

SOMMARIO: 1. La libertà di opinione nell'ottica della Costituente: ombre e limiti della disciplina costituzionale. — 2. L'atteggiamento della dottrina e dei pubblici poteri di fronte al tema della « libertà di informazione ». — 3. L'insufficiente attenzione dedicata alla pubblicità dei lavori parlamentari. — 4. L'attività conoscitiva delle Camere: la « strumentalizzazione » delle inchieste. — 5. Informazione parlamentare e organizzazione strutturale delle Camere. — 6. Le indagini conoscitive. — 7. Eterogeneità e polivalenza degli strumenti conoscitivi operanti nei due rami del Parlamento a seguito della riforma del '71. Risultati degli studi più recenti in tema di informazione parlamentare. — 8. L'informatica applicata alle strutture parlamentari. Cenni all'esperienza nordamericana in materia. Potenzialità e limiti dell'informatica parlamentare.

1. Come in altre sue parti, la Carta costituzionale riflette una concezione di conflitto con il recente passato anche in quelle disposizioni (in specie l'art. 21, ma anche gli artt. 19, 33, 64 comma 2, 72 comma 3) che, in modo più o meno immediato, disciplinano i problemi della manifestazione del pensiero e dell'informazione in generale.

L'attenzione dell'Assemblea Costituente si rivolse infatti, precipuamente, alla rimozione di quei limiti che — vigente il regime fascista — precludevano un pieno esplicarsi della libertà di espressione ed in particolare della libertà di stampa (1).

Alla manifestazione del pensiero nella globalità dei suoi aspetti l'art. 21 dedica così solo il primo breve comma, cui si contrappone, per riferirsi anch'esso a *tutte* le manifestazioni del pensiero, l'ultimo comma che ne limita la portata (2). Viceversa, le restanti parti dell'articolo in esame affrontano, sulla scorta del dibattito avvenuto in Assemblea, le tematiche « dei sequestri, delle autorizzazioni, delle censure » per la stampa in generale o per quella periodica, ed il

---

(1) Così PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione nell'ordinamento giuridico italiano*, in AA.VV., *La libertà d'informazione*, a cura di PALADIN, Torino 1979, p. 6.

(2) Cfr. FALZONE PALERMO COSENTINO, *La Costituzione della Repubblica Italiana illustrata con i lavori preparatori*, Milano 1976, p. 82.



per sé incoercibile, ed a ricevere limitazioni sarà semmai la manifestazione di esso. L'affermazione contenuta nell'art. 19 della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo e nell'art. 9 della Convenzione europea va infatti correlata, in sede interpretativa, alla successiva proclamazione del diritto di ricevere informazioni. In realtà, appare evidente che nell'elaborazione di questi documenti è posta attenzione anche alla fase formativa della volontà (6): notoriamente infatti i mezzi di comunicazione di massa avevano prodotto pericolose tensioni nelle democrazie contemporanee; ed il ruolo assunto dalle catene giornalistiche e dalle radiodiffusioni aveva influito in misura imponente all'interno del processo degenerativo di alcune di queste (7). Tale circostanza sembra spiegare sufficientemente il motivo per cui, dove viene assicurata la libertà di pensiero, ricevano nel contempo tutela anche le modalità formative e recettive del pensiero stesso, e dove invece l'attenzione viene riposta esclusivamente nella fase divulgativa, emerga un palese disinteresse per il corretto orientarsi dell'opinione privata e pubblica.

L'Assemblea costituente, pur attenta al passato più che al futuro, non seppe trarre dall'esperienza del ventennio fascista tutte le conseguenze che pure era possibile e doveroso di trarre: l'uso monopolistico della propaganda (8) da parte del passato regime non condusse infatti il costituente a considerare che l'identità tra governati e governanti — nel che risiede l'essenza di un regime democratico — può trovare realizzazione solo a patto che il consenso espresso dai

---

(6) La differenza tra momento formativo e momento manifestativo della volontà è ben presente ai civilisti, i quali sottolineano come gli atti umani debbano essere considerati « secondo un criterio di responsabilità sociale, per cui ciascuno resta legato alle prevedibili conseguenze del proprio contegno tutte le volte che questo sia sostanzialmente frutto di una *cosciente volizione* »: così TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto privato*, Padova 1978, p. 149. Ed infatti, come tutti sanno, nel diritto dei privati corre la distinzione tra violenza fisica, o assoluta, causa di nullità dell'atto « perché toglie ogni volontà al soggetto influenzando direttamente sulla manifestazione » e violenza relativa, nella quale ad essere alterato è il processo formativo della volontà (ancora TRABUCCHI, *Istituzioni*, p. 162).

(7) FRIEDRICH, *Governo costituzionale*, cit., p. 731.

(8) Sulla quale v. LUCATELLO, *Profilo giuridico dello Stato totalitario*, in *Scritti S. Romano*, I, p. 583 ss.

solo quinto comma tende ad affrontare la problematica dell'informazione con un'ottica diversa, rivolta non tanto alla rimozione di limiti, quanto alla costruzione positiva di una facoltà implicitamente posta a garanzia del lettore (3).

Proprio l'intento di superare la disciplina repressiva del regime fascista (ma anche quella, oltremodo limitativa, dell'art. 28 dello Statuto albertino) precluse all'Assemblea costituente la possibilità di apprezzare fino in fondo le conquiste della cultura giuridica anglosassone ed europea in tema di informazione; conquiste, le quali trovarono suggello nella formulazione della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 10 dicembre 1948 e, due anni più tardi, negli articoli 9 e 10 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (4).

In questi documenti può cogliersi, infatti, con sufficiente precisione, la distinzione tra libertà di pensiero, libertà di manifestare il proprio e l'altrui pensiero, libertà di informazione e libertà (o diritto) (5) di ricevere informazioni.

Né la tutela accordata alla libertà di opinione in quanto tale appare ridondante per la considerazione che il pensiero umano è di

(3) Cfr. ancora PALADIN, *Problemi*, cit.

(4) Vedi RECCHIA, *L'informazione delle assemblee rappresentative. Le Inchieste*, Napoli 1979, p. 14 ss., nonché PALADIN, *Problemi*, cit., p. 4 ss.

(5) Un'ampia disamina delle distinzioni dottrinali tra questi diversi concetti la si trova in CRISAFULLI, *Problematica della «libertà d'informazione»*, in *Il Politico*, 1964, p. 285; vedi inoltre LOIODICE, voce *Informazione (diritto alla)*, in *Enc. dir.*, XXI, p. 742 ss.; ID., *Contributo allo studio sulla libertà d'informazione*, Napoli 1969, p. 89 ss.; ID., *Informazione e partecipazione nella società tecnologica*, Reggio Calabria 1978, spec. p. 47 ss.; CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, Padova 1973, p. 24 ss.; BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, Milano 1975, p. 29.

La tesi che «solo in senso generico e pluricomprendivo può parlarsi di un 'diritto all'informazione' costituzionalmente garantito» è sostenuta da SANDULLI, *La libertà d'informazione*, in *Problemi giuridici dell'informazione* (Atti del XXVIII Convegno nazionale di studi dell'Unione Giuristi Cattolici Italiani), Milano 1977, p. 11; un'utilizzazione indifferenziata dei termini *libertà* e *diritto* all'informazione è fatta da LOIODICE, *Informazione e partecipazione*, cit., p. 47, nota 4.

Per ulteriori indicazioni della dottrina meno recente, vedi FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d., p. 733; vedi anche FOIS, *Principi costituzionali e libera manifestazione del pensiero*, Milano 1957, p. 200 ss., e DRIENCOURT, *La propagande nouvelle force politique*, Paris 1950.

rittura esiziale per l'ordinamento, data l'estrema facilità con cui esso sembrava prestarsi all'abuso da parte dell'autorità.

Questa posizione, profondamente influenzata dalla concezione individualistica della manifestazione del pensiero, rifletteva l'idea che il pluralismo delle fonti informative è già di per sé sufficiente ad assicurare l'obiettività dell'informazione (12), la quale proprio per ciò non può sopportare alcun limite, al di fuori di quelli « strutturali » di cui ai commi 2, 3, 4 e 6, che ne impediscano la piena esplicazione. Così, reputandosi sufficiente l'astratta possibilità di appropriarsi dei mezzi divulgativi per far conoscere il proprio e l'altrui pensiero, non fu considerata la necessità di rendere effettivo questo pluralismo; in altre parole, sembra mancare, con riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero, una norma specificatrice dell'art. 3, comma 2, volta a rendere effettive le potenzialità comunicative del singolo.

La conseguenza più immediata di questo modo di pensare per quanto attiene la stampa, e specialmente la stampa periodica, fu che non venne per nulla affrontato il problema della concentrazione delle testate, nonostante fosse ampiamente dimostrato il pericolo che tale fenomeno — già conosciuto nel periodo tra le due guerre — comporta allorché la preponderanza di un gruppo editoriale sia strumentalizzata a finalità antidemocratiche (13).

---

(12) In questo senso CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 2119-2201; *Id.*, *Il pluralismo nella gestione dei servizi radiotelevisivi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1975, p. 15 ss.; *Id.*, *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 70 ss.; LOIODICE, *Contributo allo studio della libertà di informazione*, cit., p. 456. Per una valutazione critica della tesi che riconduce l'obiettività al pluralismo, cfr. CAVALLA, *L'obiettività dell'informazione*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, cit., p. 109 ss.

(13) Cfr. FRIEDRICH, *Governo costituzionale*, cit., p. 731. Il contemporaneo dell'esigenza di protezione del momento espressivo con quella di assicurare anche la fase recettiva non fu ricercata neppure mediante una più adeguata disciplina relativa all'accesso alle fonti e ad una loro effettiva controllabilità. Viceversa, anche alla norma di cui all'art. 21, 5° co., già di per sé insufficiente a soddisfare queste necessità, fu dato carattere meramente facultizzante, cosicché essa non ebbe alcuna applicazione per quasi un trentennio, ed anche la l. 6 giugno 1975, n. 172 solo parzialmente persegue le originarie finalità, essendo posta « al solo scopo di escludere le imprese inadem-

governati nei confronti dei governanti discenda da una conoscenza non manipolata; e quest'ultima non può esser tale se a ciascun cittadino, ovvero a classi o gruppi sociali, o ancora all'intera società civile, non viene offerta la garanzia di acquisire nel modo più ampio e differenziato la messe informativa necessaria per poter poi esprimere una corretta opinione.

In realtà, nella formulazione dell'art. 21 Cost. si riflette il palese timore che la tutela del momento « recettivo » della manifestazione del pensiero potesse concretarsi in una potenziale azionabilità di censure nei confronti dei soggetti attivi del messaggio informativo, vulnerandole così la piena capacità espressiva (9). Ne è riprova il fatto che, in relazione al quinto comma, l'Assemblea respinse l'emendamento proposto dall'on Ruggieri, il quale suggeriva di sostituire le parole « la legge può stabilire... » con le parole « la legge stabilisce ... che siano resi noti i mezzi di finanziamento della stampa periodica » (10). In questo senso, l'on. Mortati sostenne che lo spirito della norma era quello di « sopprimere ogni potere di controllo dello Stato su queste fonti di entrata e di limitare semplicemente l'obbligo alla pubblicazione dei bilanci, in modo da affidare il controllo alla pubblica opinione ». Per l'identica ragione addotta da Mortati, poi, l'Assemblea si dichiarò in disaccordo con la proposta Fanfani e Gronchi di affidare alla legge anche la facoltà di accertare le fonti delle notizie, nell'evidente intento di evitare ogni possibile ingerenza nel momento formativo del messaggio (11); questo anche per la considerazione che il citato emendamento, volto ad introdurre un controllo sulle fonti, appariva oltre che inadeguato addi-

---

(9) ... e privilegiando così la concezione « funzionale » della manifestazione del pensiero, a scapito di quella individuale prevalente nell'Assemblea costituente: su quest'ultima v. ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano 1958, p. 4, nota 2. In riferimento alla concezione « funzionale » vedi soprattutto MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova 1976, II, pp. 1069-1070. Sulla funzionalità intesa in senso « metodologico » vedi LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino 1979, pp. 444-445.

(10) *Atti dell'Assemblea Costituente*, p. 2821. Cfr. anche FALZONE PALERMO COSENTINO, *La Costituzione*, cit., p. 86.

(11) V. FALZONE COSENTINO, *La Costituzione*, cit., p. 87.

rittura esiziale per l'ordinamento, data l'estrema facilità con cui esso sembrava prestarsi all'abuso da parte dell'autorità.

Questa posizione, profondamente influenzata dalla concezione individualistica della manifestazione del pensiero, rifletteva l'idea che il pluralismo delle fonti informative è già di per sé sufficiente ad assicurare l'obiettività dell'informazione (12), la quale proprio per ciò non può sopportare alcun limite, al di fuori di quelli « strutturali » di cui ai commi 2, 3, 4 e 6, che ne impediscano la piena esplicazione. Così, reputandosi sufficiente l'astratta possibilità di appropriarsi dei mezzi divulgativi per far conoscere il proprio e l'altrui pensiero, non fu considerata la necessità di rendere effettivo questo pluralismo; in altre parole, sembra mancare, con riferimento alla libertà di manifestazione del pensiero, una norma specificatrice dell'art. 3, comma 2, volta a rendere effettive le potenzialità comunicative del singolo.

La conseguenza più immediata di questo modo di pensare per quanto attiene la stampa, e specialmente la stampa periodica, fu che non venne per nulla affrontato il problema della concentrazione delle testate, nonostante fosse ampiamente dimostrato il pericolo che tale fenomeno — già conosciuto nel periodo tra le due guerre — comporta allorché la preponderanza di un gruppo editoriale sia strumentalizzata a finalità antidemocratiche (13).

