

Il regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica: consuetudini vs. regole

di *Guido Rivosecchi**

1. La peculiare organizzazione amministrativa e contabile di ciascuna Camera costituisce uno dei corollari più discussi dell'autonomia costituzionale del Parlamento¹, che si riflette sugli aspetti procedimentali e contenziosi. Ricostruita sulla base di prassi e convenzioni risalenti al diritto non scritto del periodo statutario, la stessa giurisprudenza costituzionale ne ha fornito un'ampia e assai dubbia legittimazione attraverso il riconoscimento di una consuetudine costituzionale che ne costituirebbe il fondamento (sent. n. 129/1981)².

Sono già stati messi in evidenza, ormai in verità da qualche lustro, i possibili scenari degenerativi di tale prospettiva. Il confine tra autonomia e privilegio viene reso sempre più labile³, con il rischio della definitiva legittimazione di quella «teologia dei corpi separati»⁴ che sembrava aver definitivamente chiuso la partita tra Corte e Parlamento⁵. In realtà, nonostante gli spiragli aperti dalla sentenza n. 9 del 1959, il Giudice delle leggi aveva ricondotto *a priori* l'insindacabilità di ogni forma di *interna corporis acta* e, nella materia relativa all'amministrazione e alla contabilità, di ogni prassi parlamentare, alle consolidate consuetudini e alla particolare posizione di centralità del Parlamento nel sistema (sentt. nn. 129/1981 e 154/1985)⁶.

* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella facoltà di Economia dell'Università del Salento – Docente di Contabilità pubblica e controlli nella facoltà di Scienze politiche della Luiss Guido Carli.

¹ Cfr., ad esempio, M. MIDIRI, *Autonomia costituzionale delle Camere e potere giudiziario*, Padova, Cedam, 1999, *passim*, spec. 279 ss.

² Per una serrata e condivisibile critica, cfr. R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, 44 ss.; nonché, sotto il profilo del nesso tra indipendenza della Camera e legittimazione processuale nel conflitto concernente l'autonomia contabile, G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, Padova, CEDAM, 2003, 70 s. e 256 ss.

³ Cfr. G. LOMBARDI, *L'autonomia contabile degli organi delle Camere: garanzia o privilegio?*, in *Giur. cost.*, 1981, 1283 s., il quale pone il problema, con significative aperture, però, in favore dell'esclusione del controllo della Corte dei conti sui tesoriери di Camera e Senato, in virtù della presupposta consuetudine costituzionale che consentirebbe deroghe ai principi della giurisdizione contabile.

⁴ N. OCCHIOCUPO, «Teologia dei corpi separati» e partecipazione di troppo ad un conflitto di attribuzione tra organi supremi, in *Giur. cost.*, 1980, 1421 s.

⁵ G. FLORIDIA, *Finale di partita*, in *Dir. proc. amm.*, 1986, 270 ss.

⁶ Per lo sviluppo di questa tesi, sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 260 ss.

2. In questa chiave di lettura, l'approvazione del regolamento di amministrazione e contabilità del Senato della Repubblica, approvato dal Consiglio di Presidenza nella riunione del 1° giugno 2006, segna invece un timido recupero della garanzia del diritto scritto – per quanto limitata ad una fonte “minore” all'interno dello stesso ordinamento parlamentare⁷ – che, tra (supposte o create) consuetudini e legittimazioni in via successiva della Corte costituzionale, sembrava essersi definitivamente smarrita.

Non è un caso che anche il Senato, dopo la Camera⁸, stia ricorrendo sempre più spesso alla codificazione regolamentare per la disciplina di materie assai delicate – precedentemente lasciate agli usi e alle prassi – che richiedono adeguate forme di tutela, specie nei confronti dei diritti dei terzi, sotto il profilo della trasparenza e del conseguente controllo democratico dei processi deliberativi. Contrariamente a quanto viene a volte sostenuto, mi pare di poter affermare – pur con i tutti i limiti relativi alla sindacabilità degli *interna corporis* – che queste finalità possano essere meglio conseguite attraverso la giuridificazione dei procedimenti, sia pure in una dimensione tutta interna all'ordinamento camerale anche nella relativa giustiziabilità.

3. E' questo il caso della materia amministrativa e contabile, ora disciplinata in entrambi i rami del Parlamento da un apposito regolamento, che fornisce un'ampia valorizzazione dei principi di legalità, trasparenza, efficacia, efficienza ed economicità, in linea con le riforme amministrative degli ultimi anni e con i principi posti dal diritto dell'Unione europea.

