “*di disancoramento dal ruolo «servente» per condurre la burocrazia a svolgere una funzione «amministrante»*”; sul punto in questo senso cfr. anche E. CHELI, *Modello parlamentare e ruolo del funzionario*, in *La burocrazia parlamentare: funzioni, garanzie e limiti*, Camera dei deputati - Ufficio stampa e pubblicazioni, Roma, 1983, 19 e ss.

¹⁵ Sui regolamenti minori v. da ultimo R. DICKMANN, *La competenza dei regolamenti delle Camere come fonti del diritto. Questioni controverse e profili problematici*, in *Federalismi.it*, n. 18/2018, spec. 19 e ss.

¹⁶ Il riferimento terminologico è preso, chiaramente, da A. MANZELLA, *Il Parlamento*, III ed., Bologna 2003, 48; sul fenomeno in parola v. anche L. GIANNITI-N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, III ed., Bologna 2018, cap. III, § 3; nonché N. LUPO, *La disciplina dei vitalizi e della previdenza dei parlamentari: alcuni nodi relativi alle fonti del diritto*, in *Osservatorio costituzionale AIC*, fasc. n. 3/2017, 2 e ss.

sono stati risolti dalla dottrina attraverso diversi criteri e principi, da quello cronologico (sia pur temperato da quello di specialità)¹⁷ al principio di cooperazione¹⁸, sino al criterio della ‘competenza-concorrenza’¹⁹. Sotto altro aspetto, non va sottaciuto che l’appartenenza dell’Italia all’Unione europea impone la sottoposizione anche degli organi costituzionali – quali elementi costitutivi dello Stato – al diritto europeo, ivi comprese le camere; ambiti normativi molto delicati, quindi, sono direttamente disciplinati dal diritto europeo (si pensi ad esempio alle procedure ad evidenza pubblica, v. art. 39 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità [di seguito, RAC] della Camera dei deputati), con tutte le problematiche che ne conseguono, però, in ordine alla possibilità di accertare eventuali violazioni²⁰.

Infine, in relazione all’autonomia di gestione, vale la pena soffermarsi su un ulteriore profilo: è bene tenere a mente che, nel concludere contratti o altri negozi giuridici, le camere, a differenza di qualsiasi amministrazione pubblica e per quanto soggetto al generale principio di perseguimento dell’interesse collettivo, non sono limitate da un vincolo di scopo²¹; si può certamente affermare che questi organi, nel gestire le proprie risorse, devono comunque perseguire l’interesse collettivo/generale, ma questo orizzonte è certamente più ampio e indefinito delle puntuali limitazioni che incontrano le pubbliche amministrazioni quando agiscono *iure privatorum*: questa maggiore libertà di azione, è stato notato²², si è, peraltro, tradotta in scelte gestionali per certi versi innovative (e tipiche del settore privato), quali i contratti di *global service*, di *leasing*, e di sponsorizzazione.

Tutto ciò, però, non deve far cadere nell’equivoco di concepire le camere quali organismi sostanzialmente anarchici: nei fatti, al contrario, l’assenza di controlli esterni e il labile vincolo dell’interesse collettivo hanno imposto alle camere l’adozione di forme di ‘controllo interno’ o di autolimitazione (attraverso i propri regolamenti) particolarmente severe.

4. Autonomia organizzativa delle camere nella costituzione repubblicana alla luce degli *interna corporis*

Con riferimento al tessuto normativo costituzionale attuale, l’autonomia finanziaria e contabile delle Assemblee politiche è stata da sempre ricondotta nel più ampio concetto dell’autonomia normativa di cui

¹⁷ F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XXVI, Roma, 1991, ora in G.G. FLORIDIA, *Scritti minori*, Torino, 2008, 14 dell’estratto; per questa tesi v. anche *infra* § 4.

¹⁸ A. MANZELLA, *Il Parlamento*, ult. loc. cit.

¹⁹ F. MODUGNO, *In margine al «Corso di diritto parlamentare» di Luigi Gianniti e Nicola Lupo*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it del 26 marzo 2009.

²⁰ Su questi aspetti v. *infra* nel testo § 6.

²¹ G. DI MARTINO, *Autonomia organizzativa e di gestione*, in *Rass. Parl.*, fasc. n. 3/2010, 814, secondo il quale, di conseguenza, la verifica del perseguimento del fine pubblico di cui gli organi parlamentari sono necessariamente portatori sia gioco forza “*interna e autoreferenziale*”.

²² G. DI MARTINO, *Disciplina dei contratti*, op. cit., 634.

all'art. 64 Cost., di modo che gli assetti organizzativi e contabili ad esse interni – e soprattutto la loro netta insondabilità *ab externo* – fossero anch'essi collegati alla garanzia costituzionale della loro indipendenza rispetto agli altri organi costituzionali.

L'amministrazione interna delle camere è stata, dunque, intesa quale 'oggetto' o 'materia' tipicamente riservata alle fonti regolamentari, e pertanto rigidamente avulsa dall'ordinamento generale e immune rispetto al principio di legalità.

Tuttavia è stato osservato come siffatta ricostruzione, fondata su una (in)certa fisionomia 'tradizionale' del Parlamento²³ – cui la costituzione repubblicana si sarebbe adeguata *sua sponte* – e avallata anche dalla Corte costituzionale²⁴ –, cadrebbe nell'errore di attribuire alla riserva posta dall'art. 64, cost., “*un senso del tutto diverso da quello usuale (riferito cioè alla libertà dell'organo e non alla competenza della fonte)*”, facendo coincidere così i concetti di riserva e di insindacabilità, laddove peraltro il perimetro di siffatta 'riserva regolamentare' non appare affatto definito, né definibile²⁵.

Non è questa la sede per tornare sul lungo, e ben noto, dibattito che sul tema si è sviluppato in Italia²⁶; giova, tuttavia, segnalare come la classica dogmatica dei regolamenti parlamentari come fonti 'a competenza riservata'²⁷, nella sua applicazione agli aspetti gestionali e finanziari dell'autonomia parlamentare, potrebbe non tenere conto di alcune concrete caratteristiche di quest'ultimi, quali la natura

²³ Sul punto, criticamente, cfr. F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 4 dell'estratto.

²⁴ Ci riferisce in particolare a Corte cost. sent. n. 154/1985; su questi aspetti v. anche *infra* § 8.

²⁵ F. SORRENTINO- G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 10 dell'estratto.

²⁶ Su questi aspetti, legati alla natura della fonte regolamentare e alle connesse, complesse vicende degli *interna corporis* in Italia, la letteratura è amplissima: senza pretesa di completezza, cfr. F. COSENTINO-R. ASTRALDI, *I nuovi regolamenti del parlamento italiano*, Roma, 1950; P. BARILE, *Il crollo di un antico feticcio (gli interna corporis) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza*, in *Giur. Cost.*, 1959; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, 6 ed., Padova, 1962; S. TRAVERSA, *La natura giuridica delle norme dei regolamenti parlamentari*, in AA.VV., *Il regolamento della Camera dei deputati*, Milano, 1968; C. ESPOSITO, *Atti parlamentari*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, Milano, 1959, 77 ss.; V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4, 1960, 775 ss.; G. FERRARA, *Regolamenti parlamentari ed indirizzo politico*, in *Scritti degli allievi di Alfonso Tesaurò*, Milano, 1968; F. MODUGNO, *In tema di regolamenti parlamentari e di controllo sugli interna corporis acta delle camere*, in *Studi in onore di G. Ambrosini*, II, Milano, 1970; S. PANUNZIO, *Sindacabilità dei regolamenti parlamentari, tutela giurisdizionale degli impiegati delle camere e giustizia politica nello Stato costituzionale di diritto*, in *Giur. Cost.*, I, 1978; S. LABRIOLA, *I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranità e domestica giurisdizione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2/1986, p. 424 ss.; A.M. SANDULLI, *Spunti problematici in tema di autonomia degli organi costituzionali*, in ID., *Scritti giuridici*, Napoli, 1990, 737 ss.; M. MANETTI, voce, *Regolamenti parlamentari*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 638; F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voci *Regolamenti parlamentari* e *Interna Corporis*, opp. citt.; L. GIANNITI-C. DI ANDREA, commento all'Art. 64, in *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006; N. LUPO, *Regolamenti parlamentari*, in *Il Diritto. Enciclopedia Giuridica de il Sole 24 ore*, Milano 2007, XIII, 214 ss.; R. CERRETO, *L'adozione e la modifica dei regolamenti parlamentari*, in R. DICKMANN-S. STAIANO (a cura di), *Funzioni parlamentari non legislative e forma di governo*, Milano 2008, 25 ss.

da ultimo confronta poi R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, III edizione, 2018, 9 e ss.

²⁷ Cfr. V. CRISAFULLI, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, op. cit., 775 ss.

dei rapporti giuridici coinvolti e disciplinati dagli atti *iure gestionis* delle camere, gli interessi (anche di terzi) in essi coinvolti, così come la natura e la provenienza delle risorse finanziarie da quest'ultime utilizzate.