---

(12) In questo senso CHIOLA, *I comandamenti della Corte per il settore radiotelevisivo*, in *Giur. cost.*, 1974, pp. 2119-2201; ID., *Il pluralismo nella gestione dei servizi radiotelevisivi*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1975, p. 15 ss.; ID., *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 70 ss.; LOIODICE, *Contributo allo studio della libertà di informazione*, cit., p. 456. Per una valutazione critica della tesi che riconduce l'obiettività al pluralismo, cfr. CAVALLA, *L'obiettività dell'informazione*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, cit., p. 109 ss.

(13) Cfr. FRIEDRICH, *Governo costituzionale*, cit., p. 731. Il contemporaneo dell'esigenza di protezione del momento espressivo con quella di assicurare anche la fase recettiva non fu ricercata neppure mediante una più adeguata disciplina relativa all'accesso alle fonti e ad una loro effettiva controllabilità. Viceversa, anche alla norma di cui all'art. 21, 5° co., già di per sé insufficiente a soddisfare queste necessità, fu dato carattere meramente facultizzante, cosicché essa non ebbe alcuna applicazione per quasi un trentennio, ed anche la l. 6 giugno 1975, n. 172 solo parzialmente persegue le originarie finalità, essendo posta « al solo scopo di escludere le imprese inadem-

2. Se nei confronti della stampa il corretto formarsi della pubblica opinione poteva venire assicurato (sia pure nei limiti di cui sopra) dalla composizione pluralistica delle varie fonti espressive, il Parlamento pretende invece che l'obiettività dell'informazione via etere potesse meglio essere perseguita mediante la gestione monopolistica delle emissioni da parte dello Stato.

Non può dirsi, però, che nell'immediato dopoguerra le forze politiche avvertissero le immense capacità evolutive delle trasmissioni via etere e la loro capacità altamente condizionante, sì da giustificare una loro diversa disciplina rispetto a quella prevista per la stampa scritta (14). Anzi, il fatto che l'Assemblea costituente abbia del tutto tralasciato di disciplinare le radiodiffusioni, dedicando invece largo spazio alla stampa scritta, dimostra proprio il contrario, e ciò fornisce ancora una volta la misura di come in sede di Assemblea costituente lo sguardo (anche se non sempre) fosse rivolto al passato (15).

Comunque sia, non si comprende bene come l'obiettività, la completezza, la controllabilità dell'informazione a mezzo stampa potesse trovare garanzia solo nel pluralismo e nell'assenza di limiti (formali ma certo non sostanziali) alla proliferazione delle fonti, ed al contrario le telecomunicazioni potessero servire le medesime esigenze solo attraverso il monopolio statale (16). Anche quando all'emissione del messaggio concorrono voci numerose e difformi, risulta infatti evidente che rimane pregiudicata la capacità degli esclusi di diffon-

---

pienti dal godimento di certi benefici economici » (così PALADIN, *Problemi*, cit., p. 8).

(14) ... la quale, secondo quanto scrive LUCATELLO, *Sul comma 5 dell'art. 21 della Costituzione*, in *Studi in onore di C. Mortati*, Padova, vol. III, 1978, p. 694, « rappresentava al momento in cui è stata elaborata e sancita la Carta costituzionale il mezzo di diffusione più potente ed incisivo ... ».

(15) Cfr. ancora PALADIN, *Problemi*, cit., p. 6 e RECCHIA, *L'informazione*, cit., spec. p. 183 ss.

(16) In questo senso CHIOLA, *L'informazione nella Costituzione*, cit., p. 74 ss. Vedi anche JAEGER, *Il diritto della collettività all'informazione attraverso la stampa*, in *Justitia*, 1959, p. 376, e CRISAFULLI, *Problematica*, cit., p. 300. Vedi poi, anche per la giustificazione del particolare regime giuridico dei mezzi radiofonici e televisivi, PIERANDREI, *Radio, televisione e Costituzione*, in *Scritti di diritto costituzionale*, Torino 1964, p. 524 ss., nonché ZACCARIA, *Radiotelevisione e Costituzione*, Milano 1977, spec. p. 139 ss.

dere « con ogni mezzo » il proprio pensiero (17); ma, ed è ciò che qui più conta, ad essere vulnerata è soprattutto la capacità critica del pubblico, al quale viene preclusa quella possibilità di confronto tra più fonti informative assicurata invece per la stampa.

Il mancato approfondimento delle tematiche dell'informazione nella Carta costituzionale fu avvertito dalla dottrina, la quale, dopo aver affrontato i problemi relativi ai limiti opponibili alla libertà di opinione, in seguito focalizzò sempre di più la propria attenzione sulle questioni « del regime e dell'uso dei mezzi radiotelevisivi, degli aiuti economici alla stampa, dell'organizzazione delle imprese giornalistiche » (18).

Così all'inizio degli anni '60 gli studi sulla materia presero ad orientarsi secondo prospettive diverse da quelle prefigurate dal dibattito nell'Assemblea costituente e dalla dottrina dell'immediato dopoguerra, e si preoccuparono finalmente (in accordo con la migliore cultura giuridica europea) di delimitare i contorni di una « libertà di informazione » con contenuti e significati ben diversi da quelli propri della libertà di manifestazione del pensiero.

Lo sforzo dottrinale non pervenne, tuttavia, a risultati unitari: superata in senso positivo la *vexata quaestio* se la cronaca fosse in

---

(17) Già nella sent. n. 59 del 1960 la Corte costituzionale dichiarò così che « è implicito che allo Stato monopolista di un servizio destinato alla diffusione del pensiero incombe l'obbligo di assicurare, in condizioni di imparzialità e di obiettività, la possibilità di goderne ... a chi sia interessato ad avvalersene per la diffusione del pensiero nei vari modi del suo manifestarsi ». Solo con la sent. n. 225 del 1974 la Corte giunse però ad affermare, oltre che il diritto di accesso (almeno) « a tutte quelle più rilevanti formazioni nelle quali il pluralismo sociale si esprime », anche l'esigenza di favorire, rendere effettivo e garantire questo accesso « nella misura massima consentita dai mezzi tecnici ». La letteratura sul punto è vastissima: oltre a PALADIN, *Problemi*, cit., p. 31 ss., vedi, ad esempio, ZACCARIA, *Radiotelevisione*, cit., *passim*, e anche *L'alternativa posta dalla Corte: monopolio « pluralistico » della radiotelevisione o liberalizzazione del servizio*, in *Giur. cost.*, 1974, p. 2169; FOIS, *Libertà di diffusione del pensiero e monopolio radiotelevisivo*, *ivi*, 1960, p. 1127; GALEOTTI, *Le strutture dell'informazione radiotelevisiva in Italia*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, cit., p. 34 ss.

(18) Così PALADIN, *Problemi*, cit., p. 8, il quale tuttavia avverte che, per non confondere momenti, situazioni e contributi dottrinali che rimangono molto diversi e variamente orientati, occorre tenere distinti gli oggetti e i filoni della discussione, nonché le varie fasi attraverso le quali questa si svolse.

sé protetta dalla Costituzione (19), si proponeva la necessità di chiarire se la libertà di informazione, palesemente comprensiva della libertà di informare, si estendesse anche alla recezione delle notizie e, se sì, in quale misura. E così, a quanti negavano la sussistenza di siffatta protezione (20), altri invece opponeva che essa coprirebbe la libertà di acquisire notizie (21), ed altri ancora riconosceva un vero e proprio diritto di ottenere le informazioni (22), cui — naturalmente — si sarebbe contrapposto un obbligo per le istituzioni di fornirle (23).

Gli svariati interventi in questo dibattito, quali che fossero le conclusioni raggiunte, segnarono una svolta nel modo di affrontare

(19) Come sostenevano, tra gli altri, ONDEI, *I diritti di libertà, l'arte, la cronaca e la storiografia*, Milano 1955 e — sia pure con diverso approccio — DELITALA, *I limiti giuridici alla libertà di stampa*, in *Justitia*, 1959, p. 383 ss.

Nel senso che anche la cronaca fosse ricompresa nella tutela costituzionale vedi CRISAFULLI, *Problematica*, p. 287 ss. e, successivamente, BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 34 ss.; MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1068 ss. Per l'opposta tesi si esprime CHIOLA, *L'informazione*, cit., p. 20 ss.

(20) Come ESPOSITO, *La libertà di manifestazione del pensiero*; più recentemente vedi GAMBINO e PACE, *Le strutture dell'informazione giornalistica*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1978, p. 231 e in *Problemi giuridici dell'informazione*, cit., pp. 73, 82 e PACE, *Replica*, *ivi*, p. 178; ID., *Sulla rilevanza processuale del segreto professionale dei giornalisti in Italia e negli Stati Uniti d'America*, in *Giur. cost.*, 1978, I, p. 1260; cfr. anche lo stesso LOIODICE, *Informazione (diritto alla)*, cit., p. 472, nonché CHIOLA, *L'informazione*, cit., p. 24.

(21) ... come CRISAFULLI, *Problematica*, cit., p. 300, il quale, considerando questa « libertà » come un « diritto » di libertà civile lo limitava però al diritto di acquistare il giornale preferito, di abbonarsi a questo o quel periodico, di ricevere radiotrasmissioni di qualsiasi emittente, ecc.

(22) Tale diritto, secondo alcuni, assume concretezza solamente per determinate categorie di soggetti, come i giornalisti, per i quali l'acquisizione di notizie costituisce un presupposto indispensabile purché venga assicurata la fase « attiva » della manifestazione del pensiero: così MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1069; diversamente PACE, *Sulla rilevanza processuale*, cit., e PEGORARO, *Spunti costituzionalistici sul segreto professionale dei giornalisti*, in *Il diritto delle radiodiffusioni e delle telecomunicazioni*, 1979, p. 317.

(23) ... obbligo azionabile, secondo LIPARI, *Intervento*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, cit., p. 147, anche quando tale (preteso) diritto si volesse concretare in un mero interesse diffuso, del quale « la più recente e sensibile dottrina italiana ... ormai riconosce la tutelabilità in sede giudiziale ... ».

il tema in oggetto, evidenziando una rimediazione su concetti nuovi per il nostro ordinamento, sebbene largamente consueti in altri Paesi, dove il *right to know* aveva costituito l'oggetto di approfondite indagini giuridiche (24).

Negli anni '70, l'attenzione della dottrina si è appuntata, così, sul tema della RAI-TV (25), dell'albo dei giornalisti (26), dei segreti (27): in generale, cioè, su tutto ciò che comporta una più o

(24) Cfr. LOIODICE, *Contributo*, cit., con ampi riferimenti dottrinali.

(25) Vedi *supra*, nota 12.

(26) Già sul finire degli anni '60 la questione della legittimità dell'albo dei giornalisti era stata affrontata dalla dottrina, anche sulla scorta di una cospicua (e restrittiva) giurisprudenza costituzionale: si vedano ad es. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà di stampa e Ordine dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1506 [del medesimo A., v. anche *Libertà di diffusione del pensiero e direzione della stampa periodica (A proposito del caso del direttore-editore di un periodico ideologico-politico)*, *ivi*, 1971, p. 10 (nota a C.c. 20 gennaio 1971, n. 2)]; GESSA, *Libertà di stampa e disciplina della professione giornalistica*, in *Foro amm.*, 1967, III, p. 613 ss.; MAGRONE, *La legge sull'Ordine dei giornalisti e la Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, p. 695 ss.; CHELLI, *In tema di legittimità costituzionale dell'Ordine e dell'albo dei giornalisti*, in *Giur. cost.*, 1968, p. 318 ss. e ZAGREBELSKY, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'Ordine dei giornalisti*, *ivi*, p. 330 ss. (nota a C.c. n. 11 del 1968); LEVI, *In margine alla libertà del giornalista: sulla posizione del direttore del giornale*, *ivi*, 1968, p. 1557 ss., e MEZZANOTTE, *Libertà di manifestazione del pensiero, libertà negativa di associazione e Ordine professionale dei giornalisti*, *ivi*, p. 1561 ss. (nota a C.c. n. 98 del 1968); JEMOLO, *Costituzionalità dell'Ordine dei giornalisti?*, in *Studi in memoria di T. Ascaretti*, Milano 1969, II, p. 1067 ss.; FOIS, *Giornalista*, in *Enc. dir.*, XVIII, 1969, p. 712; ROSSANO, *Configurazione sistematica dell'esercizio della professione di giornalista secondo la Costituzione e la legge professionale 3 febbraio 1963 n. 69. Questioni in tema di distinzione dell'attività dei giornalisti professionisti e pubblicisti*, in *Giur. it.*, 1967, IV, p. 160 ss.; LEGA, *In tema di iscrizione nel Registro dei praticanti giornalisti*, *ivi*, 1969, I, p. 2 ss.

(27) In relazione al segreto giornalistico, v. oltre a BARILE, *Libertà di manifestazione del pensiero*, cit., p. 29 ss. e LOIODICE, *Informazione e partecipazione*, cit., p. 114 ss. (ed *ivi* indicazioni di letteratura precedente); PERCHINUNNO, *Limiti soggettivi della testimonianza nel processo penale*, Milano 1972, p. 186 ss.; MANZINI, *Trattato di diritto e procedura penale*, Torino 1970, III, p. 341 ss.; FERRANTE, *Il segreto professionale del giornalista nel processo penale*, in *Giur. merito*, 1976, II, p. 255 ss.; DE LEONE, *Osservazioni in merito al segreto professionale del giornalista*, *ivi*, p. 259, e PRATESI, *ivi*, p. 264 (note alla sent. Trib. minorenni Roma 8 marzo 1976, imput. Pelosi); FERRI, *Processo penale giornalisti e segreto*, in *Giust. pen.*, 1978, III, c. 329 ss.; PACE,

meno diretta attinenza con la problematica dell'accesso alle fonti, della recezione delle notizie e di quel « controllo » su di esse, presupposto — sia pure in modo indiretto — dal comma 5 dell'art. 21 della Costituzione (28).