Da un primo punto di vista, la normativa in commento intende porre un freno all'ormai risalente tendenza delle amministrazioni parlamentari a porsi “fuori sistema” rispetto ai principi dello Stato di diritto. Di qui, il più che condivisibile tentativo di

⁷ Per le problematiche relative alla posizione nel sistema delle fonti dei regolamenti parlamentari c.d. «minori», ovvero contenenti norme di «diritto parlamentare amministrativo» (A. MANZELLA, *Il parlamento*, 3^a Ed., Bologna, 2003, 45), sia consentito un rinvio a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, Milano, Giuffrè, 2002, 114 s., e alla bibliografia ivi richiamata, a sostegno della tesi che riconosce l'estensione della copertura costituzionale *ex art.* 64 Cost. *Contra*, G. FLORIDIA, *Il regolamento parlamentare nel sistema delle fonti*, Milano, Giuffrè, 1986, 445 ss.

⁸ Sui regolamenti “minori” della Camera dei deputati, a partire dalle riforme del 1998, si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Regolamenti parlamentari e forma di governo nella XIII legislatura*, 113 ss.; mentre, per il relativo contenzioso interno davanti agli organi di giustizia “domestica” che da esse è scaturito, v. G. RIVOSECCHI, *Il Parlamento nei conflitti di attribuzione*, cit., 264 ss.

ribadire, in chiave “internistica”, i principi della contabilità generale dello Stato⁹. Si va da una maggiore trasparenza sotto il profilo delle modalità di classificazione delle entrate e delle uscite; alla piena affermazione della legalità formale e sostanziale delle procedure di spesa, estesa sia alla fase dell’autorizzazione che a quella della liquidazione; al tentativo di introdurre una forma di programmazione organica delle spese attraverso i c.d. piani di settore, su un arco temporale pluriennale; alla formale distinzione del conto del bilancio dal conto del patrimonio.

Nel regolamento – sempre per rimanere agli aspetti di contabilità – vi è poi la piena valorizzazione del bilancio interno, non soltanto come parametro generale di compatibilità delle entrate e delle spese, ma anche come fondamentale indicatore della funzionalità del Senato. Ciò riflette la prassi che, negli anni più recenti, ha visto il dibattito sul bilancio interno delle Camere divenire occasione di confronto generale sul ruolo e sul funzionamento del Parlamento, in esito alla quale, tra l’altro, in dottrina è stata ravvisata l’unica ipotesi di responsabilità politica del Presidente di Assemblea, che, in caso di eventuale bocciatura del documento, potrebbe essere indotto alle dimissioni dall’Assemblea¹⁰.

Altro aspetto particolarmente apprezzabile del regolamento di amministrazione e contabilità del Senato consiste nel riconoscimento della diretta incidenza delle fonti del diritto dell’Unione europea in materia di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture, che trova un ingresso – a quanto mi risulta – inedito nell’ordinamento parlamentare. Lo stesso meccanismo delle “soglie comunitarie” opera direttamente, per il tramite del rinvio del regolamento in commento, come criterio discriminante nell’applicazione della normativa nazionale e comunitaria in materia, con il conseguente recesso di qualsiasi forma di disciplina camerale autonoma, contrariamente a quanto avviene per la Camera dei deputati, che, nell’apposito regolamento, non richiama direttamente la normativa comunitaria.

⁹ In riferimento al bilancio dello Stato, recenti ricostruzioni in N. LUPO, *Costituzione e bilancio. L’art. 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Roma, Luiss University Press, 2007, 25 ss. e in G. RIVISECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, CEDAM, 2007, 250 ss.

¹⁰ Cfr. C. DE CARO, *La struttura delle Camere*, in T. MARTINES – G. SILVESTRI – C. DE CARO – V. LIPPOLIS – R. MORETTI, *Diritto parlamentare*, Milano, Giuffrè, 2005, 79. Sul punto, v. anche G. RIVISECCHI, *Organizzazione e funzionamento dei consigli regionali: principio maggioritario, statuti regionali e regolamenti consiliari*, in *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, a cura di R. Bifulco, Torino, Giappichelli, 2006, 136 s.

4. Un'ultima notazione riguarda la possibile interpretazione del regolamento in commento (anche) come una delle risposte alla pressante domanda di trasparenza che, se pure condivisibile, viene recentemente rivolta al Parlamento da un'opinione pubblica curiosamente fomentata da altre caste contro quella dei politici, che finirebbero – in questa visione deformata dai mezzi di comunicazione – per trovare nelle Camere luogo di rifugio e privilegio¹¹.

Da questo punto di vista, mi sembra che la normativa qui di seguito riportata costituisca un'apprezzabile tentativo di ancorare le procedure amministrative e contabili del Senato ai principi fondamentali della contabilità generale dello Stato, nella prospettiva della valorizzazione della legalità, trasparenza, efficacia ed efficienza.

¹¹ Sulle radici ben più profonde della crisi di legittimazione del Parlamento, si veda M. LUCIANI, *Il Parlamento degli anni Novanta*, in *Storia d'Italia, Annali 17, Il Parlamento*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 2001, 419 ss., spec. 422 ss.