In questo senso, è dunque lecito chiedersi se, come da alcuni argomentato, non sia più corretto (e più semplice) ripensare l'estensione della riserva di cui godono i regolamenti parlamentari²⁸, onde risolvere i conflitti antinomici con la legge attraverso criteri diversi da quello della competenza, quale quello di specialità o quello cronologico: in assenza di una espressa riserva di competenza da parte della costituzione in favore della legge o del regolamento parlamentare, l'una e gli altri “*possono bensì insistere sui medesimi oggetti, ma la prima in quanto fonte a competenza generale (o forse, meglio, residuale), mentre il secondo in quanto fonte autorizzata subordinatamente allo svolgimento della funzione attribuitagli dalla norma costituzionale che lo istituisce, e cioè [...] la funzione di porre una regolamentazione propria della camera di provenienza*”²⁹.

La limitazione, in negativo, della portata dei regolamenti parlamentari fondata sulle riserve di legge non impedisce, infatti, ai primi di andare oltre le materie ad essi espressamente riservate (*i.e.* artt. 72, cost., e 12, l. cost. n. 1/53), ma tale estensione sarà consentita solo in quanto non incida sulle attribuzioni costituzionali degli altri organi, a loro volta coperte da riserva di legge.

Un percorso che, a distanza di anni, sembrava aver trovato nuovo slancio nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale in tema di *interna corporis*, e segnatamente nella sentenza n. 120/2014³⁰: in essa veniva, infatti, indicato lo strumento del conflitto inter-organico per verificare l'esistenza di un *nesso funzionale* tra l'autodichia delle camere su determinati rapporti (in quel caso, tra la Camera e i suoi dipendenti) e l'esercizio da parte di queste delle rispettive ‘funzioni primarie’. La compatibilità costituzionale dell'autodichia parlamentare passerebbe, dunque, attraverso un duplice vaglio: in primo luogo, si verifica che l'estensione della competenza della fonte regolamentare (la quale, secondo la Corte, è comunque sottoposta “*agli ordinari canoni interpretativi, alla luce dei principi e delle disposizioni costituzionali, che ne delimitano la sfera di competenza*”) sia strettamente funzionale alla tutela della autonomia dell'organo costituzionale (e, dunque, che abbia un fondamento diretto nello ‘statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari’³¹), e in seconda (eventuale) istanza, si farebbe luogo a uno scrutinio circa la proporzionalità

²⁸ Per una configurazione ‘mobile’ di siffatta riserva v. F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 12-14 dell'estratto.

²⁹ F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 14 dell'estratto.

³⁰ Sulla sentenza in parola cfr. i commenti di M. MANETTI, *La Corte costituzionale ridefinisce l'autonomia delle Camere (ben oltre i regolamenti parlamentari e l'autodichia)*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2014; G. BUONOMO G., *Il diritto pretorio sull'autodichia, tra resistenze e desistenze*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 13 maggio 2014; R. DICKMANN, *Tramonto o rilegittimazione dell'autodichia delle Camere?*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014; L. TESTA, *La Corte salva (ma non troppo) l'autodichia del senato. Brevi note sulla sent. Corte cost. n. 120 del 2014*, in *Federalismi.it*, 14 maggio 2014; R. LUGARÀ, *I regolamenti parlamentari al vaglio di costituzionalità: la consulta indica la strada*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 1/2014; F.G. SCOCA, *Autodichia e indipendenza delle Camere parlamentari*, in *Giur. cost.*, 2014 ss.

³¹ Sul concetto cfr. Corte cost. sent. n. 379 del 1996

della compressione causata da siffatti interventi normativi ad alcuni principi inderogabili dell'ordinamento e/o a diritti fondamentali³².

In altre parole, la prima delle due verifiche si traduce esattamente in un controllo del fondamento costituzionale delle competenze (o materie) che la fonte regolamentare ha ritenuto di attribuirsi e di disciplinare in via 'riservata' a detrimento della fonte legislativa e delle relative riserve previste in costituzione³³ (in quel caso, la giurisdizione domestica nei confronti dei propri dipendenti), giacché, da un lato, è solo all'interno dello 'statuto di garanzia delle Assemblee parlamentari' che "viene stabilito l'ambito di competenza riservato ai regolamenti parlamentari, avente ad oggetto l'organizzazione interna e, rispettivamente, la disciplina del procedimento legislativo per la parte non direttamente regolata dalla Costituzione", e dall'altro "deve ritenersi sempre soggetto a verifica il fondamento costituzionale di un potere decisorio che limiti quello conferito dalla Costituzione ad altre autorità"³⁴.

Senonché siffatta evoluzione è stata bruscamente interrotta dalla stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 262/2017³⁵, la quale, sulla base di ampi richiami alla c.d. 'tradizione'³⁶, ha impedito lo sviluppo di alcuni corollari presenti *in nuce* nella precedente pronuncia del 2014.

³² Tale secondo vaglio è stato effettuato, per quanto implicitamente, nella successiva sentenza della Corte n. 262/2017 di cui *infra* nel testo. Appare chiaro che la verifica in parola, con specifico riferimento all'autodichia, deve tener conto di quanto emerso soprattutto in sede internazionale; per la quale cfr., per tutti, Corte EDU, Sez. II, sent. 28 aprile 2009, ricc. nn. 17214/05, 20329/05 e 42113/04, *Savino ed altri c. Italia*.

³³ Del resto, secondo la Corte, davanti a ciò che "[...] esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo (perché coinvolga beni personali di altri membri delle Camere o beni che comunque appartengano a terzi), deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto ed il conseguente regime giurisdizionale al quale sono normalmente sottoposti, nel nostro sistema costituzionale, tutti i beni giuridici e tutti i diritti (artt. 24, 112 e 113 della Costituzione)" (sentenza n. 379 del 1996). Il confine tra i due distinti valori (autonomia delle Camere, da un lato, e legalità-giurisdizione, dall'altro) "è posto sotto la tutela di questa Corte, che può essere investita, in sede di conflitto di attribuzione, dal potere che si ritenga lesa o menomato dall'attività dell'altro" (sentenza n. 379 del 1996).

³⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 120/2014 cons. dir. 4.3 *passim*

³⁵ Sulla sentenza in parola cfr. i commenti, non entusiasti, di E. RINALDI, *La corte costituzionale e l'autodichia: ci sono dei giudici per i dipendenti delle camere e della presidenza della repubblica*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 6/2018, 2844; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale consolida l'autodichia degli organi costituzionali*, in *Federalismi.it* del 20 dicembre 2017; N. LUPO, *Sull'autodichia la Corte Costituzionale, dopo lunga attesa, opta per la continuità (nota a Corte Cost. n. 262 del 2017)*, in *Forum di Quaderni costituzionali* del 21 dicembre 2017; G. BARCELLONA, *I "paradisi normativi" e la grande regola dello Stato di diritto: l'autodichia degli organi costituzionali e la tutela dei diritti dei "terzi"*, in *Forum di Quaderni costituzionali* del 31 marzo 2018; F. DALLA BALLA, *I paradossi dell'autodichia. Prospettive delle giurisdizioni domestiche dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 262/2017*, in *Federalismi.it* del 18 luglio 2018; più in generale, sempre sul tema dell'autodichia, ma a partire dalla nota ordinanza della Corte costituzionale n. 17/2019 in tema di legittimazione attiva ai conflitti interorganici dei singoli parlamentari, v. L. CIAURRO, *Procedure parlamentari anomale per la legge di bilancio e ossimorici conflitti di attribuzione endo-organici*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2019, 10 ss.

³⁶ Nella sentenza in parola i riferimenti della Corte alla 'tradizione' quale 'fonte' sulla quale fondare il proprio ragionamento sono molti e molto generici (a dispetto dei precedenti inquadramenti tentati nella sentenza n. 129/1981, sulla quale v. *infra*): "L'autodichia [...] costituisce manifestazione tradizionale della sfera di autonomia riconosciuta agli organi costituzionali, a quest'ultima strettamente legata nella concreta esperienza costituzionale"; "Questa Corte deve tener conto della circostanza per cui l'autodichia è stata ritenuta dagli organi costituzionali chiamati in giudizio [...] sulla base di una risalente tradizione per le Camere, in virtù di più recenti orientamenti per il Presidente della Repubblica".

Al riguardo, la Corte ha infatti configurato in termini amplissimi e generici l'oggetto e i connessi limiti dell'autonomia regolamentare delle Camere³⁷, tali da svuotare di significato e di potenzialità la distinzione emersa nella sent. n. 120/2014 tra funzioni primarie delle camere, attinenti, per lo più, al procedimento legislativo (art. 72 cost.), allo *status* dei parlamentari (art. 68 cost.), alla verifica dei poteri (art. 67 cost.), e funzioni accessorie, relative all'autonomia amministrativa dell'organo³⁸, consistenti nel funzionamento degli uffici e servizi di supporto e soprattutto nella regolazione dei rapporti con dipendenti e terzi ad esso connessi.