Sebbene l'evoluzione della dottrina rifletta l'esigenza che, anche al di fuori dell'ambito accademico, venissero affrontati temi nuovi che l'affermarsi dell'« era dell'informazione » propone alla nostra società, al costante approfondimento delle stimolanti problematiche della libertà d'informazione operato dagli studiosi (ed ancora oggi tutt'altro che esaurito) non ha corrisposto, in un primo tempo, un analogo interesse da parte dei pubblici poteri.

La stessa Corte costituzionale, prima di giungere con alcune storiche sentenze ad abbattere il monopolio radiotelevisivo (29), ad affermare l'illegittimità dell'art. 533 c.p. (che punisce la propaganda dei mezzi anticoncezionali) (30), ad incidere sulla disciplina dei segreti in relazione agli artt. 342 e 352 c.p.p. (31), e via dicendo, non aveva mancato in numerose circostanze di offrire interpretazioni quanto mai restrittive della libertà tutelata dall'art. 21 della Costituzione (32).

*Sulla rilevanza processuale*, cit., p. 1257; NEPPI MODONA, *Il « segreto dei giornalisti »*, in *La Repubblica*, 2 novembre 1977; PEGORARO, *Spunti*, cit., p. 131, e *Rimeditazioni sul segreto professionale dei giornalisti in margine ad una recente sentenza*, in corso di pubblicazione in *Dir. radiodiff. telecom.* Vedi inoltre l'intervento di CONSO alla Tavola rotonda organizzata dal Consiglio naz. dell'Ordine dei giornalisti il 9 marzo 1978 sul segreto professionale, in *L'Ordine dei giornalisti*, nn. 1-4, gennaio-aprile 1978, p. 3.

(28) ... controllo esplicitamente ammesso dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 1 del 1981.

(29) Sentt. n. 225 e 226 del 9 luglio 1974; sent. n. 202 del 1976.

(30) Sent. n. 49 del 1971.

(31) Vedi spec. la sent. n. 86 del 1977, nella quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 342 e 352 c.p.p. in quanto non prevedono che il Presidente del Consiglio dei ministri sia informato e debba (eventualmente) confermare il segreto. Cfr. altresì, in attuazione del dettato della Corte in materia, la l. n. 801 del 1977.

(32) ... con sentenze relative, oltre che all'albo dei giornalisti (il quale, a tutt'oggi, viene ritenuto perfettamente rispondente alle esigenze espressive tutelate dalla Costituzione: sentt. 11 del 1968, 98 del 1968, 113 del 1974) anche al monopolio radiotelevisivo (sent. n. 59 del 1960) e alla propaganda dei mezzi anticoncezionali (sent. n. 9 del 1965).

D'altra parte, anche se non mancano esempi di interventi « non stimolati » rivolti ad ampliare le capacità informative di talune categorie di soggetti (33), Governo e Parlamento agirono sulla sfera informativa quasi esclusivamente in seguito alle sollecitazioni provenienti dalla Corte costituzionale: il riferimento più immediato corre naturalmente alla legge di riforma della RAI-TV che, però, come tutti sanno, non ha affatto risolto la questione del monopolio una volta per sempre. Comunque, già con la sentenza n. 202 del 1977 è stato affermato che il servizio radiotelevisivo può essere oggetto di riserva statale, solo in quanto lo imponga la scarsità delle frequenze disponibili (34); ma poiché questa scarsità è tutt'altro che dimostrata, un'ulteriore verifica tecnica si renderà necessaria da parte della Corte costituzionale quando, da qui a poco, essa sarà chiamata a giudicare (su istanza del Gruppo Rizzoli-TV) la legittimità della telediffusione privata su rete nazionale.

3. La tesi che i costituenti guardassero più al passato che al futuro trova conforto nell'esame di un aspetto specifico dell'informazione e cioè l'informazione parlamentare.

Anche le questioni ad essa relative furono infatti scarsamente dibattute: il grande problema del ruolo delle assemblee come centro di raccolta e di redistribuzione di dati e notizie non fu neppure sfiorato, e solo parzialmente trovarono spazio le tematiche relative all'interesse delle Camere parlamentari di acquisire informazioni autonome rispetto a quelle del potere esecutivo (35). Persino il requisito « minimale » per una corretta informazione, e cioè quello della pubblicità delle sedute, incontrò scarso interesse in quella sede, e la discussione ebbe a vertere principalmente sul fatto che il principio

---

(33) Si veda, per es., la l. 20 maggio 1970, n. 300 (il c.d. « Statuto dei lavoratori »), il quale sancisce il diritto dei lavoratori di manifestare liberamente il proprio pensiero nei luoghi di lavoro (art. 1); fa divieto di utilizzare a fini di controllo impianti audiovisivi (art. 4), e di indagare sulle opinioni politiche, religiose o sindacali dei lavoratori (art. 8); facoltizza le rappresentanze sindacali aziendali ad affiggere all'interno dell'azienda pubblicazioni ed altro materiale di interesse sindacale (art. 28); impone infine al datore di lavoro di consentire lo svolgimento del *referendum* e delle assemblee (art. 31).

(34) Cfr. PALADIN, *Problemi*, cit., p. 37, ed *ivi* letteratura.

(35) Cfr. RECCHIA, *L'informazione*, cit., pp. 22 ss. e 183 ss.

in questione fosse materia costituzionale ovvero tipicamente regolamentare (36). Superando le obiezioni di quanti sostenevano questa seconda tesi, l'Assemblea costituente preferì stabilire all'art. 64, comma 2, che le sedute della Camera e del Senato sono pubbliche, pur consentendo che ciascuna di esse ed il Parlamento a Camere riunite possano deliberare di adunarsi in seduta segreta (37). All'art. 62 fu poi stabilita una riserva di regolamento per quanto attiene la pubblicità dei lavori delle commissioni, riserva che non sembra però escludere una interpretazione della norma tale da vanificare completamente la regola della pubblicità: ciò si evince soprattutto dalla chiara lettera del comma 3 dell'art. 72, il quale demanda a ciascuna Camera il solo compito di stabilire le forme di pubblicità, e non sopprime invece la facoltà di derogare del tutto dal divieto di segretezza; secondariamente, ciò emerge dall'esame dei lavori preparatori, il quale dimostra che l'emendamento proposto da Mortati, e recepito nel testo dell'art. 72, serviva proprio il fine di limitare l'autonomia organizzativa delle Camere in materia di pubblicità dei lavori (38).

Nonostante l'indicazione costituzionale in questo senso, il fatto che le sedute debbano (di norma) tenersi pubblicamente soddisfa in modo davvero parziale l'esigenza della pubblica opinione di conoscere ciò che avviene nel Parlamento: qualora tale prescrizione venga intesa come astratta possibilità per il pubblico di assistere ai dibattiti, è infatti risaputo che motivi di ordine tecnico rendono l'accesso alla Camera e al Senato per lo meno difficoltoso per i cittadini (39); quando invece si risolve nel dovere di pubblicare i reso-

---

(36) Cfr. FALZONE PALERMO COSENTINO, *La Costituzione*, cit., p. 196 ss.

(37) Furono invece respinte sia la richiesta di affidare ad una maggioranza qualificata la facoltà di passare a seduta segreta, sia quella di attribuire la medesima potestà all'esecutivo: cfr. RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 185.

(38) Vedi ancora FALZONE PALERMO COSENTINO, *La Costituzione*, cit., pp. 211-212.

(39) Vedi l'intervento in tal senso dell'on. Mortati, in *Atti dell'Assemblea Costituente*, p. 1196; sul tema RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 186; MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 747; DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica. Aspetti generali e profili strutturali*, Milano 1980, p. 297 ss.; ELIA, *Commissioni parlamentari*, in *Enc. dir.*, VII, 1969, p. 904 ss.; MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, p. 188 ss.

conti delle sedute, ancora una volta viene in rilievo più la potenzialità di accedere a tali documenti da parte di chi vi sia interessato che l'effettiva divulgazione degli stessi da parte delle Camere parlamentari.

L'obbligo di pubblicità delle sedute della Camera e del Senato e (sia pure parzialmente) delle loro commissioni assume invece particolare importanza quando si consideri che — attraverso l'accesso alle sedi parlamentari e la pubblicità dei resoconti — viene consentito alla stampa parlamentare di acquisire le conoscenze necessarie per informare l'opinione pubblica, se pure nei limiti posti dai regolamenti parlamentari e dalle norme che gli stessi operatori del settore si sono dati, attraverso l'Associazione della stampa parlamentare (40).

Né le scarse previsioni costituzionali in tema di pubblicità dei lavori sono state specificate ed integrate dai regolamenti parlamen-

---

(40) Secondo RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 9, la funzione di informare il Paese, salvaguardando così la libertà dei cittadini, « non può essere svolta dalla stampa, portata ad illustrare solamente determinate tesi, le cui argomentazioni contrarie spesso non sono chiarite oppure sono esposte in maniera inadeguata ». Questa opinione sembra essere ampiamente condivisa da MELEGA, *Parlamento e informazione*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà. Atti, regolamenti e prassi della Camera nella VII Legislatura (Atti del Convegno del Gruppo parlamentare radicale, Roma, 20-21-23 ottobre 1978)*, Milano 1979, p. 333, il quale sostiene che i giornalisti non vogliono informare sul Parlamento, come verrebbe dimostrato dagli « ordini che essi accettano tranquillamente dai gestori dell'informazione ». Non vedo però come il Parlamento possa superare tranquillamente la mediazione della stampa quando si tratta di dare informazioni al Paese. A parte l'ovvia considerazione (su cui *infra*, n. 5) che certe attività del Parlamento possono e debbono essere più ampiamente divulgate, una gestione diretta dell'informazione da parte delle Camere non può che suscitare perplessità: ed infatti essa non potrebbe avvenire che tramite operatori specializzati, e cioè giornalisti, se pure con un distinto *status*. Ma in questo caso all'informazione gestita direttamente dal Parlamento, o, meglio, dai partiti politici in esso rappresentati sembra invero preferibile quella assicurata dalla pluralità delle testate e degli strumenti tecnici disponibili ovvero quella mista assicurata in parte dal concorso pluralistico delle testate private ed in parte dal pluralismo « controllato » dalla commissione parlamentare di vigilanza sulla RAI-TV, per quanto attiene l'informazione via etere. Il problema, pertanto, sembra risiedere in una maggiore informazione *alla* stampa parlamentare, che si concreti in un incremento quantitativo e qualitativo, dell'informazione proveniente *dalla* stampa parlamentare, nonché in una profonda revisione dei meccanismi che regolano la « selezione » della stessa, revisione che tuttavia non può venire disgiunta da una vera e propria revisione dei parametri deontologici di quest'ultima.

tari approvati nei primi testi successivi all'entrata in vigore della Costituzione. Testi, i quali non potevano infatti non risentire del clima di generale disinteresse per le tematiche dell'informazione parlamentare e per la pubblicità dei lavori in particolare. Di modo che, in relazione alle sedute del *plenum*, il regolamento del Senato si limitò a prevedere: *a*) l'obbligo di redigere il processo verbale di ogni seduta, « che deve contenere soltanto gli atti e le deliberazioni, indicando per le discussioni l'oggetto ed i nomi di coloro che vi hanno partecipato » (41); *b*) la facoltà per il Senato di omettere il processo verbale di una seduta segreta (42); *c*) l'obbligo di redigere il resoconto sommario ed il resoconto stenografico di ogni seduta pubblica (43). Ancora più sinteticamente, il regolamento della Camera stabilì all'art. 47 le norme relative alla lettura e all'approvazione del processo verbale, senza prescrivere le forme che questo doveva assumere (44). I regolamenti di entrambi i rami del Parlamento si soffermarono poi sul problema della pubblicità delle interrogazioni e delle interpellanze, stabilendo che esse andavano pubblicate nel resoconto sommario delle sedute in cui fossero annunciate (45).

Un settore per il quale i regolamenti parlamentari dimostrarono ancor più povera attenzione fu quello della pubblicità dei lavori delle commissioni. Essi infatti interpretarono estensivamente il rinvio operato dalla Costituzione, ed alle limitazioni consentite da quest'ultima per le forme della pubblicità, altre e nuove ne aggiunsero in ordine alle sedi commissariali pubblicizzabili (46). Il rego-

---

(41) Art. 40, 1° co.

(42) Art. 40, 4° co.

(43) Art. 40, u. co. L'art. 40 è commentato da MOHRHOFF, in *Principi costituzionali e procedurali del Regolamento del Senato*, Roma 1949, p. 79.

(44) V. LONGO-STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera dei Deputati illustrato con i lavori preparatori*, Milano 1968, pp. 117-118.

(45) Artt. 98, 1° co. e 105, 3° co. Reg. Senato; 112 1° co. e 119, 3° co. Reg. Camera. In questo modo, anche per tali strumenti individuali di conoscenza e di garanzia veniva assicurata la conoscibilità da parte della pubblica opinione, ma in special modo degli elettori dei parlamentari interroganti ed interpellanti i quali ultimi — come è noto — spesso si avvalgono delle interrogazioni e delle interpellanze per sollevare questioni di scarso interesse generale, e per sollecitare la soluzione di problemi relativi a fasce più o meno ristrette del proprio elettorato.