Entrambi gli ambiti, infatti, rientrerebbero indistintamente nell'autonomia normativa la quale *“logicamente investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi ‘serventi’, che consentono agli organi costituzionali di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali”*. Così, secondo la Corte, *“su questo stesso fondamento poggia la potestà, riconosciuta agli organi costituzionali, di approvare norme relative al rapporto di lavoro con i propri dipendenti”*. La Corte, dunque, sembrerebbe fondare, *inter alia*, la ragion d'essere dell'autonomia organizzativa parlamentare sull'esigenza di riservare anche alle strutture amministrative una certa *‘libertà di manovra’*, tale da garantirne un operato *‘efficiente’* rispetto alle funzioni costituzionali dell'organo parlamentare.

Senonché, secondo questa ricostruzione, qualsiasi oggetto sarebbe suscettibile di rientrare nella competenza dei regolamenti parlamentari, giacché la sola esistenza di una determinata disciplina regolamentare sarebbe *ex se* funzionale a garantire l'autonomia dell'organo e rappresenterebbe, dunque, condizione sufficiente a fondare la competenza della fonte, a nulla rilevando l'eventuale violazione di ambiti di competenza riservati dalla costituzione alla legge.

In breve, si ha una totale inversione del concetto di *‘competenza’* nell'ambito della teoria delle fonti.

Unico limite che la Corte arbitrariamente individua per siffatta autonomia sarebbe quello di non poter *“ricorrere alla propria potestà normativa, né per disciplinare i rapporti giuridici con soggetti terzi, né per riservare agli organi di autodichia la decisione di eventuali controversie che ne coinvolgano le situazioni soggettive (si pensi, ad esempio, alle controversie relative ad appalti e forniture di servizi prestati a favore delle amministrazioni degli organi costituzionali)”*, trattandosi di controversie che, *“pur potendo avere ad oggetto rapporti non estranei all'esercizio delle funzioni*

³⁷ Secondo la Corte, l'oggetto dell'autonomia regolamentare delle Camere *“investe anche gli aspetti organizzativi, ricomprendendovi ciò che riguarda il funzionamento degli apparati amministrativi serventi, che consentono agli organi amministrativi di adempiere liberamente, e in modo efficiente, alle proprie funzioni costituzionali”*, v. *infra* nel testo.

³⁸ Sulla distinzione in questione cfr. in dottrina F. GARELLA, *L'autonomia amministrativa degli organi costituzionali e le fonti relative ai loro apparati serventi*, in C. D'ORTA–F. GARELLA (a cura di), *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, Bari 1997, 14.

dell'organo costituzionale, non riguardano in principio questioni puramente interne ad esso e non potrebbero perciò essere sottratte alla giurisdizione comune".

La decisione in parola, com'è stato osservato da molti, risulta infelice sotto molteplici profili: non solo perché contraddice la pregressa, recente giurisprudenza costituzionale cui pretende di dare, invece, svolgimento, ma perché risulta 'fuori fuoco' rispetto ad un parametro di cui più volte ne asserisce il rispetto – circostanza già di per sé indicativa della tenuta del ragionamento –, quello della *logica*.

Sotto il primo aspetto, è appena il caso di notare che l'assenza di una qualsiasi delimitazione dello statuto di garanzia delle assemblee parlamentari, di cui la fonte regolamentare è riservataria, impedisce di individuare un oggetto che *"esuli dalla capacità classificatoria del regolamento parlamentare e non sia per intero sussumibile sotto la disciplina di questo"*³⁹, per il quale deve prevalere la "grande regola" dello Stato di diritto, secondo quanto sembrava ormai acquisito nella giurisprudenza della Corte.

Del resto, che ambiti materiali di questo tipo debbano esistere è provato, come si è visto più sopra, dallo stesso concetto di riserva di legge, la quale deve operare nei confronti di tutte le altre fonti dell'ordinamento.

Sul piano logico-formale, invece, il limite individuato dalla Corte nei *rapporti giuridici con soggetti terzi*, anche *non estranei all'esercizio delle funzioni dell'organo costituzionale*, mostra evidenti limiti di logicità intrinseci e rispetto alle altre parti della sentenza: da un lato, infatti, il criterio soggettivo (i terzi) di limitazione dell'autonomia appare del tutto arbitrario poiché non emerge da alcuna *"delle disposizioni costituzionali che ne delimitano la sfera di competenza"*⁴⁰, mentre dall'altro detta eccezione si scontra con la rimozione di qualsiasi limite all'autonomia parlamentare, tanto è vero che il passaggio della sentenza risulta sprovvisto di qualsiasi argomentazione. Non stupisce, al riguardo, che la decisione in esame non sfugga alle medesime critiche mosse all'altro grande precedente della Corte sul tema, la sent. n. 154/1985, in particolare proprio con riferimento alla generica individuazione delle materie riservate alla fonte parlamentare: *"non si vede perché la riserva così intesa venga riferita solo agli atti di autonomia normativa ex art. 64, stante che le ragioni addotte a sostegno dell'insindacabilità non fanno riferimento alla posizione del regolamento nel sistema delle fonti ma alla posizione del parlamento nel sistema istituzionale. Per cui [...] resta impossibile far valere non solo i limiti derivanti dalle norme costituzionali sostanziali, ma anche quelli posti dalle stesse norme sulla produzione giuridica"*, ivi compresi i limiti alla normazione regolamentare nel suo complesso, che a questo punto *"potrebbe irresistibilmente estendersi a qualsiasi settore dell'ordinamento"*⁴¹.

³⁹ Così Corte cost. sentt. nn. 379/1996 e 120/2014.

⁴⁰ Così Corte cost. sent. n. 120/2014.

⁴¹ F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 10 dell'estratto.

Il quadro, sebbene ancora controverso, sembrerebbe quindi ancora fortemente orientato a favore di un'autonomia normativa degli organi costituzionali 'senza se e senza ma'; tuttavia, fra le maglie di siffatta trama, v'è ancora spazio per tessere un nuovo ordito che consenta una diversa impostazione dei rapporti tra regolamenti parlamentari e diritto comune.

I recenti arresti della Corte che si sono citati non sembrano, infatti, negare che regolamenti parlamentari e legge possano insistere sui medesimi oggetti, né che l'ampiezza dell'autonomia normativa delle camere sia illimitata, trovando comunque un limite – almeno – nei rapporti giuridici con soggetti terzi; ciò sta a significare due cose: a) non è affatto escluso che all'interno dell'ordinamento parlamentare possano trovare applicazione principi, istituti e controlli propri di quello generale (si pensi, ad un ambito non direttamente disciplinato da disposizione regolamentare, la cui disciplina non è riservata a tale fonte in virtù del predetto statuto di garanzia); b) la fonte legislativa, laddove rappresenti lo svolgimento di una riserva di legge e ad essa sia connessa la tutela di alcuni principi inderogabili dell'ordinamento (ovvero di diritti fondamentali), ben potrebbe costituire un limite (negativo) all'estensione della fonte regolamentare sul medesimo ambito normativo.

Al di là, dunque, delle riserve che sulla sent. n. 262/2017 si possono serbare, questa pronuncia della Corte apre comunque alcune prospettive utili ai fini della presente trattazione (*e.g.* rapporti con l'esterno delle camere e in particolare la tutela delle posizioni dei terzi che vi entrano in contatto), come si avrà modo di dimostrare più avanti (v. *infra* § 6).

5. Il Bilancio della Camera dei Deputati: *aperçu* della disciplina e delle procedure

Poste alcune premesse generali in ordine al contesto, del tutto peculiare, nel quale ci si muove, è possibile ora affrontare il tema dell'autonomia finanziaria e gestionale delle camere italiane. In particolare, esso verrà affrontato attraverso l'esame delle norme e delle regole che governano la formazione annuale del bilancio interno della Camera dei Deputati e nonché delle procedure mediante le quali vengono assunte le principali decisioni in materia di spesa⁴².

Come accennato, l'autonomia finanziaria delle Assemblee legislative trova oggi una base normativa nei soli regolamenti delle due Camere, tuttavia i limiti e le modalità di esercizio della prerogativa in parola derivano dal concorso di una molteplicità di fonti che, sulla base dell'art. 64 Cost., si articolano nelle singole previsioni regolamentari, per poi trovare ulteriore attuazione nelle consuetudini e nelle prassi.

⁴² Ampi riferimenti al quadro normativo regolamentare e alla sua evoluzione in ordine a questi temi e in particolare al bilancio interno delle camere possono essere trovati in CIAURRO L. - DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, 2003, 436 e ss, nonché cfr. V. DI CIOLO - L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, V ed., 2013, cap. II; cfr. poi sempre sul tema dell'autonomia delle camere, da ultimo, R. DICKMANN, *Il Parlamento italiano*, III edizione, 2018, 15 e ss.



La disciplina dettata dai regolamenti con riferimento all'approvazione del bilancio delle Camere, dunque, non è che la parte di un *corpus* più ampio che, sviluppando coerentemente le premesse contenute in Costituzione, si basa anche sugli usi di ciascun ramo del Parlamento.

Come si è detto, con riguardo all'approvazione del bilancio interno della Camera, la principale fonte normativa è rappresentata dal Regolamento, e in particolare dagli artt. 10, co. 2, 12, co. 2, e 66. In particolare, il procedimento di approvazione si articola in tre fasi: a) predisposizione del progetto di bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo da parte dei Deputati Questori; b) deliberazione del progetto da parte dell'Ufficio di Presidenza; c) discussione e votazione del bilancio e del consuntivo da parte dell'Assemblea.

Anche con riferimento al bilancio interno della Camera viene, dunque, subito confermata una delle premesse cui prima si accennava e in particolare l'indivisibilità dell'organo-camera dall'organo-amministrazione; i due piani, politico e amministrativo, sono fusi tra loro, e pertanto non stupisce che sia l'Aula (la sede politica per eccellenza) a decidere in modo definitivo su aspetti relativi al concreto funzionamento dell'organo; così come non stupisce che i singoli parlamentari intervengano nella discussione del bilancio, proponendo al *Plenum* ordini del giorno con i quali, per esempio, orientare le future decisioni di spesa dell'organo e dunque incidendo in modo diretto tanto sulla dotazione ordinaria di quest'ultimo che sui criteri che governano la spesa.

Sotto il profilo contenutistico/materiale, attenta dottrina⁴³ ha osservato che i criteri di redazione del bilancio interno della Camera – interamente disciplinati dal Regolamento interno di Amministrazione e contabilità – non sono difforni da quelli posti dalla vigente normativa in tema di contabilità pubblica di Stato, sicché su questo punto non vi sono particolari aspetti sui quali indugiare.

Il punto di vero interesse è quello riguardante l'intersezione tra il bilancio interno della Camera e quello dello Stato, di cui il primo fa comunque parte; esso è delineato dall'art. 10, co. 1, del RAC ai sensi del quale: *“Il Presidente della Camera, previa deliberazione dell'Ufficio di Presidenza adottata su proposta del Collegio dei Questori e con riferimento al fabbisogno previsto dal bilancio pluriennale, formula ogni anno al Ministro dell'economia e delle finanze la richiesta della dotazione ordinaria, nonché dell'eventuale integrazione di quella già accordata”*.

Formalmente la richiesta della dotazione ordinaria è formulata direttamente al Ministro dell'Economia e delle Finanze dal Presidente di Assemblea, su proposta dei Questori, al fine di collocare la relativa posta finalizzata nel bilancio statale (in quel momento in fase di formazione).

Interessante e articolata è, poi, la disciplina riguardante le decisioni di spesa della Camera contenuta negli artt. 23-29 del RAC.

⁴³ Cfr. CIAURRO L.-DI CIOLO V., *Il diritto parlamentare*, 2003, ult. loc. cit.

Il sistema ancora la competenza sulla decisione di spesa all'entità della medesima: maggiore è l'importo, maggiore la responsabilità, più alto nella gerarchia organizzativa sarà l'organo chiamato a decidere. In linea di massima, l'art. 24 del RAC prevede, al comma 1, che: “[...] *le spese sono autorizzate con deliberazione del Collegio dei Questori. In caso di urgenza, su indicazione del Segretario generale, le spese fino a euro 700.000 possono essere autorizzate con determinazione del deputato Questore o dei deputati Questori presenti*”; e al comma 2: “*L'Ufficio di Presidenza, su proposta del Collegio dei Questori, approva le seguenti spese, determinando, ove necessario, le modalità di affidamento dei relativi interventi: a) spese di importo superiore a euro 8.000.000 che impegnano il bilancio per più di quattro esercizi; b) spese che riguardano l'acquisizione, a qualsiasi titolo, delle sedi della Camera o la loro complessiva ristrutturazione*”. Importanti eccezioni sono poi rappresentate dal comma 3 dell'articolo citato, ai sensi del quale: “*L'Ufficio di Presidenza approva, inoltre, le spese che, in ragione della loro natura, il Presidente della Camera ritenga di sottoporre direttamente ad esso*”; e dal comma 8: “*In casi straordinari di necessità e di urgenza, il Segretario generale può disporre spese per conto dell'Amministrazione, dandone tempestiva comunicazione ai deputati Questori*”.

Ovviamente, il RAC prevede molte altre eccezioni, ovvero delle spese che, per il loro oggetto o finalità, sfuggono alle disposizioni appena citate, tuttavia è possibile trarre una serie di considerazioni generali su questo impianto: il Collegio dei Questori è l'organo che ha una competenza generale o ‘residuale’ in ordine alle decisioni di spesa, mentre per le spese più importanti è competente l'organo collegiale supremo della Camera, l'Ufficio di presidenza; lo stesso Collegio dei Questori stabilisce, inoltre, per quali voci di spesa la richiesta di pagamento al Servizio Tesoreria da parte del Servizio competente costituisce direttamente impegno (così l'art. 26, co. 1, RAC).

Anche in questo caso emerge chiaramente come al centro delle procedure di spesa vi sia sempre un organo politico e come, nel sistema parlamentare italiano, il piano politico assorba quello dell'amministrazione, con l'ulteriore conseguenza che ogni singola decisione in materia di finanza interna, proprio in quanto demandata al personale politico delle camere, presenta inevitabilmente un carattere di politicità e uno stretto nesso con l'esercizio delle prerogative costituzionali dell'intero organo.

6. Oltre l'autodichia: l'amministrazione della Camera e la tutela dei terzi.

Sotto il profilo, invece, della gestione amministrativa interna alla camera dei deputati, appare opportuno soffermarsi su un peculiare aspetto – per quanto quotidiano e concreto – quale quello delle procedure di appalto indette dall'organo per l'approvvigionamento di beni e servizi.

Tale digressione, non solo dà modo di vedere in concreto come l'*autonomia gestionale* dell'organo sia effettivamente esercitata seguendo percorsi distinti da, ma paralleli a, quelli cui tutte le pubbliche amministrazioni sono chiamate a seguire, ma consente anche di verificare le ricadute applicative dei principi, più sopra richiamati, enucleati nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale in materia

di *interna corporis* e segnatamente nella sent. n. 262/2017, sotto il profilo della tutela dei terzi che entrano in contatto con l'organo costituzionale.

L'art. 39, RAC della Camera dei deputati prevede, per le procedure di selezione dei contraenti e alle altre attività amministrative della Camera in materia di contratti di lavori, servizi e forniture, un rinvio mobile alle *“norme dell'Unione europea con diretta efficacia vincolante e, per quanto non diversamente stabilito dal presente regolamento, [alle] disposizioni di legge in vigore per i contratti dello Stato”*. Sulle procedure in questione, vi è chiaramente la vigilanza del Collegio dei Questori *“al fine di garantire l'osservanza dei principi del diritto dell'Unione europea e, segnatamente, il rispetto dei principi di correttezza e trasparenza nella scelta del contraente e di economica ed efficiente esecuzione dei contratti, nonché il rispetto delle regole della concorrenza nelle singole procedure di gara”* (art. 40 RAC). Le disposizioni che informano tali procedure, a ben vedere, consistono in una traduzione 'parlamentarizzata' della disciplina europea in tema di appalti, oggi recepita per l'Italia dal D.lgs. n. 50/2016 s.m.i.: è presente il classico impianto che ancora le diverse tipologie di procedura da adottare ai due criteri della 'rilevanza comunitaria' e dell'oggetto dei contratti (lavori, servizi forniture)⁴⁴, nonché gli obblighi di comunicazione di determinati bandi e avvisi alla Commissione europea per la loro pubblicazione (oltre a quella, in certi casi, sulla Gazzetta della Repubblica italiana), etc. etc.

Il punto che maggiormente suscita interesse rispetto a questo plesso normativo consiste, però, nella sua applicazione in concreto, in particolare come, alla luce della giurisprudenza costituzionale sin qui citata, le posizioni giuridiche dei terzi debbano qualificarsi (se diritti o interessi legittimi) e dinanzi a quale giudice debbano essere tutelate.

Fino a poco tempo fa, non v'era alcun dubbio che i rapporti giuridici scaturenti dalle procedure in esame tra la Camera e i terzi dovessero essere conosciuti dagli organi dell'autodichia: a tal uopo, l'art. 12, co. 3, lett. f) prevede infatti che *“l'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti [...] i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima”*, e sulla base di esso l'Ufficio in parola ha adottato un 'Regolamento per la tutela giurisdizionale non concernente i dipendenti' con il quale sono stati istituiti un 'Consiglio di giurisdizione' e un 'Collegio d'appello'.