(46) Cfr. *supra*, nota 39.

lamento della Camera, fatto salvo il diritto della commissione di decidere quali dei suoi lavori dovessero rimanere segreti nell'interesse dello Stato (47), prescriveva così che un Bollettino delle commissioni fosse pubblicato periodicamente a cura del Segretariato Generale della Camera con l'indicazione di tutte le notizie relative all'attività delle commissioni permanenti e speciali nelle sole sedi legislative e referente (48).

A sua volta, il regolamento del Senato poneva all'art. 26 u.c. una norma ancor più riduttiva, per la quale si doveva redigere un processo verbale secondo le norme dell'art. 40 ed il resoconto stenografico esclusivamente delle sedute delle commissioni in sede deliberante; mentre nulla era stabilito per le commissioni in sede redigente. L'art. 33 ribadiva poi che l'unica forma di pubblicità consentita era quella mediante i processi verbali, poiché « le sedute delle Commissioni non sono pubbliche ».

Quanto ai lavori delle commissioni in sede consultiva, sia il Regolamento della Camera che quello del Senato non ne prevedevano la pubblicità, nella evidente considerazione che in tal sede le commissioni si limitano ad esaminare i progetti ed i disegni di legge per esprimere pareri all'Assemblea o ad altre commissioni per la cui attività già era prevista la pubblicità ai sensi degli articoli sopra citati (49). Va peraltro considerato che la composizione specialistica delle commissioni consente che i pareri da esse espressi assumano, oltre che un'indubbia rilevanza politica, anche notevole interesse tecnico, cosicché — se pure sono comprensibili le ragioni che portarono Camera e Senato ad escluderne la pubblicità dei lavori — l'averla invece ammessa avrebbe comportato solo dei benefici quanto alla capacità informativa del Parlamento e — potenzialmente — della pubblica opinione.

Come può notarsi, lo spirito dei primi Regolamenti parlamentari in ordine alla pubblicità dei lavori risente dei retaggi del passato ancor più di quanto la Costituzione, per quello che essa dice

(47) Art. 38 u. co.

(48) Art. 41.

(49) In questo senso DI CIOLO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, cit., p. 299 interpreta l'esclusione della pubblicità audiovisiva per le sedute delle Commissioni in sede referente e consultiva.

ma soprattutto per quello che essa tace in materia, rifletta lo spirito dello Statuto albertino (50); non a caso, essi riproducevano in buona parte il testo dei precedenti regolamenti dell'epoca statutaria (51), né veniva avvertita in alcun modo l'esigenza di un salto qualitativo, oltre che rispetto a questi ultimi, anche nei confronti della Costituzione stessa.

4. Il limitato interesse dei costituenti al tema dell'informazione parlamentare trae conferma da un secondo elemento, vale a dire dalla « strumentalizzazione » di un mezzo acquisitivo di conoscenza, quale è l'inchiesta, alle funzioni di garanzia e di controllo (52).

Tale valenza delle inchieste si riscontra innanzi tutto per quanto riguarda l'indipendenza di una Camera nei confronti dell'altra: in questo senso fu accolta la tesi di Mortati sulla convenienza che le modalità del potere di inchiesta fossero determinate nella Costituzione anziché dalla legge (53); in secondo luogo, essa si rinviene nella previsione che la commissione debba essere formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi (54); infine fu assai dibattuta la questione relativa alla azionabilità delle inchieste, e proprio questo fatto dà l'esatta misura di come l'attenzione fosse puntata assai più sull'aspetto « garantista » ché su quello « conoscitivo » di tale istituto (55). Né ha rilievo alcuno la circostanza che non viene concesso alle minoranze il diritto di provocare l'inchiesta, secondo quanto previsto in fase di prima elaborazione e in analogia con l'art. 34

---

(50) Cfr. RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 188; vedi inoltre MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 159.

(51) Cfr. LONGI, *Elementi di diritto e procedura parlamentare*, Milano 1978, p. 22 e TOSI, *Diritto parlamentare*, Milano 1974, spec. il cap. II.

(52) Vedi RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 189 ss.

(53) Cfr. FALZONE PALERMO COSENTINO, *La Costituzione*, cit., p. 233 ss. L'on. Ruini rilevò come la norma non fosse superflua e che se questa non vi fosse stata si sarebbe resa necessaria una legge per disporre inchieste e dare alla Commissione i poteri dell'autorità giudiziaria.

(54) V. PACE, *Inchiesta parlamentare*, in *Enc. dir.*, XX, p. 1101 ss., e *Il potere d'inchiesta delle assemblee legislative*, Milano 1973, p. 1 ss.; ID., *Il potere d'inchiesta tra maggioranza e minoranza*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., p. 271 ss.; TOSI, *Diritto parlamentare*, cit., p. 347 ss.; FURLANI, *Le Commissioni parlamentari d'inchiesta*, Milano 1954, p. 59 ss.

(55) V. ancora FURLANI, *Le Commissioni*, cit., p. 59.

della Costituzione di Weimar (56): la questione fu infatti posta, anziché in termini di tutela per le opposizioni, in termini di garanzia per le maggioranze; inoltre, all'« efficienza » dell'istituto, connessa ad una sua agile azionabilità, fu preferita l'« efficienza » dell'intera attività parlamentare, nella considerazione che il buon andamento dei lavori avrebbe potuto venir turbato dall'abuso che le minoranze potevano fare dell'istituto, e che queste ultime « potrebbero finire per sabotare la maggioranza e gli stessi fondamentali principi della democrazia » (57). Il prevalere della funzione di garanzia assume finalmente rilievo, sotto un ultimo profilo, per quanto concerne la disciplina costituzionale dei poteri della Commissione ed il tipo di rapporti che essa può intrattenere con soggetti estranei (58): ancora una volta, infatti, il problema fu affrontato nell'ottica e al fine di assicurare la più ampia capacità inquisitiva alla commissione (ed a questo scopo la norma sui poteri assunse rango costituzionale), e nel contempo la più vasta tutela ai soggetti sottoposti all'inchiesta (59).

A fronte di tutto ciò, non vennero invece presi in considerazione due temi assai rilevanti in ordine ad una potenziale funzione informativa delle inchieste parlamentari, e precisamente quello concernente « le capacità conoscitive della commissione nei confronti della P.A. » e quello « relativo al rapporto tra Commissioni ed Aula, al di là della Relazione al Parlamento » (60).

Quanto al primo tema, sembra potersi osservare come sia del tutto sfuggito ai Costituenti l'*Hauptprobleme* dell'inchiesta parlamentare quale strumento di conoscenza alternativo ed integrativo delle conoscenze possedute e trasmesse dal potere esecutivo (61).

(56) Secondo la nota proposta di MORTATI, su cui FALZONE PALERMO COSENTINO, *La Costituzione*, cit., p. 234; PACE, *op. ult. cit.*; RECCHIA, *L'informazione*, cit.

(57) Sulla scarsa attenzione per l'« efficienza » nei lavori dell'Assemblea Costituente v. RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 189 ss.

(58) Cfr. ancora RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 191.

(59) V., tra gli altri, FURLANI, *Le Commissioni*, cit., p. 69; PERGOLESI, *In tema di inchieste parlamentari di pubblico interesse*, in *Studi in onore di E. Crosa*, II, Milano 1960, p. 1349; CUOMO, *Appunti sull'inchiesta politica delle Camere*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1959, p. 13 ss. e in *Studi Crosa*, cit., p. 698 ss.

(60) Cfr. RECCHIA, *L'informazione*, cit., 191.

(61) Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 131 ss.

In ordine al secondo, va poi notato come sia stata ignorata la esperienza delle inchieste prerепubblicane le quali, come precisamente rilevava l'on. Einaudi, possono distinguersi tra inchieste che « hanno stretta attinenza con la giustizia » ed inchieste « che hanno semplicemente lo scopo di informare il legislatore » (62). Queste ultime erano preordinate ad acquisire al Parlamento le più ampie cognizioni su materie che possono venire regolate per legge e, quanto al contenuto, apparivano perciò estremamente varie, concernendo esse, a seconda dei casi, la materia amministrativa, quella economico-sociale, la materia giudiziaria, etc. (63).

---

(62) *Atti dell'Assemblea Costituente, II Sottocommissione*, p. 251 ss.

Come è ben noto, questa distinzione di massima è largamente condivisa dalla dottrina (v. LONGI-STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera*, cit., p. 231), anche se non mancano diverse classificazioni delle inchieste: secondo BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1968, p. 388 ss. esse si distinguono, per le loro finalità, in *politiche* quando siano attinenti in modo esplicito alla funzione di controllo e ispettiva nei confronti del Governo, ed in *legislative* quando tendono ad acquisire conoscenze in ordine a materie da regolare per legge; per VIRGA, *Le inchieste parlamentari*, in *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, IV, 1950, p. 8 estr., si può invece riscontrare l'esistenza di cinque tipi di inchieste: le legislative, le politiche, le elettorali, le giudiziarie e infine quelle personali (esercitate da una sorta di giurì d'onore); a sua volta, PACE, *opp. cit.*, *passim*, distingue le inchieste elettorali da quelle giudiziarie e personali, individuando anch'egli le due grandi categorie delle inchieste politiche e di quelle legislative, analogamente a MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 692 ss.; GIANNINI (A.), *Le inchieste pubbliche e le inchieste nel pubblico interesse*, in *Il Consiglio di Stato*, 1954, p. 128 ss., infine, distingue le inchieste, a seconda del soggetto che le promuove, in legislative, parlamentari, amministrative, giudiziarie e « private » (e cioè quelle svolte da soggetti privati in vista del pubblico interesse).

(63) Cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., 388.

Lo stesso Costituente dimostrava implicitamente di accogliere la tesi di un'attività acquisitiva di informazioni attraverso lo strumento di inchieste non indirizzate a finalità ispettive, quando opponeva per l'esplicazione di queste ultime il solo limite oggettivo del pubblico interesse: ciò non avrebbe alcun significato se riferito alle inchieste c.d. politiche; tanto più se si consideri che, come è stato esattamente osservato (CUOMO, *Appunti*, cit., p. 44) le Camere, quali organi sovrani, hanno istituzionalmente una competenza generale, sebbene condizionata sotto l'aspetto formale ai procedimenti di produzione giuridica fissati dalla Costituzione, e che la stessa indeterminatezza del termine « interesse » lascia impregiudicata la valutazione della materia da parte di ciascuna Camera.

Da questa considerazione l'Assemblea Costituente non seppe trarre ogni necessaria implicazione; in particolar modo, non fu valutato il fatto che un'attività conoscitiva finalizzata alla legislazione abbisogna di tutta una serie di presupposti giuridici ed operativi ben diversi da quelli richiesti per le c.d. inchieste « politiche ».

Sia nel dibattito, sia nella definitiva formulazione dell'art. 82 Cost., invece, nulla emerge relativamente al problema dell'informazione parlamentare tramite le proprie commissioni di inchiesta; cosicché, se forse sarebbe eccessivo sostenere che riaffiori sul punto lo spirito dell'art. 59 dello Statuto, a tenore del quale « Le Camere non possono ricevere alcuna deputazione, né sentire altri, fuori dei propri membri, dei Ministri e dei Commissari del Governo » (64), è pur tuttavia significativo che mai sia stata prospettata la necessità di assicurare alle commissioni, oltre che ai singoli parlamentari ed a ciascuna Camera, la dotazione di quegli strumenti tecnici necessari per operare in sede conoscitiva; che non sia stata contemplata l'opportunità di prevedere adeguati rapporti con il potere esecutivo sia al fine di accedere direttamente alle informazioni in suo possesso, sia allo scopo di confrontare i dati e le notizie acquisite autonomamente dalle commissioni con le informazioni di provenienza governativa; che non si sia poi previsto alcun momento di raccordo tra Commissione ed Aula, cosicché le conoscenze di cui la prima è in possesso possano venire portate all'attenzione di ciascun parlamentare e delle Camere nel loro complesso; che infine sia stato del tutto ignorato il tema della pubblicizzazione dei risultati raggiunti, quasi che l'attività legislativa non richieda, anche agli occhi dell'opinione pubblica, una adeguata motivazione che ne giustifichi le scelte.

La conferma che l'attenzione fosse allora rivolta più al passato che al futuro anche per quanto attiene alle inchieste si ha nell'attenta lettura dei regolamenti parlamentari di quel periodo. Anche in quella sede, infatti, nessuno degli snodi essenziali per una corretta informazione parlamentare fu preso in esame, ed il dibattito, del tutto inesistente in Aula, ebbe ad affrontare solamente il problema del coordinamento del testo del precedente regolamento con la nuova

---

(64) Cfr. *supra*, nota 50.

Costituzione in ordine alla rappresentanza proporzionale dei gruppi in seno alla commissione (65).

Nonostante la sua portata limitata, con la disciplina costituzionale delle inchieste si esaurisce ogni previsione in materia di attività conoscitivo-acquisitiva delle Camere parlamentari; così che non sembra azzardato concludere che il disinteresse dei Costituenti per le tematiche dell'informazione parlamentare emerga più da quello che nell'Assemblea e nel testo costituzionale non è stato detto, anziché da quel (poco) che è stato detto (66).

5. Il medesimo spirito « rivolto al passato » che prevale nei lavori dell'Assemblea costituente, spirito d'altro canto presente negli stessi Regolamenti parlamentari, si avverte poi anche nell'organizzazione strutturale delle Camere, orientata pur essa verso gli schemi del Parlamento liberale prefascista (67).