Senonché l'*obiter dictum* contenuto nella sentenza n. 262/2017, relativo ai limiti dell'autonomia parlamentare, ha trovato immediatamente terreno fertile nelle giurisdizioni di diritto comune, le quali stanno iniziando a ritenere la propria giurisdizione sulle controversie fra terzi e gli organi parlamentari.

Una decisione 'esemplare' di siffatta evoluzione è rappresentata dalla sentenza del TAR Lazio, sede di Roma, Sez. I, 11 settembre 2018 n. 9268 (non appellata), con la quale il g.a. ha ritenuto di poter conoscere

⁴⁴ Cfr. artt. 55 e ss RAC; le tipologie di procedure sono quelle note anche nell'ordinamento generale: procedura aperta o ristretta, ristretta semplificata, negoziata, in economia.

della legittimità di una delibera del collegio dei questori del Senato, autorizzazione “*ad effettuare la procedura negoziata di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 50/2016 per l'affidamento in appalto con il criterio del prezzo, del servizio di facchinaggio*”.

In particolare, il Tribunale amministrativo, ha svolto il seguente ragionamento.

Sebbene la giurisdizione domestica del Senato sulle controversie riguardanti “*atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale*” fosse prevista e disciplinata da apposito regolamento minore⁴⁵, il collegio, da un lato, ha ritenuto comunque ‘generica’ l’estensione di siffatta giurisdizione del Senato – la quale anzi “*offre margini interpretativi di segno opposto a quanto rilevato dalla controinteressata, atteso che fino alla delibera del 2005 le controversie oggetto di giurisdizione domestica erano solo quelle relative al personale dipendente*” – e, dall’altro, richiamando le sentt. nn. 120/2014 e 262/2017 della Corte costituzionale, ha giudicato che la previsione regolamentare in parola “*non possa estendersi anche alle controversie in materia di appalti, le quali hanno la loro disciplina in atti di normazione statale e comunitaria e non riguardano questioni interne all’organo costituzionale*”.

In altre parole, l’*iter* argomentativo per radicare la giurisdizione del g.a. si svolge in tre passaggi: *i*) non sussumibilità della fattispecie concreta dedotta in giudizio nel regolamento minore sulla giurisdizione domestica⁴⁶; *ii*) natura della questione ‘non interna’ all’organo costituzionale; *iii*) esistenza di “*atti di normazione statale e comunitaria*” disciplinanti il caso di specie e pertanto ad esso applicabili⁴⁷.

Sebbene il primo punto del ragionamento possa suscitare qualche perplessità – specie per come asserito –, sono gli altri due passaggi che devono essere attentamente esaminati, poiché danno l’idea di come, nel futuro prossimo, l’autodichia parlamentare potrebbe essere superata per mano del giudice amministrativo.

Con riguardo al passaggio *sub ii*), il Tribunale amministrativo coglie – sarebbe interessante verificare con quanta consapevolezza – un punto essenziale della questione e lo risolve a detrimento della stessa ragion d’essere della giurisdizione domestica, segnatamente la labilità del (o, forse, l’assenza di un) nesso tra l’indipendenza dell’organo parlamentare e il corretto svolgimento di procedure amministrative suscettibili

⁴⁵ Si tratta del ‘Regolamento sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi’, approvato con deliberazione datata 5 dicembre 2005 n. 180/2005 del Consiglio di Presidenza del Senato, il quale stabilisce espressamente, all’art. 1, comma 1, che “*sulla tutela giurisdizionale relativa ad atti e provvedimenti amministrativi non concernenti i dipendenti o le procedure di reclutamento del personale, sono competenti gli Organi di autodichia istituiti con deliberazione del Consiglio di Presidenza del Senato del 18 dicembre 1987, modificata nella riunione del 9 dicembre 1990, nella composizione prevista dal comma 2.*”

⁴⁶ Secondo il TAR capitolino, peraltro, “*la previsione del Regolamento in discussione è, peraltro, di un tenore tale da non offrire alcuno spunto per ritenere che essa abbia ad oggetto controversie che riguardino rapporti con soggetti terzi, in alcun modo assimilabili a quelle relative ai dipendenti del Senato o alle procedure di reclutamento*”.

⁴⁷ È appena il caso di riferire che, nel merito, il ricorso è stato respinto poiché infondato e, in parte, improcedibile, sulla base di uno scrutinio, alla luce dell’art. 63, co. 2, lett. c), della legittimità della scelta del Senato di indire una procedura negoziata alla quale non aveva invitato il ricorrente, gestore uscente del servizio messo a gara.

di ledere posizioni giuridiche soggettive di terzi (tutelate dal diritto comune). In sostanza, si esclude che siffatte procedure, e la loro corretta gestione, abbiano a che fare con l'indipendenza del Senato e, implicitamente, viene confermata una interpretazione rigorosa di quest'ultima, quale principio riguardante esclusivamente i rapporti dell'organo con l'esecutivo, e non anche quale strumento per incidere sulle attribuzioni costituzionali di altri organi (la cui disciplina è, peraltro, riservata alla legge).

Con riferimento poi al passaggio *sub iii*), la decisione dimostra come la questione dei limiti della giurisdizione domestica possa essere risolta solo attraverso una corretta lettura del rapporto tra fonte regolamentare e fonte legale in relazione al *caso concreto*: il Tribunale, infatti, non esclude in via generale che un regolamento parlamentare possa fondare la giurisdizione domestica su quella particolare fattispecie, ma muove dall'inapplicabilità ad essa del regolamento del Senato in quel momento vigente; preso atto di ciò, e attesa la natura non squisitamente interna della controversia (che avrebbe valso a chiamare in causa la riserva di regolamento posta dall'art. 64 cost.), il collegio si è limitato a rilevare la 'riespansione' in relazione ad essa della fonte legale, alla cui applicazione esso è istituzionalmente preposto nelle forme e nei limiti (legali) propri della giurisdizione amministrativa.

In questo senso, da questa giurisprudenza emergerebbe una conferma importante dell'utilità dell'impostazione più sopra richiamata secondo la quale, in assenza di riserve espresse, *“la risoluzione delle antinomie andrà trovata essenzialmente sul piano dei limiti di efficacia che le due fonti appoggiano l'una all'altra”*; un criterio del genere, infatti, sebbene non conduca ad un sistema rigido e definibile *a priori*, appare *“sensibile all'evolversi delle realtà istituzionali”*⁴⁸.

7. I controlli contabili interni sulle decisioni di spesa e sul bilancio della Camera.

Riprendendo il discorso sulle procedure (di bilancio e gestionali) più sopra descritte, esse devono, ovviamente, essere completate da un sistema di controlli in ordine alla loro puntuale applicazione; ed esso rappresenta uno dei corollari, teorici e pratici, più problematici dell'autonomia amministrativa delle camere.

Con particolare riferimento al bilancio interno della Camera dei Deputati, lo stesso RAC si preoccupa di istituire forme di controllo contabile particolarmente stringenti (v. il Tit. VI, artt. 68-75): ferme le competenze del Collegio dei Questori in ordine al *'buon andamento'* dell'Amministrazione (artt. 10 RC, 68 RAC) e del Segretario generale in ordine alle funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo di tutta l'attività dell'Amministrazione (art. 68 RAC), il controllo di regolarità contabile è esercitato dal Servizio Tesoreria (art. 70 RAC); in particolare il Tesoriere vigila sulla regolarità della gestione del bilancio della Camera,

⁴⁸ Così F. SORRENTINO-G.G. FLORIDIA, voce *Regolamenti parlamentari*, op. cit., 14 dell'estratto.

compiendo le ispezioni e le verifiche necessarie (art. 75 RAC). Inoltre, sempre il RAC prevede all'art. 74 l'obbligo per il Servizio di Tesoreria di predisporre una relazione semestrale da indirizzare al Collegio dei Questori sulla gestione finanziaria, anche con riferimento alle autorizzazioni di spesa accordate nei sei mesi antecedenti.

Sono previste, peraltro, anche relazioni trimestrali al Collegio dei Questori da parte del Segretario generale sull'andamento della gestione: tali documenti hanno ad oggetto l'andamento finanziario della gestione, nonché lo stato di attuazione dei piani e dei programmi di spesa deliberati, dando della regolarità delle procedure amministrative e contabili messe in atto.

Vi sono poi altri uffici, quali il Servizio amministrazione e l'Ufficio per il controllo amministrativo, che svolgono attività di verifica circa la situazione dei piani e dei programmi di attività, nonché della loro efficienza ed efficacia, secondo i parametri stabiliti dalla stessa Segreteria generale.

Anche sotto il profilo dei controlli, emerge dunque un ruolo centrale del Collegio dei Questori, essendo il soggetto coordinatore di tutte le attività di vigilanza e controllo (non solo contabile, ma anche di risultato e di gestione) nonché il destinatario delle relazioni semestrali di verifica previste dal regolamento. Che un sistema di controllo contabile del genere – nell'ambito del quale il soggetto controllore è lo stesso organo collegiale politico che ha rilevanti competenze sulla gestione finanziaria dell'ente – possa ritenersi pienamente soddisfacente da un punto di vista schiettamente giuridico è lecito dubitare; e diversamente non potrebbe sostenersi, attesa la necessaria alterità di soggetti, tra controllante e controllato, che dovrebbe caratterizzare ogni procedura di controllo che ambisca ad essere definita (quanto meno) terza e obbiettiva.

8. I controlli contabili esterni: autonomia parlamentare e attribuzioni della Corte dei Conti alla luce della giurisprudenza costituzionale.

Una volta considerate le debolezze intrinseche delle forme di controllo interno, non può non dischiudersi il tema dei controlli contabili esterni sul bilancio delle Camere, che, però, devono ritenersi esclusi in modo netto, stante la perdurante – come si è accennato *supra* – insindacabilità nell'ordinamento costituzionale italiano degli *interna corporis*.

Proprio con riferimento all'autonomia finanziaria, il problema in esame si arricchisce peraltro di ulteriori sfaccettature: da un lato, vi è il profilo relativo al rischio che un controllo esterno sul bilancio delle Camere si traduca in una forma di controllo o 'interferenza' indiretta sull'attività dell'organo legislativo; mentre, dall'altro, vi è il dato costituzionale di un giudice contabile chiamato ad esercitare un controllo giudiziale successivo sul bilancio dello Stato (artt. 100, co. 2, e 103, co. 2, Cost.); un bilancio, nel quale è difficile non ricondurre anche quello delle Camere (così come quelli degli altri organi costituzionali).

Un controllo, vieppiù, la cui disciplina è riservata dalla legge.

Com'è noto, sul tema si è sempre ritenuto che, in virtù di norma consuetudinaria, il personale delle assemblee politiche qualificabile come 'agenti contabili dello Stato' fosse comunque dispensato dagli obblighi di rendicontazione ad organi esterni e immuni dal controllo della Corte dei conti.

Occorre, però, chiedersi se tale assetto – che ad oggi si fonda su prassi e consuetudini – debba ritenersi ancora compatibile con il sistema costituzionale *tout court* (e, a ben vedere, con il principio democratico), ovvero se l'autonomia contabile delle Camere (*recte*: l'insindacabilità della medesima) rappresenti sia strettamente funzionale alla loro indipendenza.

La questione, nella sua complessità, non poteva non porsi all'attenzione della Corte costituzionale che, nel tempo, ha elaborato una significativa giurisprudenza.

Com'è noto, quest'ultima essa prende avvio con la sentenza n. 143 del 1968 (rel. Branca), con la quale la Corte aveva recisamente negato il controllo della Corte dei conti sull'attività di *“quegli organi, come il Capo dello Stato, il Parlamento e la Corte costituzionale, la cui posizione ai vertici dell'ordinamento costituzionale, è di assoluta indipendenza: anche in materia di spese, poiché esse sono necessarie al funzionamento dell'organo ed un riscontro esterno comprometterebbe il libero esercizio delle funzioni politico-legislative o di garanzia costituzionale che gli sono attribuite”*⁴⁹.

La Corte fondava tale arresto essenzialmente sui limiti intrinseci della funzione di controllo della Corte dei conti prevista dall'art. 100 cost.: essa avrebbe avuto come unico oggetto l'azione del Governo e dei rami della pubblica amministrazione che dipendono da esso, sicché l'impiego delle risorse finanziarie destinate agli organi costituzionali è sindacabile *“fino a quando sia atto del Governo”*; anzi, aggiunge la Corte, *“è la natura dell'organo, e non la natura dell'atto indipendentemente da quella, a legittimare il c.d. riscontro”*.

Una lettura molto drastica che si reggeva su una vecchia concezione del controllo contabile – di cui il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti (2 luglio 1934, n. 1214) era espressione – inteso come esclusivo controllo di qualsiasi attività comunque 'proveniente' dal Governo, *“tanto è vero che proprio per questa provenienza vi sono soggetti anche i decreti-legge e le leggi delegate e che gli altri decreti presidenziali vi sono sottoposti poiché “emanano” dai “Ministeri” (art. 17 T.U.)”*⁵⁰.

Giova, dunque, notare come inizialmente il tema dell'indipendenza parlamentare fosse solo sullo sfondo (quale presidio consolidatosi sulla base di precedenti tradizioni o prassi incontestate), e come la questione giuridica ritenuta dirimente non fosse l'individuazione dei limiti di quest'ultima (nel bilanciamento con gli altri poteri), ma l'esatto perimetro delle attribuzioni della Corte dei conti di cui all'art. 100 cost.

⁴⁹ Corte cost. sent. n. 143/1968, cons. dir. 2.

⁵⁰ Corte cost. sent. n. 143/1968, cons. dir. 2; lettura ormai superata a partire, quanto meno, dall'entrata in vigore della l. n. 400/1988.

I termini del problema evolvono con la successiva sentenza n. 110 del 1970 (rel. Crisafulli), dove il discorso si affina, distinguendo le diverse competenze della Corte dei conti quale organo di giurisdizione contabile, delineate nell'art. 103 cost., da quelle esercitate quale organo di controllo della legalità dell'amministrazione *ex art. 100 cost*⁵¹.

Espressione del primo ordine competenze è rappresentata dal giudizio di conto (di natura chiaramente giurisdizionale), la cui giurisdizione, in base ad un *“principio tendenzialmente generale”* posto dall'art. 103, co. 2, cost.⁵², sarebbe dotata di una certa *“capacità espansiva [...] consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico”*.

Senonché, anche in quel caso, siffatta ricostruzione sistematica dei dati positivi, pur determinando la sottoposizione degli agenti contabili del Consiglio regionale sardo al giudizio di conto, non è stata estesa alle assemblee parlamentari. Il punto, per quanto affidato ad un (altro) *obiter dictum*, è ribadito in modo netto: *“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 perciò situati ai vertici dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità”*⁵³.

Con la successiva sentenza n. 129 del 1981 (rel. Paladin), la Corte mette a punto la propria ricostruzione dei meccanismi che, ad oggi, fondano e governano l'autonomia finanziaria e contabile delle Camere⁵⁴.

Com'è noto, la Sezione I giurisdizionale della Corte dei conti aveva chiesto ai tesoriери della Camera dei deputati, del Senato della Repubblica e della Presidenza della Repubblica la presentazione dei rispettivi

⁵¹ Secondo la Corte *“la diversa figura che assume la Corte dei conti, quale organo di controllo della legalità dell'amministrazione e quale organo di giurisdizione contabile, non soltanto risulta chiaramente dal testo unico R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che ne disciplina le “attribuzioni di controllo” nel capo II del suo titolo II e le “attribuzioni giurisdizionali” (prima tra queste, nell'art. 44, il giudizio di conto) nel successivo capo V, ma è attualmente ribadita nel modo più netto dallo stesso testo della Costituzione: dove, infatti, le funzioni di controllo della Corte dei conti sono previste dal secondo comma dell'art. 100, posto a chiusura del titolo III della seconda parte, dedicato al Governo e alla Pubblica Amministrazione, mentre le funzioni giurisdizionali “nelle materie di contabilità pubblica”, oltre che “nelle altre specificate dalla legge”, sono contemplate nel secondo comma dell'art. 103, ricompreso a sua volta entro la normativa avente ad oggetto l’“Ordinamento giurisdizionale”*” (Corte cost. sent. n. 110/1970).

⁵² Sul punto, peraltro, la Corte precisa che la costituzione *“non contiene - per questa parte - alcuna riserva di legge e adopera una locuzione (“materie di contabilità pubblica”) anche letteralmente più ampia di quella dell'art. 44, primo comma, del T.U. del 1934”*; di qui la dimensione generale del principio che l'art. 103, co. 2, cost. esprime.

⁵³ Corte cost. sent. n. 110/1970, cons. dir. 4.

⁵⁴ Sulla sentenza in parola cfr. i commenti di S. GRASSI, *Attivismo e “self restraint” nelle sentenze del 1981*, in *Quaderni costituzionale*, fasc. n. 1/1982, 238 ss.; E. PETROLATI, *Il controllo delle spese degli organi costituzionali ovvero Quis custodes custodiet?*, in *Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*, fasc. n. 2/1983, 145 ss.; P. DI MUCCIO, *Indipendenza delle Camere e giurisdizione sui loro atti amministrativi e contabili*, in *Foro amministrativo*, fasc. n. 3/1980, I, 1555 ss; la sentenza in commento ha trovato, peraltro, recente conferma e ampio richiamo, sempre con riferimento alla giurisdizione contabile di responsabilità della corte dei conti nei confronti di dipendenti della Presidenza della Repubblica, in Corte cost., sent. 169/2018.

conti per le gestioni degli anni dal 1969 al 1977.⁵⁵ Il conflitto di attribuzione inter-organico che ne scaturì, *ca va sans dire*, fu deciso in senso favorevole ai tre organi costituzionali.