Il modello di un Parlamento chiuso alle sollecitazioni della società civile anche sotto il profilo informativo rimase immutato per più di un ventennio, ed ebbe a segnare qualche cambiamento (se pure parziale) solo verso il finire degli anni '60, quando le trasformazioni in atto nel Paese proiettarono la sempre maggiore domanda sociale anche (e finalmente) all'interno delle istituzioni. Come è largamente noto, è proprio in questi anni che, con il superamento del rapporto tra Camere e Governo instauratosi nel corso del Centrisimo, si viene affermando il concetto della « centralità » del Parlamento (68).

Dei numerosi corollari che discendono da questa concezione nuova delle Assemblee rappresentative (69), e che vengono comune-

(65) V. LONGI-STRAMACCI, *Il Regolamento della Camera*, cit., p. 232, e MOHRHOFF, *Principi costituzionali*, cit., p. 173.

(66) Cfr. RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 188.

(67) Vedi LONGI, *Elementi*, cit.

(68) Così CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva delle Camere, aspetti organizzativi ed evoluzione del sistema*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, Seminario di studio tenuto a Roma l'11-13 dicembre 1979, Milano 1980, p. 97.

(69) CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 98 li indicano *a*) nel « recupero della posizione strategica che al Parlamento dovrebbe spettare nel sistema politico-istituzionale »; *b*) nella « conquista della capacità di compiere le grandi scelte e di dettare i relativi indirizzi »; *c*) nella « nascita

mente individuati nella conquista di una *preferred position* rispetto agli altri organi costituzionali, nella diversa e maggiore qualità delle scelte da compiersi (70), in un nuovo rapporto privilegiato con la società civile, ciascuno di essi si riflette in modo più o meno immediato sul problema dell'informazione parlamentare.

1) In relazione al primo punto, l'aspirazione del Parlamento di riappropriarsi di un ruolo propulsore del sistema, smettendo l'abito di « cassa di risonanza » della volontà governativa (71), comportava un necessario svincolo dall'apparato conoscitivo del Governo-pubblica amministrazione;

2) A sua volta, questo fatto era poi la premessa indispensabile perché il Parlamento « che decide » potesse compiere le sue scelte qualificanti sulla base di informazioni assunte direttamente, senza intermediazioni governative ma, anche, senza filtri extraistituzionali che potessero inficiarne la genuinità (72);

3) Infine, la generale richiesta di apertura delle istituzioni alla società implicava l'acquisizione di conoscenze « di prima mano » del Parlamento nei confronti dei soggetti ad esso estranei e, di conseguenza, l'identificazione del processo conoscitivo con quello partecipativo.

---

di un punto di raccordo per il sistema degli organi rappresentativi e per i diversi soggetti istituzionali esistenti nel paese »; d) nella « identificazione del Parlamento come luogo di risposta immediata alle domande provenienti dalla società (Rodotà) ».

(70) ... cui dovrebbe corrispondere, secondo la dottrina, una minor quantità della produzione legislativa. V. AA.VV., *Il Parlamento nel sistema politico italiano*, a cura di A. PREDIERI, Milano 1975 (in particolare l'intervento di PREDIERI, *Parlamento*, 1975, p. 11 ss.; CANTELLI-MORTARA-MOVIA, *Come lavora il Parlamento*, Milano 1974; CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento agli inizi degli anni '80*, in *Città e Regione*, n. 4, agosto 1980, p. 19 ss.; ID., *Centralità e funzionalità del Parlamento*, in *Democrazia e dir.*, 1978, n. 4, p. 627; MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 291 ss.; LABRIOLA, *Parlamento, istituzioni, democrazia*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 51 ss.; AA.VV., *Il Parlamento. Analisi e proposte di riforma*, Roma 1978.

(71) La definizione di Grick è ripresa da D'ONOFRIO, *Le indagini conoscitive delle commissioni parlamentari*, Teramo 1971 e da CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 97. Invece per AGNOLI, *La trasformazione della democrazia*, Milano 1969, p. 83, nei confronti del popolo il parlamento è una « cinghia di trasmissione delle decisioni delle oligarchie politiche ».

(72) Cfr. CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 102.

6. Allorché, nel corso di quegli anni, nuova attenzione venne riposta sulle tematiche dell'informazione, ed in particolare dell'informazione parlamentare, lo strumento che si ritenne soddisfare meglio di ogni altro le esigenze conoscitive delle Camere, in sintonia con gli altri obiettivi prefissatisi dal Parlamento, fu quello delle indagini conoscitive.

Come ben si sa, le prime esperienze in materia risalgono al 1966, quando la Camera dei Deputati pose in essere una prima indagine sullo stato della finanza locale, sulla base di un'interpretazione estensiva dell'art. 38 del vecchio Regolamento (73). Sul piano normativo, invece, la prima sostanziale innovazione si ebbe con l'approvazione, avvenuta nel gennaio 1969, degli articoli 25-bis e 25-ter del Regolamento del Senato, che consentirono anche a questo ramo del Parlamento di procedere all'esperimento di alcune indagini (74).

Nel 1971, in sede di riforma dei Regolamenti, l'istituto trovò definitiva consacrazione negli artt. 48 Reg. Sen. e 144 Reg. Camera, costituendone una delle principali innovazioni sotto molti profili:

1) per prima cosa, esso costituì il concreto superamento di quella concezione del Parlamento chiuso a qualsiasi apporto esterno così ben evidenziato dall'art. 59 dello Statuto albertino (75). Come infatti recita l'art. 144 comma 2 Reg. C., alle audizioni delle commissioni in sede di indagine può essere invitata « qualsiasi persona in grado di fornire elementi utili all'indagine ». Il Parlamento venne così messo (potenzialmente) in grado di entrare in contatto con la società civile nel modo più ampio, e di realizzare per questo tramite una più ponderata mediazione degli interessi tra le categorie consultate, quando l'indagine fosse prodromica o contestuale all'intervento legislativo.

---

(73) V. D'ONOFRIO, *Le indagini*, cit., nota 5 e cap. III. Sulle prime indagini conoscitive svolte dalla Camera e dal Senato v. inoltre CHIMENTI, *Le « udienze conoscitive » delle commissioni senatoriali*, in ISLE, *Indagine sulla funzionalità del parlamento*, II, Milano 1968, p. 173 ss.; PREDIERI, *Per l'introduzione delle udienze legislative nel parlamento italiano*, in *Il Ponte*, 1966, p. 1109 ss.; ID., DI CIOLO, *Aspetti teorici e pratici delle udienze legislative in Italia*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, p. 370.

(74) Cfr. D'ONOFRIO, *Le indagini*, cit., p. 205.

(75) Cfr. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 159.

2) Secondariamente, la novità dell'istituto risiede nell'abbandono del rapporto conoscenza/ispezione che caratterizza invece i restanti strumenti a disposizione del Parlamento (76): le commissioni in sede di indagine del Senato non hanno infatti la facoltà « di effettuare alcun sindacato politico, di emanare direttive, di procedere ad imputazioni di responsabilità » (77). Pur difettando il Regolamento della Camera di una norma analoga, è del tutto pacifico che neppure in questo ramo del Parlamento l'indagine conoscitiva possa trasformarsi, da strumento di mera acquisizione di notizie, in mezzo di ispezione politica (78). A ciò va poi aggiunto che — diversamente da quanto accadde per le inchieste — mai fu avanzata da qualcuno la richiesta di affidare il potere di attivare indagini conoscitive alle minoranze, né di disciplinare compiutamente la facoltà di presentare relazioni di minoranza (al di là dell'espressione documentata dei singoli orientamenti espressi in commissione), nell'evidente considerazione che il potere *de quo* non può comportare in alcuna circostanza l'adozione di « misure », nel che risiede uno dei fondamentali elementi distintivi rispetto alle inchieste (79).

---

(76) Come è stato rilevato (CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 100), anche le interrogazioni e le interpellanze tendono sempre più a suscitare un confronto tra Governo e minoranze anziché ottenere o fornire informazioni. Analogamente MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 137 ss.

(77) Art. 48, 2° co. Reg. Sen.

(78) Tant'è che, come ricorda MANZELLA (*Osservazioni sui controlli parlamentari*, in *Studi per il XX Anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, cit., p. 378) il deputato Mambini, nella seduta della Commissione interni dedicata all'indagine conoscitiva sullo stato della finanza locale, dichiarava che « dato che si tratta di un'indagine conoscitiva, avente lo scopo principale di formulare proposte e non avendo poteri deliberativi, noi non riteniamo opportuna questa votazione che ci obbliga a votare contro la relazione Arnaud e Matteotti, parte della quale condividiamo ». Lo stesso MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 160, ricorda però che « su questa asetticità del documento finale non sono d'accordo né senatori né deputati », che dal '75 in poi hanno talora rivendicato la possibilità che il documento conclusivo possa contenere, oltre alle notizie acquisite, anche « una parte, per così dire 'politica', in cui possano essere indicati anche gli orientamenti emersi in seno alla commissione ... ».

(79) MANZELLA, *Osservazioni sui controlli*, cit., p. 371 ss.; la « misura » si porrebbe accanto alla caratteristica della non coercibilità, che lo stesso MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 157, e D'ONOFRIO, *Le indagini*, cit., p. 243, nota 42, ritengono costituire una delle principali se non la più profonda delle ca-

3) Infine, l'introduzione delle indagini conoscitive riveste particolare rilievo per un ultimo importante motivo, vale a dire per la reazione che essa ha provocato sull'istituto dell'inchiesta parlamentare. È infatti evidente che la possibilità di esperire indagini conoscitive su una data materia (anzi, su *ogni* materia) di pubblico interesse ruba spazio, per così dire, all'istituzione di commissioni di inchiesta con l'analogo fine di acquisire elementi conoscitivi per le Camere. Ciò è tanto più vero se si considera che la procedura stabilita per le indagini conoscitive è assai più semplice di quella prevista per le inchieste, ancorché strumentali a finalità legislative, e che sono le stesse commissioni che possono decidere di compiere un'indagine (80), mentre ciò non è possibile per le inchieste. Il fatto poi che in sede di indagine i poteri utilizzabili siano inferiori a quelli assegnati alla commissione d'inchiesta non modifica l'originaria impressione: infatti, non c'è motivo perché i due rami del Parlamento si servano dell'inchiesta, utilizzando i poteri dell'autorità giudiziaria, solo per ottenere informazioni che non coinvolgono responsabilità politiche; né sembra costituire un limite delle indagini tale da far preferire l'utilizzazione delle inchieste l'opponibilità del segreto d'ufficio da parte dei dipendenti della Pubblica Amministrazione, segreto che invece non può essere opposto durante l'inchiesta. A parte la considerazione che i soggetti appartenenti alla pubblica amministrazione non hanno bisogno, come nelle audizioni ispettive, di specifiche autorizzazioni dei ministri competenti (81), e che comunque essi possono essere sciolti dal vincolo del segreto quando la commissione lo richieda, appare evidente che motivi di opportunità, e inoltre la circostanza che le indagini si presentano come politicamente non « pericolose », consigliano i ministri interessati a non

---

ratteristiche distintive dell'indagine rispetto all'inchiesta. Questa invece, a nostro avviso, sembra risiedere primariamente nella natura teleologicamente diversa dei due istituti, l'uno ormai preordinato (solo) al controllo, l'altro alla conoscenza non ispettiva (in questo senso PEGORARO, *L'attività conoscitiva delle Regioni*, in *Studi parl. e pol. cost.*, 1978, p. 77, nota 49).

(80) Anche se l'art. 48, 1° co. Reg. Sen. richiede il « previo consenso », e l'art. 144 1° co. Reg. Camera la « previa intesa » del Presidente delle rispettive Assemblee.

(81) Così MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 159.

opporsi a richieste in tal senso da parte delle commissioni quando se ne presenti l'occasione (82).

La preferenza del Parlamento per l'utilizzazione delle indagini conoscitive in luogo delle inchieste « legislative » è, del resto, ampiamente dimostrata dall'esperienza dell'ultimo decennio (83). L'ultima inchiesta non preordinata a finalità ispettive svolta dal Parlamento fu quella sul banditismo in Sardegna; dopo di allora, non ce ne sono state altre (84), mentre numerosissime sono le indagini conoscitive che le varie commissioni permanenti e speciali (85) continuano ad effettuare nei più svariati campi (86).

Appare degno di menzione, infine, il fatto che sia stata con-

---

(82) Sui « patteggiamenti » che avvengono in sede di audizioni ispettive o di citazioni di ministri tra questi ultimi e le Commissioni v. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 149.

(83) « Impetuoso crescere », come lo definisce MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 161. Un'elencazione delle indagini conoscitive compiute nella VI legislatura in BERARDUCCI CALANDRA MESCHINO, *Documentazione sull'attività informativa del Parlamento*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 1798 ss.

(84) Anche le inchieste c.d. « politiche » risultano essere tutt'altro che numerose, se è vero che negli ultimi anni furono attivate solo quelle concernenti il rapimento dell'on. Aldo Moro e l'*affaire* Sindona.

(85) Come è noto, generalmente le indagini vengono effettuate da commissioni permanenti; non mancano tuttavia (rari) esempi di commissioni miste, quando il tema trattato innesta la competenza di più commissioni, come nel caso della indagine intitolata « Morfologie e flussi di credito fondiario ed edilizio per l'edilizia », compiute dalla VI e IX Commissione della Camera nella VII legislatura, o di quella sui rapporti tra organi centrali dello Stato, le Regioni e gli enti locali ai fini della programmazione, esperita dalla Commissione per le questioni regionali nell'VIII legislatura.

(86) Le più recenti indagini esperite al Senato sono le seguenti: Indagine conoscitiva sulla situazione autostradale e le sue prospettive (8<sup>a</sup> commissione, VII legislatura); Indagine conoscitiva su alcuni settori dell'industria italiana (10<sup>a</sup> commissione, VII legislatura); Indagine conoscitiva sul problema della riforma dei contratti agrari e della trasformazione della mezzadria in affitto (9<sup>a</sup> commissione, VII legislatura); Indagine conoscitiva sui problemi relativi alla sanità militare e alla prevenzione degli infortuni dei militari in servizio (4<sup>a</sup> commissione, VII legislatura); Indagine conoscitiva sui problemi dell'adozione, dell'affidamento familiare, dell'assistenza minorile e della tutela della maternità (2<sup>a</sup> commissione, VIII legislatura); Indagine conoscitiva sull'ordinamento della giurisdizione amministrativa (1<sup>a</sup> commissione, VIII legislatura)».

Le indagini più importanti compiute recentemente dalla Camera sono quelle compiute dalla XII commissione nell'VIII legislatura sulla situazione dello stabilimento Montedison di Priolo e sull'elettronica.

cessa l'attivazione di indagini conoscitive su materie per le quali era stata invece « insabbiata » la corrispondente proposta di inchiesta, come nel caso della indagine conoscitiva sull'emigrazione, di quella sugli istituti di prevenzione e di pena e di quella sulla ricerca scientifica in Italia (87).

7. Anche se, quando si accenna alla riforma dei regolamenti parlamentari, il riferimento più immediato cade sulle indagini conoscitive, occorre ricordare che Camera e Senato hanno previsto — accanto al nuovo istituto — anche altri e diversi strumenti di acquisizione di conoscenze, volta a volta riconducibili al novero dei mezzi ispettivi, ovvero di mera informazione.

La suddivisione di tali « mezzi » tra l'una e l'altra categoria non sembra però correre verticalmente (88), in modo cioè che nella prima andrebbero registrati la citazione dei ministri, l'audizione dei funzionari e dirigenti preposti a singoli settori della pubblica amministrazione, la richiesta a ministeri e ad enti pubblici di informazioni, notizie e documenti, l'esame delle nomine governative ed infine le verifiche compiute dalla Corte dei conti; mentre alla seconda potrebbero ricondursi, oltre alle indagini conoscitive, le udienze legislative e le richieste al CNEL (89) o all'ISTAT (90) di pareri, studi, indagini, nonché rilevazioni, elaborazioni o studi statistici.

In effetti, mentre la natura ispettiva di alcuni di questi strumenti è pacifica (si pensi, ad esempio, alla convocazione dei ministri), come pure è indiscutibile l'indole meramente conoscitiva di altri (indagini conoscitive, richieste di informazioni al CNEL o all'ISTAT), in altre circostanze l'utilizzo di ciascuno strumento può essere preordinato o all'una o all'altra finalità. Soprattutto poi se si considera che, nel '71, non si era ancora prefigurato, nemmeno lontanamente,

---

(87) Atti Parlamentari, Camera dei Deputati V legislatura; Indagine conoscitiva sui problemi dell'emigrazione (III commissione); Indagine conoscitiva sugli Istituti di prevenzione e pena (Commissione Giustizia); Indagine conoscitiva sui rapporti fra ricerca scientifica ed industria in Italia (XII commissione).

(88) Così invece MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., cap. 4°.

(89) Previste dall'art. 49 Reg. Sen.

(90) Contemplate dall'art. 145 Reg. Camera.

il modello ed il ruolo che doveva assumere l'informazione parlamentare, appare quanto mai difficile incasellare in una classificazione rigida gli svariati mezzi conoscitivi previsti dai nuovi regolamenti; mezzi che — a seconda delle circostanze — possono invece servirsi (come in effetti si è verificato) sia ad una conoscenza autonoma del Parlamento, prodromica all'attività legislativa o di indirizzo, sia all'instaurazione di un contraddittorio con il Governo o con i rappresentanti della pubblica amministrazione.

A ben vedere, la polivalenza degli strumenti conoscitivi attivati (o rafforzati) nei due rami del Parlamento con la riforma del '71 riflette l'incertezza tra la scelta di una conoscenza « concorrenziale » con quella governativa, e proprio per questo indirizzata al controllo dell'informazione ricevuta dal Governo, e quella di una conoscenza preordinata al recupero di una capacità del Parlamento di « governare » autonomamente (91); in altre parole, la « plurifunzionalità » dei nuovi mezzi di acquisizione parlamentare rispecchia l'incapacità di scegliere tra l'ipotesi di un Parlamento dotato di un proprio sistema informativo, alternativo a quello del Governo, e l'ipotesi di un Parlamento che assume le informazioni elaborate da centri di raccolta ad esso esterni (92).

Malgrado la sostanziale novità costituita dall'apertura del Parlamento agli apporti esterni, appunto la mancanza di un preciso modello sembra costituire il principale ostacolo per la realizzazione di un apparato conoscitivo sufficientemente adeguato alle aspirazioni del Parlamento di conquistare una posizione di cerniera all'interno del sistema, un ruolo di « centralità » nei rapporti tra gli organi costituzionali di vertice e, nel contempo, di atteggiarsi a momento di raccordo fra istituzioni e società civile (93).

Orbene, la mancanza di un disegno organico della materia viene avvertita, ad ormai dieci anni dalla riforma, sia sotto il profilo del-

---

(91) Cfr. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento*, cit., p. 26.

(92) Così CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 103. La incertezza sulla scelta da compiere emerge anche dalle disposizioni relative alla attività conoscitiva delle commissioni che indifferentemente contemplan l'intervento di ministri, funzionari della P.A. ed altri soggetti comunque convocati.

(93) O, come lo definisce MANZELLA, *Intervento*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 263, « istituzione posta al crocevia tra Stato e società civile ».

l'incompletezza e disorganicità della normativa sull'informazione parlamentare che per quanto attiene all'utilizzazione degli strumenti esistenti, oltre che per la carenza dei supporti operativi necessari per farli funzionare.

Questi vari aspetti, per lungo tempo ignorati, oltre che dal Parlamento stesso, dalla dottrina, sono stati da quest'ultima presi in considerazione solo recentemente, quando l'attenzione per i problemi dell'informazione in generale si è rivolta anche ai temi più specifici dell'informazione parlamentare.

1) Una prima serie di studi pone così in rilievo come la scelta tra un sistema informativo proprio, correlata alla funzione di « governo » del Parlamento, e quella di un sistema conoscitivo recettivo di informazioni esterne (strumentale ad un Parlamento che controlla) si ripercuota anche sull'opzione tra « apparati strumentali capaci di produrre in proprio informazioni oppure semplicemente in grado di canalizzare informazioni, elaborate da apparati esterni (ed in primo luogo dalla P.A.) » (94).

Questa scelta, che a detta di tutti il Parlamento non ha compiuto (95) vuoi per mancanza di sensibilità nei confronti del problema specifico, vuoi per più profonde motivazioni di natura istituzionale, non è tuttavia ritenuta essenziale da qualche autore, il quale reputa che l'apporto principale all'informazione del Parlamento debba provenire bensì dall'esterno, ma anche che gli apparati interni delle Camere debbano essere posti in grado di fornire una elaborazione autonoma dei dati fondamentali connessi all'attività del Parlamento (96). Tale impostazione sembra da condividere senz'altro (97), nella realtà del Parlamento italiano, perché immediatamente riferita ad ipotesi di breve o medio periodo (98); in altre

---

(94) CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 103; v. anche CHELI, *L'informazione parlamentare*, in *Il Parlamento nella Costituzione e nella realtà*, cit., p. 267 ss.

(95) Cfr. CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento*, cit., p. 22.

(96) BENVENUTO, *Intervento*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 271.

(97) *Contra* CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento*, cit., p. 28.

(98) O, per usare la terminologia di CHIMENTI, *op. ult. cit.*, p. 21, quando si imbrocchi la strada delle « riforme soffici » anziché scegliere quella delle « riforme dure » (o di lungo periodo).

parole, un sistema misto, sia esso a prevalenza « esterna » od « interna », appare più confacente alle esigenze delle Camere parlamentari nel presente momento storico: il frequente mutamento delle formule di governo influisce infatti in maniera determinante anche sul ruolo del Parlamento nel suo complesso, e nel suo atteggiarsi verso gli altri organi costituzionali e la società civile. Orbene, la scelta di uno schema informativo non può prescindere da una chiara identificazione del tipo di attività esercitata (almeno prevalentemente) dal Parlamento, mentre appare evidente, alla luce dell'esperienza degli ultimi anni, che non va configurandosi stabilmente né un modello di Parlamento « che controlla », né quello di un Parlamento « che governa » (99). Tutto ciò comporta che il Parlamento non può condizionare la riconversione della propria organizzazione informativa ad un mutamento di fondo della propria struttura e del proprio ruolo poiché tale mutamento, sebbene venga da più parti auspicato e sollecitato, appare a tutt'oggi lontano nel tempo.

2) Lo snodo della ristrutturazione conoscitiva va perciò affrontato in un'ottica più limitata ma forse più realistica sotto un altro punto di vista, e cioè per quanto attiene ai rapporti tra informazione del singolo parlamentare, informazione delle commissioni ed informazione di ciascuna Camera del Parlamento nel suo complesso (100).

Solo nel 1964, e poi nel 1966, ossia con l'approvazione dei nuovi regolamenti interni dei servizi della Camera e del Senato, venne attuato un globale riassetto dell'apparato, che comportò l'istituzione di nuovi uffici nel settore della ricerca e della documentazione (101); non si tenne però conto, in quella sede, che i tempi erano ormai maturi per « la grande svolta dal Parlamento in assemblea al Parlamento in commissione » (102), compiutamente realizzata solo nel

---

(99) Vedasi ancora CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento*, cit., p. 30.

(100) CHIMENTI, *La funzionalità del Parlamento*, cit., p. 33.

(101) Come è stato rilevato, la struttura organizzativa degli apparati conoscitivi interni delle Camere — quale configurata nell'immediato dopoguerra — ricalcava la struttura del Parlamento prefascista, e ciò comportava non tanto un mantenimento dello *status quo*, ma un sostanziale peggioramento « stante l'ampliamento delle funzioni affidate al Parlamento ». V. CHELI-MACCHITELLA, *L'attività conoscitiva*, cit., p. 104.

(102) Vedasi MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 164.

1976. Di modo che — come nota Manzella (103) — per un tempo certo più lungo del necessario si sono fronteggiate due concezioni. L'una, vedendo nelle commissioni il canale naturale della richiesta parlamentare di studi e di informazioni, punta sul rafforzamento degli *staff* di ciascuna commissione, per farne centri di studi e di informazione specializzata. L'altra scorgendo i pericoli di sprechi nella frantumazione dell'apparato conoscitivo parlamentare fra le varie commissioni, punta sul rafforzamento dei tradizionali servizi studi e documentazione « tuttofare ».

La soluzione prescelta, ancora una volta compromissoria tra le due ipotizzate or ora, non è andata esente da critiche da parte di numerosi commentatori: lo stesso Manzella sottolinea la necessità di prevedere, dove finisce la competenza del funzionario, un adeguato sistema di consulenze in materia scientifica e tecnologica (104). Altri invece pone in rilievo come la stessa domanda che nasce nelle diverse sedi in cui si articolano le Camere fatica ad assumere una immagine coordinata e unitaria e non giunge quindi chiaramente definita alle sedi responsabili delle scelte organizzative (105); altri infine (106) reputa che un più approfondito lavoro delle commissioni comporterebbe, oltre che la soluzione di problemi « logistici » relativi alla contemporaneità delle convocazioni e al raccordo tra i lavori dell'aula e quelli delle commissioni permanenti, anche lo sbocco dei problemi connessi al supporto documentativo-conoscitivo delle commissioni medesime.

3) Le tematiche inerenti al potenziamento degli uffici possono poi venire affrontate, con un approccio completamente diverso,

---

(103) Si veda ancora MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 165 e PROSPERI, *Il Parlamento come soggetto di indirizzo e di funzione legislativa fra Stato e società civile*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 206.

(104) ... richiamandosi alla « mitica struttura del Congresso americano ... », dove « è già in funzione un meccanismo di informazione di questo tipo, l'OTA (Office of technology assessment) (*op. ult. cit.*, p. 166 e *Intervento*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 263).

L'esigenza di « un filtro tecnico legislativo *ad hoc*, di consulenza ausiliaria », è posta anche da LABRIOLA, *Parlamento*, cit., p. 59.

(105) Così BENVENUTO-MARIUZZO, *Il nodo dei servizi studi*, in *Città e Regione*, n. 4/1980, p. 145.

(106) BALZAMO, *Il Parlamento italiano nell'attuale assetto costituzionale*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 47.

anche soffermandosi sul rapporto tra burocrazia parlamentare e politici. A questo proposito, si è posta la dovuta attenzione (107) sul fatto che l'informazione parlamentare tende ad essere trattata più come un fatto burocratico che come un fatto politico, forse perché in nessun altro settore dell'amministrazione pubblica, quanto nel Parlamento, « si è verificato con tanta precisione e tanta intensità quanto Max Weber affermava a proposito della burocrazia e della costruzione della sua potenza in funzione della disponibilità esclusiva di tecniche indispensabili per la vita stessa dello Stato » (108). Di conseguenza, per soddisfare la domanda d'informazione non sarebbero necessari giganteschi apparati ed organizzazioni complesse, ma soltanto decisioni di politica amministrativa che individuassero in modo chiaro gli obiettivi possibili impostandone il conseguimento e correlandovi i mezzi necessari (109).