In primo luogo, va subito evidenziata la circostanza che i decreti emessi dalla Corte dei conti imponessero la presentazione dei conti ai tesorieri degli organi parlamentari (e della presidenza della repubblica) e non direttamente a quest'ultimi, di modo che non venisse in alcun modo lesa dal giudice contabile l'indipendenza e l'autonomia degli organi in questione⁵⁶. Non erano, dunque, in discussione le decisioni di spesa degli organi (*recte*: “*le gestioni degli ordinatori della spesa*”) – esse, sì, strettamente connesse all'esercizio indipendente delle loro attribuzioni costituzionali –, bensì le operazioni di rendicontazione ad esse connesse ed effettuate dagli agenti contabili.

Il punto è colto dalla Corte che, però, valuta positivamente la ricorrenza di un conflitto sotto il profilo oggettivo, asserendo che una richiesta del genere rappresentasse comunque una menomazione delle attribuzioni costituzionali degli organi coinvolti: l'assunto è *ictu oculi* indimostrato.

Nel merito, la tesi portata avanti dalla Corte è che la autonoma gestione da parte delle camere (e della Presidenza della Repubblica) delle rispettive risorse finanziarie, in quanto direttamente funzionale all'indipendenza dell'organo, si traduca in un divieto di ingerenza non solo da parte del governo, ma anche della Corte dei conti o di qualsiasi altro organo statale. La decisione sul conflitto viene, dunque, fondata, ancora una volta, su un determinato, ‘tradizionale’ assetto di rapporti tra camere e Corte dei conti e su un'interpretazione dell'autonomia normativa nella quale vengono ricompresi anche gli aspetti legati al funzionamento dei loro apparati serventi e gli strumenti volti assicurarne l'osservanza.

In particolare, la Corte, pur confermando la lettura estensiva che della giurisdizione contabile aveva fornito con il precedente del 1970, ne precisa i contorni e mette in funzione alcuni dei limiti in essa già delineati: come l'art. 103, co. 2, cost., “*non risulta dotato d'immediata operatività in tutti i casi*”, così “*l'espandersi della giurisdizione costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, lungi dall'essere incondizionato, deve considerarsi*

⁵⁵A fondamento della propria richiesta, il giudice contabile sosteneva che anche 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*”; diversamente, ne discenderebbe “*un privilegio anacronistico*”, tanto meno giustificabile in quanto “*afferente la posizione giuridica di soggetti svolgenti attività meramente strumentali*”. Sempre la Corte dei conti sosteneva che il sindacato sul comportamento di tali soggetti non avrebbe implicato alcuna menomazione delle prerogative spettanti alla Camera dei deputati, al Senato della Repubblica ed al Capo dello Stato, dal momento che il controllo non avrebbe riguardato le finalità giustificative del singolo atto di spesa, ma solo verificato che la gestione finanziaria dai tesorieri fosse conforme alla normativa vigente.

⁵⁶ In tal senso cfr. G. DI MARTINO, *Gestione finanziaria e contabile nei regolamenti delle Camere*, in *Rass. parl.*, 4/2007, 885 ss.

*circoscritto laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali*⁵⁷.

Ma l'asse principale sul quale la Corte fonda la propria decisione è un altro; essa, muovendo dalla 'peculiare posizione' degli organi costituzionali coinvolti, rinviene l'esistenza "*principi non scritti, manifestatisi e consolidatisi attraverso la ripetizione costante di comportamenti uniformi [...] vale a dire vere e proprie consuetudini costituzionali*", sulla base delle quali i tesoriери dei rispettivi organi costituzionali devono ritenersi esentati dalla giurisdizione contabile. Tale 'prassi', aggiunge la Corte, rappresenterebbe "*il diretto riflesso della spiccata autonomia di cui tuttora dispongono i tre organi costituzionali ricorrenti*", nell'ambito della quale rientrerebbe certamente la potestà di dettare, in via esclusiva, le disposizioni regolamentari "*più opportune per garantire una corretta gestione delle somme affidate ai rispettivi tesoriери*", nonché quella di attivare i "*corrispondenti rimedi, amministrativi od anche giurisdizionali*"⁵⁸. In sintesi, "*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*".

Si potrebbe azzardare che la Corte ha avuto buon gioco a decidere con argomenti di per sé non irresistibili ("*l'esenzione dai giudizi di conto, [...] integrata da principi non scritti, consolidatisi attraverso la ripetizione costante dei comportamenti uniformi*") un conflitto che la Corte dei Conti aveva impostato in termini quanto meno velleitari: in sostanza, essa pretendeva di esercitare la propria giurisdizione nei confronti delle Camere, in virtù del combinato disposto degli artt. 103, cost. e 44, r.d. 12 luglio 1934, n. 1214⁵⁹, *sic et simpliciter*. Ovvio che la Corte replicasse che "*i termini della questione non sono così semplici*".

Una osservazione che, però, ben potrebbe essere adottata a commento della sentenza stessa, giacché l'approccio adottato dalla Corte non convince sotto molteplici aspetti.

In disparte l'opinabilità del rilievo giuridico attribuito a tradizioni e consuetudini costituzionali di dubbia consistenza e fisionomia⁶⁰, la Corte commette l'errore (o la scelta) di confondere la questione del

⁵⁷ Corte cost. sent. n. 129/1981 cons. dir. 3.

⁵⁸ Corte cost. sent. n. 129/1981 cons. dir. 4.

⁵⁹ L'art. 44 cit. prevede che "*La Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesoriери, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, e di coloro che si ingeriscono anche senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti. La Corte giudica pure sui conti dei tesoriери ed agenti di altre pubbliche amministrazioni per quanto le spetti a termini di leggi speciali*".

⁶⁰ La sentenza, peraltro, desta grande interesse anche perché è uno dei pochi casi – di certo, il primo – nel quale la Corte ha fondato la propria decisione su di una consuetudine costituzionale; più precisamente, quest'ultima viene individuata/ricostruita dalla Corte onde utilizzarla quale parametro di giudizio nell'ambito del conflitto di attribuzioni fra la Corte dei conti e gli organi costituzionali convenuti. Senza voler entrare in questa sede su di una questione di giustizia costituzionale nota e complessa, ci si limita a registrare un certo *favor* della dottrina in ordine alla possibilità di integrare la disposizione costituzionale generica o incompleta con altri materiali normativi che modellano "*nella generalità dei casi, la configurazione concreta delle attribuzioni in contestazione*" (così A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale nei conflitti di attribuzioni fra poteri dello stato*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, 165, ma v. anche F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione fra poteri*

fondamento costituzionale dell'autonomia normativa degli organi coinvolti con quella dell'estensione delle competenze che la costituzione ad essa riserva in modo espresso.

I due piani sono chiaramente distinti: nessuno ha dubbi circa il primo profilo, né che l'autonomia normativa degli organi costituzionali in questione abbia una dimensione 'sostanziale' e una 'procedurale/applicativa'; diverso è invece il problema di individuare gli oggetti espressamente riservati a tali fonti ovvero, se ciò non fosse possibile, di fissare i limiti negativi all'esercizio della medesima.

Tali aspetti non trovano alcuna risposta nella sentenza n. 129/1981, con la conseguenza che l'esenzione degli agenti contabili degli organi costituzionali dalla giurisdizione contabile è finita per poggiare essenzialmente su una mera prassi, su una circostanza di fatto.

Al contrario, l'esame del contenuto dei regolamenti degli organi in questione circa le competenze dei rispettivi servizi di tesoreria⁶¹ avrebbe fatto emergere, oltre alla natura amministrativa delle procedure di controllo ivi prescritte – diversa da quella giurisdizionale del giudizio di conto *ex art. 103, co. 2, cost. –*, l'assenza di una disposizione paragonabile a quella dell'art. 44, r.d. cit.; tale ultima lacuna, se colta, avrebbe dovuto portare la Corte ad escludere che la disciplina in questione (resa del conto dinanzi ad una autorità terza e imparziale) fosse oggetto di una riserva esclusiva della fonte regolamentare e, di conseguenza, ad affermare la nota 'capacità espansiva' della legge (e segnatamente del generale principio contenuto nell'art. 44, r.d. cit.).

dello Stato, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1967; G. ZAGREBELSKY-V. MARCENO', *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, 433). L'operazione effettuata dalla Corte nella sentenza n. 129/1981 è, però, diversa: un conto è *integrare* un parametro costituzionale espresso con tutte le altre, diverse fonti che, in senso circolare, ne contribuiscono a completare il contenuto normativo (legge ordinaria, regolamenti, consuetudini etc.), altra cosa è *sostituire* (o fortemente *dimidiare* il senso e l'efficacia di) una disposizione costituzionale (*i.e.* l'art. 103, co. 2, cost.) con una determinata prassi o consuetudine, scelta pretermettendo tutte le altre norme che, in combinato disposto fra loro, configuravano in concreto le attribuzioni in contestazione previste dalla disposizione costituzionale sostituita. La Corte, chiaramente, si è resa conto della forzatura e ha tentato di porvi rimedio, collegando la prassi 'prescelta' (esenzione da controllo contabile) all'autonomia normativa *ex art. 64 cost.*, dove la prima costituirebbe un 'riflesso' della seconda; senonché siffatta ricostruzione rivela la scelta della Corte di dar conto solo di alcuni principi costituzionali, mettendone in disparte altri, invece di procedere – al fine di delineare la concreta fisionomia delle attribuzioni in gioco, anche mercé il rilievo di fonti-fatto – ad un bilanciamento degli uni e degli altri. Su questi profili, cfr. di recente P. CARNEVALE, *A corte... così fan tutti? contributo ad uno studio su consuetudine, convenzione e prassi costituzionale nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, fasc. n.4/2014, il quale peraltro nota come, in quel caso, la qualificazione da parte della Corte della fonte consuetudinaria in termini "costituzionali", "*fa immediatamente pensare per una fonte più ad un senso di appartenenza (rectius di ancoraggio) ad un ordinamento storico-positivo che non ad una situazione di condominio con altri (previi) ordinamenti giuridici, non foss'altro per la ragione secondo cui nel passaggio fra ordinamento statutario e repubblicano, alla continuità sul piano istituzionale e normativo è corrisposta una evidente discontinuità a livello costituzionale*"; nonché R. Dickmann, *La competenza dei regolamenti delle Camere*, op. cit., 25 ss.

⁶¹ Con riferimento al RAC della Camera dei deputati vengono menzionati gli artt. gli artt. 9, 32, 33, 35 e 38, quale disciplina regolamentare che pone "puntuali garanzie" per "una corretta gestione del danaro pubblico, nonché degli altri valori e materie di proprietà dello Stato", cfr. Corte cost., sent. n. 129/1982, cons. dir. 5.

In tal modo, si sarebbe realizzata non la subordinazione dell'organo rappresentativo al giudice di conto, ma la soggezione delle Camere alla sua stessa legge (*recte*: all'art. 44, r.d. cit.), e in virtù ciò la soggezione dei funzionari in servizio presso le camere – ancorché dotati di un regime pubblicistico speciale – al giudizio di conto dinanzi a un giudice indipendente e imparziale.

Una ricostruzione del genere avrebbe tratto, peraltro, ulteriori argomenti dall'inegabile rilievo pubblico dei danari maneggiati dagli agenti contabili degli organi costituzionali, così come dalla loro sicura contabilizzazione all'interno del bilancio dello Stato, ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'art. 103, co. 2, cost.

Del resto, il controllo contabile sul bilancio dello Stato, svolto dalla Corte dei conti – si badi – nei limiti e nei modi indicati dalla legge, risponde a un generale principio di buon andamento dei pubblici poteri (e di tutela delle risorse pubbliche) nell'interesse della collettività che certamente informa il tessuto costituzionale e che, altrettanto certamente, condiziona e limita le forme di esercizio della sovranità stessa.

9. Autonomia e controlli degli organi costituzionali: una conclusione aperta.

Alla luce del cammino giurisprudenziale compiuto dalla Corte, si può sostenere che, a dispetto del molto tempo trascorso, non è stata poi fatta molta strada in avanti: il tema dei controlli esterni su attività di natura amministrativa interne alle camere è stato, infatti, affrontato avendo di mira come unico obbiettivo quello di bilanciare gli equilibri istituzionali tra i vari organi dello stato.

A ciò si aggiunga la sensazione di una certa circolarità del dibattito scientifico sul tema, ormai avvitato sui medesimi argomenti e assunti logici, dai quali appare sempre più difficile emanciparsi. La prospettiva o il punto di partenza sembrano essere gli stessi: la posizione e il ruolo del parlamento nel sistema istituzionale, invece della posizione dei regolamenti parlamentari nel sistema delle fonti.

Come si è cercato di argomentare nel presente lavoro, questo è un punto di vista che ha dietro di sé una lunga tradizione – è il caso di dirlo – di elaborazione giurisprudenziale e dottrina, che ha preso le mosse sin dalle esperienze preunitarie e che oggi distingue l'esperienza giuridica italiana da quelle straniere⁶².

Vi sono, però, degli spiragli, aperti come di consueto dalle istanze dei singoli (diritti o interessi che siano), come testimonia l'evoluzione cui si sta assistendo in materia di tutela dei terzi nelle procedure di appalto

⁶² Per quanto riguarda il dibattito sorto in altri ordinamenti nazionali sul punto, cfr. da ultimo, e senza pretesa di completezza, M.H. DESCLODURES-V. DUSSART-M.L. DOMINGO, *Regards croisés sur le financement public du bicamérisme de la Danemark*, in *Gestion et finances publiques*, fasc. n. 5/2019, 70 ss; F. DELPEREE-M.F. JANSSENS, *Regards croisés sur le financement public des parlements en Belgique*, in *Gestion et finances publiques*, fasc. n. 5/2019, 39 ss; M.B. JEAN-ANTOINE, *Regards croisés sur le financement public du monocamérisme du Danemark*, in *Gestion et finances publiques*, fasc. n. 5/2019, 21 ss; C. GRÖPL, *Réflexions sur le financement du Parlement fédéral allemand*, in *Gestion et finances publiques*, fasc. n. 5/2019, 45 ss; G. GERAPETRITIS-M.A. KOUNDOUROS-T. MANOU-M.N. MILIONIS, *Regards croisés sur le financement public du monocamérisme de la Grèce*, in *Gestion et finances publiques*, fasc. n. 5/2019, 26 ss.

indette dalle camere; spiragli sui quali ha certamente giuocato un ruolo decisivo l'influsso sul nostro ordinamento della normativa europea in materia.

Parallelamente, è auspicabile che altrettanti passi avanti vengano compiuti appunto sul tema principale del presente contributo, vale a dire quello dei limiti alla giurisdizione contabile nei confronti degli agenti contabili in servizio presso gli organi costituzionali; la loro esenzione dall'obbligo di rendiconto giudiziale, infatti, non sembra più compatibile, non solo con l'attuale fisionomia dello Stato costituzionale di diritto, ma con l'evoluzione che specialmente quello italiano sta affrontando in virtù del processo di integrazione europea.

Il riferimento, ovviamente, è all'impatto che su questi temi potrebbe avere la revisione costituzionale introdotta con la l. cost. n.1/2012, e in particolare l'introduzione in costituzione dei principi del (tendenziale) equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico.

Con riferimento al primo è bene ricordare *“la forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica”*, che *“si sostanzia in una vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile”* (Corte cost., sent. n. 184/2016; nonché sent. n. 192/2012). Una forza espansiva che ben potrebbe sprigionare degli effetti là dove l'art. 103, co. 2, cost. non era sino ad oggi arrivato.

Mentre con riferimento al secondo principio richiamato, la Corte ha chiarito come esso sia connesso, non solo all'equità intergenerazionale, ma anche ad altri valori quali *“la certezza del diritto e la veridicità dei conti, nonché il principio di chiarezza e univocità delle risultanze di amministrazione”* (Corte cost., sent. 18/2019, nonché sent. n. 274/2017). Un principio, è bene precisare, per il quale la Corte e la dottrina hanno da subito intravisto ricadute anche sul principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica, nell'ambito del quale la rendicontazione è *“presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo [...] il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, [risiede essenzialmente nell'assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sentenza n. 184 del 2016)”* (Corte cost., sent. n. 18/2019, nonché cfr. Id. sent. n. 228 del 2017)⁶³.

Sarebbe del tutto coerente e plausibile che tali acquisizioni venissero estese dalla Corte anche alle dinamiche contabili e gestionali interne agli organi costituzionali, specie quelli con funzioni di

⁶³ Cfr. sul principio di sostenibilità cfr. da ultimo, D. PORENA, *Il principio della sostenibilità. Contributo allo studio di un programma costituzionale di solidarietà intergenerazionale*, Torino, 2017; sulla connessione del principio in parola a quello democratico v. R. BIFULCO, *Jefferson, Madison e il momento costituzionale dell'unione. a proposito della riforma costituzionale sull'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, fasc. 2/2012, 6.



rappresentanza, e si giunga così a un ripensamento del concetto stesso di ‘autonomia contabile’, di modo che esso non consista nella esclusione automatica di un controllo giurisdizionale (terzo e imparziale) sull’operato degli agenti contabili di siffatti organi; tale declinazione, ancorché invocata per salvaguardare l’indipendenza dei medesimi, sembra infatti non tenere in equilibrato bilanciamento, non solo le attribuzioni costituzionali di altri organi costituzionali (*e.g.* la Corte di conti), ma anche altri, inediti principi cui, oggi, l’intero plesso statale deve informarsi.