8. Quale che sia l'approccio con cui si preferisca affrontare il problema dell'informazione del Parlamento, non può venire tralasciato un aspetto della questione che di giorno in giorno va facendosi sempre più importante, e cioè il ruolo dell'informatica applicata alle strutture parlamentari.

L'avvento della quarta generazione degli elaboratori ha suscitato anche in dottrina numerosi interrogativi, conseguenti alle immense capacità di sfruttamento delle risorse proprie di questo strumento (110), interrogativi ai quali non sempre è stato possibile offrire una adeguata risposta, anche perché l'informatica è « disciplina che si evolve secondo ritmi e tempi strettissimi » (111), sicché talora non è dato prevederne a tempo gli sviluppi.

Scemati gli illuministici entusiasmi iniziali, tutti si sono resi conto che anche in ciò risiedeva uno dei limiti della nuova scienza, e che

---

(107) Cfr. PACELLI, *Amministrazione delle Camere, del Parlamento e problemi istituzionali*, in *Parlamento Istituzioni Democrazia*, cit., p. 191.

(108) Così PACELLI, *op. cit.*, pp. 188-189.

(109) BENVENUTO-MARIUZZO, *op. loc. cit.*

(110) Cfr. MACCANICO, *Problemi di politica dell'informatica con particolare riferimento alla legislazione*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1975, p. 75 ss.

(111) Così CACCIAVILLANI (A.), *L'informatica negli anni settanta*, *ivi*, p. 55.

una errata previsione della sua evoluzione poteva significare « trovarsi repentinamente superati dalle situazioni » (112). Le principali preoccupazioni erano e sono tuttavia di altro genere, e vertono soprattutto sulla possibilità di un « uso democratico » degli elaboratori, uso « evidentemente condizionato non solo dalla qualità del soggetto gestore, ma anche ... dall'ampiezza del controllo collettivo esercitabile su tale gestione » (113).

A questo tema se ne ricollegano poi numerosi altri. In primo luogo, viene in rilievo il problema della tutela della *privacy*, che ha suscitato non poche riserve quanto all'utilizzazione dei sistemi EDP da parte di industrie private ma anche da parte della pubblica amministrazione (114): da qui la necessità di una rigorosa tutela del segreto, però nell'ottica di una generale revisione della materia intesa a rovesciare l'attuale tendenza che vuole il segreto come norma e la pubblicità come eccezione (115).

In relazione alla qualità della gestione, si pone poi l'esigenza di garantire (anche) l'accesso all'utilizzazione degli elaboratori, onde evitare di consegnare nelle mani di pochi il potere di assumere le decisioni che conseguono al possesso dei dati (116), ovvero di esclu-

---

(112) Cfr. CACCIAVILLANI, *L'informatica*, cit.

(113) V. RODOTÀ, *Problemi del controllo nella utilizzazione dei dati*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1975, p. 104; ID., *Elaboratori elettronici e controllo sociale*, Bologna 1973, p. 121; LOIODICE, *Informazione e partecipazione*, cit., pp. 1 ss. e 201 ss.; ID., *Gli elaboratori elettronici nella prospettiva di tutela della libertà di informazione*, in *Problemi giuridici dell'informazione*, cit., p. 210 ss.; D'ANTONIO, *Considerazioni generali sugli aspetti istituzionali dell'informatica*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 1975, p. 7 ss.

(114) La marcata accentuazione della dottrina giuridica su questo tema sembra rimarcare il fatto che anche in relazione all'informatica l'interesse si rivolge più sui problemi della garanzia che su quelli dell'efficienza: cfr. RODOTÀ, *Problemi del controllo*, cit., p. 105; D'ANTONIO, *Considerazioni generali*, cit., p. 9; ROMITA, *L'informatica come supporto delle riforme di struttura*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1, 1975, p. 44; LOIODICE, *op. ult. cit.*, p. 255.

(115) V. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici*, cit., p. 123. Per una serrata critica del « sistema dei segreti » cfr. FERRI, *Processo penale*, cit., c. 329 ss. V. inoltre LOIODICE, *Contributo*, cit., p. 273 ss.; ID., *Informazione e partecipazione*, cit., p. 114 ss. ed *ivi* ampie indicazioni bibliografiche; RECCHIA, *L'informazione*, cit., p. 45.

(116) Così MACCANICO, *op. cit.*, p. 84 ss.

dere i più dal potere di controllare tali decisioni (117). Nella stessa visuale (se pure con una più spiccata accentuazione tecnico-gestionale) può essere inquadrato anche il tema dei rapporti tra centro e periferia, nel senso che debba essere garantita anche alle autonomie locali l'utilizzazione e la partecipazione alla gestione dell'elaboratore, quando motivazioni di natura organizzativa, strutturale ed economica precludano o sconsiglino la pluralizzazione di tali mezzi (118).

Oltre a sollecitare la soluzione di problemi di ordine generale quali quelli or ora indicati, l'adozione su larga scala degli elaboratori ha aperto nuove prospettive relativamente alle potenzialità di una loro utilizzazione in seno alla P.A. (119), ma nel contempo ha prospettato l'esigenza di superare alcuni snodi essenziali affinché le capacità di tali sistemi siano sfruttate al meglio. I quali snodi, se pure sommariamente, possono essere così individuati:

1) passaggio da un impiego esclusivamente gestionale degli elaboratori ad un'utilizzazione che consenta di ottenere risultati innovativi nel trattamento dei dati e delle strutture (120);

2) composizione della tendenza a centralizzare talune importanti funzioni con quella a decentralizzare gli organi operativi su scala locale (121);

3) dipendenza dalle società multinazionali per i grandi calcolatori, con le conseguenze che ciò comporta in ordine ai problemi della sicurezza e dell'indipendenza militare (senza dimenticare che i centri EDP, anche i più autonomi, avranno sempre una dipendenza per le parti di ricambio, la manutenzione etc.) (122);

---

(117) RODOTÀ, *Elaboratori elettronici*, cit., p. 104; il problema dell'accesso agli elaboratori risulta comunque uno dei più sentiti: v. LOIODICE, *Gli elaboratori elettronici nella prospettiva di tutela della libertà di informazione*, cit., p. 251 ss.; ID., *Informazione e partecipazione*, cit., p. 240 ss., e PREDIERI, *Gli elaboratori elettronici nell'amministrazione dello Stato*, Bologna 1970, p. 71.

(118) V. RODOTÀ, *Elaboratori elettronici*, cit., p. 111.

(119) V. PREDIERI, *Premessa ad uno studio sullo Stato come produttore di informazioni*, in *Studi Chiarelli*, II, Milano, 1974, p. 1613 ss.

(120) V. MACCANICO, *op. cit.*, p. 76.

(121) Cfr. ancora MACCANICO, *op. cit.*, p. 77.

(122) PAGANO, *Informatica e Parlamento*, in *Incontri con la Pubblica Amministrazione. Esperienze e prospettive dell'informatica. Atti del Convegno di Roma, 26-27-28 marzo 1980*, Milano 1980, p. 175.

4) rapporti tra elaboratore e personale addetto, sia nella fase di predisposizione e realizzazione del progetto, sia nella successiva fase decisionale (123);

5) problemi dell'*input* e delle spese elevate che le codifiche e le acquisizioni dei dati comportano in sede di progettazione della memorizzazione automatica (124);

6) sovrapposizione dell'utilizzo dei centri, peraltro superabile con la tecnica del *time-sharing*, ossia la possibilità di utilizzare per diverse funzioni e scopi elaboratori di proprietà di una sola amministrazione (125).

Questi ed altri problemi dovrebbero venire affrontati e risolti da una politica generale dell'informatica la quale però, come ciascuno ben sa, è a tutt'oggi di là da venire.

La Corte dei conti, a partire dal 1966, ha continuamente richiamato l'attenzione del Parlamento e del Governo sulle necessità del settore: le sue Relazioni, che accompagnano il Rendiconto generale dello Stato, hanno incessantemente sottolineato l'esigenza di coordinamento dei centri di elaborazione delle amministrazioni finanziarie con quelli delle altre amministrazioni, il bisogno di un'evoluzione programmata del processo di meccanizzazione, e la necessità di una normativa organica per servizi tecnicamente riconducibili a tipi uniformi e di una disciplina generale per l'intera amministrazione (126).

Il Parlamento, insieme al Governo, è il destinatario di queste sollecitazioni, ma il ruolo che viene sollecitato ad assumere non esorbita dalla sfera delle sue funzioni consuete; in altre parole, il compito del Parlamento dovrebbe consistere nel legiferare in materia di informatica, pur senza assumere in prima persona la gestione di questo settore, o per lo meno il controllo dello stesso. Inoltre non viene

---

(123) PAGANO, *Informatica e Parlamento*, cit.

(124) V. CACCIAVILLANI, *op. cit.*, p. 55 e MACCANICO, *op. cit.*, p. 77.

(125) Così ROMITA, *op. cit.*, p. 40; cfr. altresì LOIODICE, *Gli elaboratori elettronici*, cit., p. 219 e *Informazione e partecipazione*, cit., p. 203.

(126) Cfr. LIMONE, *Aspetti amministrativi e vincoli giuridici del coordinamento di informazioni e sistemi informativi nello Stato, nelle Regioni, negli Enti Locali*, in *Atti del Convegno su L'informatica al servizio della Pubblica Amministrazione* tenuto a Padova il 28, 29 e 30 aprile 1981, p. 66, e MACCANICO, *op. cit.*, p. 80.

colta che sfumatamente la necessità che il Parlamento stesso si venga a dotare di adeguati strumenti tecnici, innanzi tutto per combattere il monopolio privato e governativo dell'informazione meccanizzata, e poi perché, come avvertono gli studiosi più attenti, l'efficacia di una legge dipende anche da un sistema legislativo efficiente e quindi processi legislativi efficienti, da una parte, ed efficacia della legge dall'altra, costituiscono due poli della stessa questione (127).

Eppure dall'esperienza di altri Paesi, in particolare da quella del Congresso degli Stati Uniti, si dovrebbero trarre ben altre e maggiori conseguenze, tanto più che — al pari di quanto è accaduto negli anni '70 per l'istituto delle *hearings* — anche la vasta serie di esperimenti in materia di informatica parlamentare, introdotti presso il Congresso americano, ha suscitato notevole interesse nella dottrina, che lo indica come l'esempio a cui anche il Parlamento italiano dovrebbe uniformarsi (128).

Come è noto, la posizione concorrenziale che si registra tra la Camera dei rappresentanti e il Senato ha comportato una crescita differenziata del sistema dei *computers*, cosicché anche presso il Congresso americano si introducono alcune discrasie, temute anche dalla nostra dottrina specializzata, dovute alla mancanza « di una struttura di direzione unitaria delle operazioni dei computers presso il Congresso » (129).

Accanto a questo dato negativo, l'utilizzazione della tecnologia dei *computers* ha comportato però, per i singoli membri del Congresso, per i « comitati » e per l'apparato in genere immensi benefici in ordine alle funzioni loro affidate. In particolare, relativamente all'abilità amministrativa del Congresso, si ricorda che alla Camera dei Rappresentanti risultano gestiti da elaboratori i seguenti servizi:

---

(127) Così LIMONE, *L'informatica parlamentare negli Stati Uniti*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3, 1977, p. 412.

(128) ... anche se non mancano ampie indicazioni di altre esperienze straniere. V. per tutti RODOTÀ, *Problemi del controllo nella utilizzazione dei dati*, cit., p. 112 ss.

(129) Così VANNUCCI, *Gli apparati informativi del Congresso degli Stati Uniti d'America*, Torino 1978, p. 78. Lo stesso Vannucci, a p. 79, ricorda però che all'inizio del 1977 si è costituito un gruppo di lavoro tra funzionari della Camera e del Senato « col compito di iniziare un'operazione, se non di riunificazione delle strutture, perlomeno di coordinamento delle attività ».

- il calcolo degli stipendi
- la compilazione dei *Legislative Calendars* dei comitati
- il sistema di votazione
- la compilazione dei testi delle *hearings*
- la posta

Analogamente, al Senato sono stati meccanizzati:

- i servizi postali (130)
- i *Legislative Calendars* dei comitati
- la gestione degli uffici personali dei Senatori.

L'aspetto più rilevante dell'utilizzazione degli elaboratori non attiene però alla gestione amministrativa del Congresso e/o dei suoi organi, bensì alla ricerca e all'analisi politica, al *drafting*, alla legislazione, alle proiezioni economiche. Il « Legislative Reorganization Act » del 1970 si propose perciò di determinare (risolvendole) le esigenze di informazione e di analisi del Congresso, costituendo, come è stato scritto (131) « il giro di boa per lo sviluppo dell'informatica parlamentare », con il quale la classe politica statunitense ha compiuto « un atto di fede nella tecnologia delle informazioni dopo aver superato la fase 'mitizzante' del *computer-tuttofare* ». Essa, infatti, costituì il punto del passaggio per la fase della concreta realizzazione di un sistema informativo che servisse settori di applicazione amministrativa, di servizio ai singoli *congressmen*, di supporto ai comitati, di predisposizione legislativa. Non fu inoltre ignorato il tema del rapporto tra Congresso e « quarta » branca, in specie della possibilità di raccordo tra i *computers* congressuali e quelli delle agenzie, nonostante che questa soluzione incontri ostilità da parte di queste ultime, per la dilatazione del potere di *oversight* che ne deriverebbe per i vari comitati congressuali nei confronti dell'apparato esecutivo (132).

---

(130) VANNUCCI, *Gli apparati informativi*, cit., p. 81 ss., ricorda l'interessante espediente dell'uso « politico » del servizio di meccanizzazione postale, per il quale all'elettore che chiede l'opinione del *congressman* è possibile rispondere estrapolando, a seconda del « tipo » di richiesta, le frasi più opportune di discorsi precedentemente tenuti.

(131) LIMONE, *L'informatica parlamentare*, cit., p. 426.

(132) Così VANNUCCI, *Gli apparati informativi*, cit., p. 84.

Alcune applicazioni degli elaboratori all'organizzazione informativa delle Camere, che abbiamo visto essere presenti nel Congresso statunitense, sono state introdotte anche presso il Parlamento italiano. Nel 1974 è stato istituito il Centro di documentazione automatica della Camera dei Deputati (C.D.A.), cui compete, ai sensi dell'art. 22 del Regolamento dei Servizi, « la impostazione, sviluppo e realizzazione di progetti di ricerca automatica della documentazione legislativa, parlamentare, bibliografica, amministrativa » (133). Le principali attività del Centro coprono (oltre all'automazione delle procedure contabili ed amministrative) l'aggiornamento e l'ampliamento degli archivi memorizzati, nonché la gestione dei collegamenti con banche esterne di dati (134). In relazione a queste due ultime attività, occorre ricordare che alla sufficiente estensione dell'informazione giuridica non fa riscontro a tutt'oggi una pari capacità informativa nel settore socio-economico: ciò — come è stato rilevato (135) — può imputarsi in primo luogo ad una precisa scelta di priorità da parte della Camera e, secondariamente, anche alla mancanza di banche-dati esterne a cui collegarsi.

In tale situazione, è evidente che i parlamentari continueranno ad avvalersi dei dati forniti dagli uffici specializzati del partito di appartenenza, i quali però non possono offrire, il più delle volte, quelle garanzie di completezza assicurate invece, per esempio, dal servizio di documentazione giuridica della Camera. Sarebbe stato perciò auspicabile procedere all'individuazione delle banche-dati che, disponendo di questo genere di informazioni, potessero venire utilizzate per questo specifico servizio.

In effetti, l'occasione opportuna non era mancata in un recente passato, fornita dall'indagine conoscitiva sull'elettronica effettuata nel corso della VII Legislatura dalla XII Commissione (Industria e commercio - artigianato - commercio con l'estero) della Camera dei Deputati. Tuttavia, per il disinteresse già ampiamente sottolineato

---

(133) Come ricorda PAGANO, *Informatica e Parlamento*, cit., p. 179, il Centro dispone di un sistema IBM 370/148 con capacità di memoria pari ad un milione di *bytes*; il sistema operativo è l'OS/VS1 ed i linguaggi di programmazione adottati sono l'*assembler* e il PL/1.

(134) Cfr. PAGANO, *Informatica e Parlamento*, cit., p. 180.

(135) V. ancora PAGANO, *Informatica e Parlamento*, cit., p. 182.

nei confronti dell'informazione parlamentare, proprio questo profilo fu tralasciato del tutto, nonostante che l'indagine si prefiggesse di acquisire (anche) « dati e conoscenze approfondite ed esaurienti » sull'elettronica per i servizi, ed in particolare in ordine alla programmazione regionale e ai sistemi informativi (*hardware* e *software*), all'informatica nella Pubblica Amministrazione, ai servizi della Difesa, nell'informazione pubblica, nella scuola, nell'organizzazione dei servizi in rapporto agli sviluppi dell'industria elettronica (136).

Comunque, dal documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sull'elettronica sembrano emergere, sia per ciò che esso dice che perciò che esso trascura, alcune indicazioni sul ruolo dell'informatica in generale ed in rapporto alle strutture camerali: innanzitutto, viene esplicitamente affermata la convinzione che il potenziamento dell'elettronica e dell'informatica possa produrre effetti di grande rilievo in ogni settore dell'industria e della vita sociale, a condizione che vengano evitati fenomeni di distorsione e degenerativi (137); secondariamente, dalla relazione risulta che soggetto istituzionale privilegiato nell'utilizzazione dell'informatica è la Pubblica Amministrazione: la quale tuttavia, a parere della Commissione, dimostra la mancanza di una sufficiente capacità e volontà nel definire con prontezza, e con esclusivo riferimento ai problemi di buon funzionamento, qualità e quantità della domanda pubblica; anzi, la struttura e i metodi della P. A. e dei servizi pubblici in genere sarebbero completamente incapaci di assorbire ed utilizzare le nuove tecnologie informatiche. Inoltre con l'attuale organizzazione dell'apparato pubblico attraverso una pluralità di enti con responsabilità limitate su aree fortemente correlate, risulta praticamente impossibile realizzare una rete organica ed integrata di teleinformatica, che possa costituire la base di una nuova struttura della società e dei processi di partecipazione, gestione e controllo (138).

---

(136) Camera dei Deputati - *Atti parlamentari* - VII legislatura. Indagini conoscitive e documentazioni legislative - XII Commissione: *Indagine conoscitiva sull'elettronica*; seduta del 20 settembre 1977, Doc. 1, pp. 1-2.

(137) V., nel resoconto della seduta del 25 ottobre 1978, il coordinamento del documento conclusivo, p. 8.

(138) V. ancora il documento conclusivo, p. 8.

Da ultimo il documento della commissione permette di cogliere l'atteggiamento tipico del Parlamento nei confronti dell'informatica. Tale « stato psicologico », per quanto qui interessa, sembra potersi così riassumere:

1) il Parlamento deve deliberare, presto e bene, sulla materia « informatica »: *a*) per adeguare l'industria elettronica nazionale a quella degli altri Paesi industrializzati, evitando per quanto possibile la sudditanza alle multinazionali del settore e favorendo così la massima occupazione; *b*) per razionalizzare l'utilizzazione degli elaboratori all'interno della Pubblica Amministrazione, evitando le duplicazioni ed agevolando il trasferimento delle elaborazioni da grossi centri ad una serie di mini e micro elaboratori, come suggerisce l'attuale evoluzione tecnologica (139).

2) Se pure in ossequio al tacito principio che la Commissione non può emanare direttive (140), viene eluso ancora una volta il problema del controllo sui centri di elaborazione in possesso della P.A., problema la cui soluzione (evidentemente) viene affidata all'intero Parlamento quando questo porrà mano finalmente ad una riforma della materia.

3) Non viene del pari individuato nel Parlamento (neppure incidentalmente, e diversamente dalla P.A.) un potenziale acquirente « privilegiato » e gestore di sistemi informativi.

Questi risultati dimostrano come l'esperienza nordamericana sia stata tenuta in considerazione assai poco da parte del Parlamento italiano; le innovazioni tecniche introdotte alla Camera e al Senato possono infatti ricondursi, né più né meno, ad un normale avvicendamento di sistemi ed apparecchiature obsolete con mezzi e modalità operative più consone alle esigenze del momento. La meccanizzazione di alcuni servizi camerali è perciò ben lungi dal rappresentare il sintomo di una mentalità nuova nell'organizzare i lavori parlamentari ed ogni altra attività interna del Parlamento.

È però anche vero che una trasformazione radicale del sistema informativo comporta necessariamente dei tempi di attuazione

---

(139) Doc. conclusivo, p. 11.

(140) Cfr. *supra*, nota p. 77.

sensibilmente lunghi, per il necessario concorso di una serie di fattori di ordine tecnico e soprattutto di ordine politico-istituzionale.

L'introduzione di complesse tecnologie informatiche può comportare infatti — per il salto di qualità che esse provocano nel tipo di informazione prodotta — una inversione del nesso di strumentalità intercorrente tra « operatori conoscitivi » del Parlamento e mezzi utilizzati: e cioè, anziché essere l'operatore a condizionare lo strumento alle sue scelte, può avvenire esattamente il contrario, che sia il sistema informatico a condizionare l'ambito di discrezionalità dell'operatore. Ciò significa che, se l'organizzazione delle Camere deve essere « conforme » alle esigenze dell'informatica, è pur vero l'opposto, vale a dire che il Parlamento deve dotarsi di un sistema di elaboratori sufficientemente duttile per essere adeguato alle necessità che le diverse situazioni politiche possono presentare (141).

Proprio l'assenza di un preciso ed uniforme disegno politico sembra richiedere un ulteriore approfondimento delle tematiche connesse all'informazione camerale e al significato che questa deve assumere in relazione al ruolo del Parlamento. Separare l'informazione dal controllo, rivalutando un'attività conoscitiva autonoma, significherebbe infatti moltiplicarne la duttilità e le capacità applicative, quale che sia la configurazione funzionale che il Parlamento sarà in futuro chiamato ad assumere.

Il dibattito sulla riforma istituzionale, che pure tende a rivalutare la posizione di centralità dei massimi organi rappresentativi, non offre a tutt'oggi indicazioni sufficientemente chiare su quali siano le funzioni privilegiate che essi saranno chiamati a svolgere, di volta in volta diverse a seconda che prevalga la tesi monocamerale (142) ovvero quella del bicameralismo differenziato, per la quale la funzione legislativa farebbe capo prevalentemente alla Camera dei Deputati e quella di controllo al Senato (143). È evidente infatti che

---

(141) Come d'altronde abbiamo visto essere necessario per ogni strumento conoscitivo. Cfr. *supra*, n. 7.

(142) Come propone *L'Unità* del 29 marzo 1981; sulla medesima proposta, v. anche il *Corriere della Sera* del 28 marzo 1981.

(143) Questa proposta è criticata da LABRIOLA, sull'*Avanti!* del 16-17 novembre 1980. Sulla crisi del Parlamento e la revisione dei regolamenti parlamentari v. tra gli altri *La Repubblica* del 6 settembre 1980 e del 13-14-19-

il numero, la qualità delle informazioni richieste, e conseguentemente il tipo di apparato conoscitivo, dovrebbero assumere connotati differenti a seconda del modello parlamentare prescelto. Appare perciò necessario ipotizzare una funzione informativa che tenda non solo al recupero di una propria autonomia nei confronti delle varie funzioni camerali, ma che soprattutto sia finalizzata (anche) ad una utilizzazione « esterna » e cioè proiettata dal Parlamento verso la collettività.

Questo aspetto dell'attività conoscitiva posta in essere dalle Camere, che per la verità sembra venire abbastanza trascurato, appare quello più immediatamente suscettibile di individuare nel Parlamento la reale cerniera tra istituzioni e società, poiché ne verrebbe a valorizzare una « centralità » che non tanto privilegia il Parlamento nei confronti del Governo, quanto la posizione di raccordo delle Assemblee elettive con la collettività. Quale organo immediatamente rappresentativo, infatti, proprio il Parlamento dovrebbe farsi carico di dare concreta attuazione a quel generale obbligo di informare che sembra discendere — se non da specifiche disposizioni — perlomeno dall'intero sistema costituzionale. Ora tale obbligo può essere realizzato con apposite misure legislative (144), in presenza delle quali assumerà concretezza anche il parallelo diritto della collettività e dei singoli cittadini ad essere informati. Ciò non toglie che esso può venire tradotto in realtà anche mediante una diversa finalizzazione dell'attività conoscitiva parlamentare, che sia più inti-

---

22-23 marzo 1981; il *Corriere della Sera* del 24 aprile 1980, 13 giugno 1980, 30 e 31 agosto 1980, 3 e 5 settembre 1980; l'*Avvenire* del 13 novembre 1980; *Il Popolo* del 30 settembre 1980, 26 ottobre 1980, 31 gennaio 1981, 10 febbraio 1981, *Il Gazzettino* del 12 febbraio 1981; l'*Avanti!* del 14 ottobre 1980 e 30 gennaio 1981. Più in generale sulla crisi delle istituzioni v. il *Corriere della Sera* del 20 e 22 settembre 1980, del 7 ottobre 1980, del 4 aprile 1981, e *Il Popolo* del 9 e del 14 aprile 1981.

(144) La legge sull'editoria, già approvata dalla Camera dei Deputati, sembra in effetti privilegiare più il momento recettivo dell'informazione di quanto non favorisca quello divulgativo: v. infatti in questo senso gli artt. 5 e 50 (divieto di concentrazioni della stampa quotidiana), 9-10 (istituzione del garante dell'attuazione della legge), 13 (divieto di concentrazione delle imprese concessionarie di pubblicità), 16 (diffusione di giornali nella scuola), 17 (norme sulla distribuzione), 44 (diritto di rettifica).

mamente correlata al momento divulgativo che a quello strumentale alle funzioni legislativa, ispettiva e di indirizzo. In quest'ottica, non solo l'informazione assumerebbe autonomia rispetto alle altre attività camerali, ma addirittura potrebbe porsi essa stessa come funzione.

Le indicazioni finora emerse dalle varie proposte di riforma istituzionale sembrano avere ignorato completamente questo aspetto, ed anche i suggerimenti « minimali » (seppur realistici) volti ad accelerare i tempi di una necessaria riorganizzazione del Parlamento non offrono spunti in questa direzione.

Accanto a svariate proposte intese a valorizzare l'attività conoscitiva delle Camere, a dotarle di nuovi e più agili strumenti giuridici e a modernizzare quelli tecnici non si riscontra infatti alcun cambiamento di tendenza che orienti verso le realtà extraistituzionali i messaggi informativi che si verrebbero in tal modo a raccogliere. L'« era dell'informazione » esige tuttavia un'evoluzione in questo senso, poiché solo la produzione, la gestione ed il controllo delle nuove tecnologie informative da parte delle Assemblee rappresentative permette di assicurare, assieme alla pluralità dell'informazione anche la sua controllabilità, secondo quanto la Costituzione ha implicitamente affermato.